

## СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

### ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

### THE PRINCIPLE OF PROFESSIONALISM DURING THE PUBLIC SERVICE IN EUROPEAN STATES

*Досліджені особливості реалізації принципу професіоналізму під час проходження публічної служби в європейських державах. Висвітлено розвиток та сучасне втілення принципу професіоналізму у публічній (державній, цивільній) службі таких держав, як Великобританія, Франція, Іспанія, Італія, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Норвегія, Греція, Болгарія, Польща. У результаті дослідження було сформульовано певні пропозиції щодо запозичення позитивного досвіду розвитку та регулювання професіоналізму здійснення публічної служби у законодавство України.*

**Ключові слова:** принцип, професіоналізм, державна служба, публічна служба, цивільна служба, професійний службовець, компетентність.

*Исследованы особенности реализации принципа профессионализма при прохождении публичной службы в европейских государствах. Освещено развитие и современное воплощение принципа профессионализма в публичной (государственной, гражданской) службе таких государств, как Великобритания, Франция, Испания, Италия, Германия, Австрия, Швейцария, Норвегия, Греция,*

*Болгария, Польша. В результате исследования были сформулированы определенные предложения по заимствованию положительного опыта развития и регулирования профессионализма осуществления публичной службы в законодательство Украины.*

**Ключевые слова:** принцип, профессионализм, государственная служба, публичная служба, гражданская служба, профессиональный служащий, компетентность.

*The peculiarities of realization of the principle of professionalism during the passage of public service in European countries are investigated. The development and modern manifestation of the professionalism in the public (state, civilian) service of such states as Great Britain, France, Spain, Italy, Germany, Austria, Switzerland, Norway, Greece, Bulgaria, and Poland were highlighted. As a result of the research, certain proposals were formulated to borrow positive experience in the development and regulation of professionalism in the implementation of public service in the Ukrainian legislation.*

**Key words:** principle, professionalism, state service, public service, civil service, professional civil servant, competence.

УДК 351

**Мельничук Т.П.**

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національна академія державного управління при Президентові України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У ст. 3 першого законодавчого акта України про публічну (державну службу) – Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII (нині втратив чинність, окрім деяких положень) принцип професіоналізму, на рівні таких принципів, як компетентність ініціативність, чесність, відданість справі, займав вагомe місце серед основних принципів державної служби [7].

У ст. 4 чинного Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII вказаний принцип йде після таких важливих принципів, як верховенства права та законності. На відміну від Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., принцип професіоналізму у чинному Законі України розшифровується та пояснюється – зокрема, визначений як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і у разі

потреби регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону [6].

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

У нашій державі питаннями принципу професіоналізму під час проходження державної служби займалось широке коло науковців (О.О. Акімов, Н.Ф. Артеменко, Р.В. Власенко, В.А. Гошовська, О.В. Задорожній, О.І. Козієвська, І.О. Кульчій, Л.В. Прудіус, А.П. Рачинський, М.І. Рудакевич, О.В. Токар-Остапенко, А.О. Чаркіна, Ю.В. Яшина та інші).

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Напрацювання зазначених науковців дали змогу системно дослідити відповідні питання реалізації принципу професіоналізму здійснення публічної служби в Україні та деяких зарубіжних державах. Проте, незважаючи на численні наукові публікації вчених, сфера розглядуваної проблематики в науці державного управління нині залишається неповною мірою розробленою, тому потребує подальших науково-теоретичних

напрацювань. Зокрема, потребують уточнення такі аспекти, як вирішення питання про формулювання спільних та відмінних професійних вимог до державних службовців у різних країнах, дослідження рівнів кваліфікації кандидатів на посади публічної служби тощо.

**Мета статті.** З огляду на зазначене, мета статті полягає у дослідженні особливостей реалізації принципу професіоналізму у процесі проходження публічної служби у деяких західно- та південноєвропейських державах.

**Виклад основного матеріалу.** Професійна (публічна, державна, цивільна) служба має багатовікову історію розвитку. Ще у Стародавньому Єгипті такими людьми були фараони, візирі, міністри, скарбничі, виночерпії, охоронці печатки, радники тощо. Складною була державна служба у Стародавньому Римі, яка включала низку таких професійних посад, як диктатори, сенатори, принцепси, претори, консули, проконсули, префекти, квестори, пропретори, легати, еділи, цензори, прокуратори, асесори та інші.

У Новий час інститут державної служби дістав належне обґрунтування та подальший розвиток. Це пов'язано із переходом від феодальної роздробленості до централізованих держав, важливим аспектом діяльності щодо утримання яких став численний розгалужений чиновницький апарат. Спочатку інститут професійного чиновництва з'явився у Франції та Німеччині. Саме в цих країнах сформувалися основні елементи континентальної моделі державної служби: централізація, жорстка ієрархія, уніфікація, нормативна регламентація [2, с. 111].

Нині послугами державних професійних службовців користуються усі країни незалежно від форми правління, державного устрою, політичного режиму.

Проте нині у багатьох країнах, у тому числі й в Україні, здійснюються адміністративні реформи, які передбачають розбудову нових моделей державної служби. Метою подальшого розвитку принципу професіоналізму здійснення публічної влади є становлення служби, задля успішної реалізації завдань якої вона має бути насправді професійною.

При цьому запозичення позитивного досвіду розвитку та регулювання професіоналізму здійснення публічної служби в європейських державах у законодавство України є не просто важливим, а першочерговим завданням. Питання професіоналізації державної служби є одним із пріоритетів для Кабінету Міністрів України, це, зокрема, відображається у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схва-

леної Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р [3], де неодноразово підкреслюється важливість впровадження професійної та чітко впорядкованої державної служби в нашій державі.

У Великобританії (зокрема в Англії) тривалий час порушувалось питання про посилення професіоналізму публічних службовців. Наприклад, певний час вважалося, що член парламенту – це політик-аматор, основна професійна робота якого не пов'язана з його парламентською діяльністю [1].

Тільки у 1850–1870 рр. в Англії було проведено реформу, яка привела до утворення постійної професійної служби. Реформу підготували і реалізували політичні діячі тогочасної Англії – Ч. Тревел'ян та С. Норткот. Сутність реформи полягала у ліквідації системи патронажу і введенні системи відкритих конкурсних іспитів. Крім цього, персонал усіх міністерств був об'єднаний в єдину цивільну службу, встановлювалися нові правила просування по службі, оплати і призначення пенсій. Однак через протидію прихильників патронажної системи проведення реформи тривало багато років. Незважаючи на існування Комісії зі справ цивільної служби (створеної у 1855 р.), яка проводила конкурси для кандидатів, тривалий час діяв негласний патронажний контроль. У 1870 р. було видано наказ, що встановив обов'язковість відкритих іспитів і передав Комісії керівництво всією новою системою набору [15, с. 31–32].

Проте нині, в епоху, коли державне управління – це спеціалізований та складний процес, професійний службовець має набагато більше шансів виконувати свої завдання, тому англійські вчені розглядають реформу як важливий внесок у розвиток принципу професіоналізму здійснення публічної (в Англії – цивільної) служби.

Разом із професіоналізмом в Англії існує концепція «нейтральності» цивільної служби. Англійський політолог Д. Гарнер в одній зі своїх праць сформулював цю концепцію так: цивільні службовці зобов'язані зберігати вірність уряду, що перебуває при владі, й сумлінно служити урядам, що дотримуються різних політичних переконань [15, с. 31–32].

У Франції публічний службовець є посадовою особою держави, він одночасно уособлює державу, а також служить державі. Тому публічна служба є службою саме державі, у зв'язку з цим публічний службовець не може займатися іншою професією, публічна служба не ототожнюється з жодним іншим фахом. Принципи

професіоналізму здійснення публічної служби визначаються у Франції нормами основного закону про державну службу, Загального кодексу державних службовців та іншими актами, наприклад, Декретом № 86592 введено Кодекс деонтології національної поліції Франції.

У процесі кар'єри, зокрема, під час переведення на нову посаду, перекваліфікації службовця, у Франції є таке поняття, як «період професіоналізації», впродовж якого публічним службовцям надається можливість мобілізації в Управління індивідуального навчання на 6 місяців [14, с. 53]. Також у Франції для підвищення професіоналізму кожні кілька років службовцю, який успішно пройшов атестацію, привласнюється наступний розряд, а з незадовільними атестаційними оцінками просування затримується.

13 липня 2000 р. у Франції було створено «Обсерваторію зайнятості», яка покликана аналізувати та давати оцінку сучасним тенденціям підвищення професіоналізму у державному секторі, поширювати статистичну інформацію [19, р. 126].

В Іспанії нині діють положення Закону про цивільних службовців держави 1964 р. (зі змінами). Так, значно оновлений та підвищений принцип професіоналізму здійснення публічної служби був у 1984 р. Законом про заходи з реформи державної служби та Законом про несумісність посад, що поширюється на персонал, який перебуває на службі в публічній адміністрації. В останньому, зокрема, був встановлений принцип обіймання тільки однієї посади в державному секторі. Друга посада в державному секторі допускається тільки в двох сферах – педагогічній діяльності й охороні здоров'я. Крім цього, поєднання посад може бути допущено на підставі рішення Ради міністрів, оформленої у вигляді королівського декрету, або рішення органу управління регіонального автономного товариства [11, с. 26].

В Італії формально усі працюючі у державному секторі можуть визнаватися державними службовцями, проте на практиці розмежовують державних службовців та працівників державних підприємств. У зв'язку з цим нормативно-правовий статус державних службовців регулюється конституцією Італійської Республіки від 27 грудня 1947 р. та спеціальними законами.

Кадрові службовці отримують чини за класами. Загалом для службовців установлено 8 рівнів професійної кваліфікації. Для обіймання посад, які відповідають п'ятому чи шостому рівню, необхідний диплом про середню освіту. Для сьомого та восьмого

рівнів потрібен як мінімум диплом про вищу освіту. Крім того, для працівників керівної ланки передбачено ще три рівні – перший, середній і вищий. Також, хоча для заняття більшості посад вистачає університетського диплому, після свого призначення чиновник має пройти професійну підготовку. З цією метою в низці закладів вищої освіти останніми роками створені факультети післядипломної підготовки управлінського персоналу. Крім того, підвищення їх професійної кваліфікації кадрів державного апарату здійснюється на курсах, організованих Національною школою державного управління [10, с. 32, 34].

У Німеччині посади на публічній службі об'єднані в кар'єру – групу посад від нижчої до вищої, які вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній із цих посад зростають і вимагають дедалі більшого досвіду і професійних навичок. Для того щоб одержати посаду простого рівня, кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи, посади середнього рівня можуть обіймати особи, які успішно закінчили реальну школу та мають відповідну професійну підготовку. Посади підвищеного рівня вимагають від кандидата диплома про закінчення інституту або атестата про закінчення повного курсу середньої школи. Публічна служба вищого рівня вимагає закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі та складання відповідного іспиту. Для професійної кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук. Проте, на відміну від положень, які застосовуються у багатьох зарубіжних державах, у Німеччині службовець не має реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами [16, с. 48–49].

В Австрії принцип професіоналізму здійснення публічної служби застосовується вже більше 150 років. Так, ще у ст. 18 Закону «Про загальні права громадян королівств і земель, представлених в Імперській раді» від 21 грудня 1867 р. було визначено, що кожен є вільним обирати професію і навчатися їй, як і де він побажає [5].

Нині набір персоналу на державну службу Австрії має певні професійні особливості, зокрема у разі набору на так звані «стандартні посади» застосовується обов'язкове тестування. Відповідно до цієї процедури, кандидати, які отримали найбільшу кількість балів у тесті, приймаються на роботу. Проте досягнута оцінка, насамперед, є критерієм

для об'єктивного оцінювання і тільки потім виступає як інструмент для виявлення «найбільш кваліфікованих кандидатів». У деяких випадках на «спеціальні посади» інтерв'ю проводиться замість тестування. Ця процедура застосовується для всіх кандидатів, які подали заяву на посади, що вимагають особливо високого професійного рівня експертних знань, умінь та навичок [9, с. 44].

Для окремих сфер публічної служби принцип професіоналізму визначений у відповідних законах. Так, основним законом у галузі професійної діяльності суддів є Федеральний закон про службові відносини суддів та суддів-стажистів (Закон про суддівську службу RDG) від 14 грудня 1961 р. [18]. Відповідно до Федерального Закону «Про Службу державного представництва» від 1986 р. № 338/1986 регулюються професійні знання, вміння та навички Служби державного представництва у процесі виконання закріплених за ними в законодавстві завдань із метою дотримання інтересів держави у сфері правосуддя, передусім у сфері кримінального правосуддя [8].

У Швейцарії не існує рамкового закону про чиновників, тобто нормативного акта, який визначає правові норми як для федеральних органів, так і для кантонів. Кантони передали до компетенції громад вирішення питань з облаштування державної служби та комплектування персоналу управління. У кожному кантоні діють особливі публічно-правові норми, які регулюють визначене коло питань. Законодавство про державну службу Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів громад [17, с. 33].

Публічна служба Швейцарії не відрізняється якимисьь особливими правовими традиціями, властивими, наприклад, законодавствам Франції, Німеччини, Австрії. Навпаки, встановлені в німецькому або австрійському праві принципи професійного чиновництва не враховувалися у законодавстві Швейцарії. Разом із тим приватноправове трудове відношення службовців може ґрунтуватися і на трудовому договорі, порядок укладення якого регламентується Цивільним кодексом Швейцарії, зокрема, книгою 5 – «Зобов'язальне право», яка прийнята у формі окремого закону у 1911 р. Межі використання свободи укладення договору встановлюються, з одного боку, положеннями Кодексу, з іншого – публічно-правовими приписами Швейцарської Федерації та її кантонів про працю та професійну підготовку.

Цікавим є той факт, що право на підвищення професійної кваліфікації належить не до обов'язків державних службовців Швейцарії, а до їх прав.

У Норвегії державна служба має міцні демократичні традиції, порівняно сильне почуття колективізму і егалітарні цінності, орієнтована на консенсус і має низький рівень внутрішнього конфлікту з добре розвинутою корпоративною домовленістю. Проте і у Норвегії найважливішим чинником для найму на перше місце роботи у міністерства є наявність вищої освіти [12, с. 28–29].

У Болгарії державні службовці регулярно проходять професійні атестації – періодичні перевірки та оцінки їх здібностей професійно та ефективно виконувати обов'язки, пов'язані з посадою. Задля проведення професійних атестацій створюються спеціальні комісії в рамках відповідного державного органу.

Основою розвитку принципу професіоналізму здійснення публічної служби у Республіці Польща (у цій країні має назву «цивільної») стали оцінки та поради Європейської Комісії у сфері державної адміністрації впродовж реалізації документа «Партнерство заради членства», які стосувались підвищення професіоналізму та ефективності публічної адміністрації. У Періодичному Звіті Європейської Комісії було зазначено: «Партнерство заради членства поставило вимогу звернути подальшу увагу на забезпечення рівного доступу до державної служби як середньостроковий пріоритет. Необхідно радикально змінити статус державних службовців задля забезпечення результативності державної адміністрації та розвитку відповідної редакційної адміністративної здатності» [4, с. 195–196].

Нині у Польщі принцип професіоналізму здійснення публічної служби регулює Закон про цивільну службу від 21 листопада 2008 р., який набрав чинності 24 березня 2009 р. Однією з найважливіших змін, введених цим Законом, є скасування закону про державний кадровий резерв і керівні державні посади. Корпус цивільної служби становлять особи, які працюють на всіх чиновницьких посадах. Закон виділяє вищі чиновницькі посади на цивільній службі, у тому числі генеральних директорів установ, директорів департаментів і організаційних одиниць та їх заступників, визначає умови, які мусять здійснити кандидати на ці посади, а також формулює принципи відкритого набору і відбору на конкурентних засадах на ці посади [13, с. 35].

У Греції принцип професіоналізму здійснення публічної служби визначений у Державному кодексі державної політики адміністративних працівників та працівників юридичних осіб публічного права. Метою цього Кодексу є встановлення єдиних правил, що регулюють набір і умови служби професійних

цивільних адміністраторів. Відповідно до ст. 81 Кодексу основні кваліфікації посадових осіб оцінюються на основі системи, яка регулюється принципами неупередженості, професійної компетентності та ефективності посадової особи.

**Висновки.** Таким чином, правове регулювання професійних державно-службових відносин у державних органах європейських країн можна визначити як процес упорядкування суспільних відносин, що складаються між державою, яка представлена державним органом (уповноваженою державною посадовою особою), та професійним державним службовцем.

Персонал державних органів більшості європейських країн – особливий, важливий та, основне, професійний ресурс.

Професійні якості державних службовців не піддаються точному визначенню, проте спільними вимогами більшості держав до вказаних службовців є такі:

- основні: компетентність, відповідна освіта, досвід (стаж), професійні навички, недопущення суміщення посад, постійне підвищення кваліфікації, проходження конкурсів, складення атестацій;

- допоміжні: ініціативність, відданість публічній справі, об'єктивність, неупередженість;

- морально-етичні: чесність, порядність.

У цій статті ми зупинились в основному на принципі професіоналізму здійснення публічної служби в державах Західної та Південної Європи. Подальші напрями досліджень окресленої наукової проблеми плануємо зосередити на аналізі принципу професіоналізму здійснення публічної служби в пострадянських державах, з якими в Україні є певна історична державотворча спільність у розбудові професійної державної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий В. Як працює британський парламент. Політика. Право. Життя. 2014. 2 грудня. URL: [http://www.pollawlife.com.ua/2014\\_12\\_02\\_archive.html](http://www.pollawlife.com.ua/2014_12_02_archive.html).
2. Грайнер Є.В. Формування української моделі державної служби із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. Вип. 1. С. 104–115.
3. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474–р. Офіційний вісник України. 2016. № 55. Ст. 1919.
4. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / [Н.А. Гнидюк, А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк]; за заг. ред. Н.А. Гнидюк. К.: Міленіум, 2003. 384 с.
5. Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете: Основной закон государства [Австрия] от 21 дека-

бря 1867 года / Верховна Рада України: Бібліотечно-бібліографічні ресурси. URL: [http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/austria\\_constitut\\_6.html](http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut_6.html).

6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

7. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII, крім ст. 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI Закону № 889–VIII від 10 грудня 2015 р.).

8. Про Службу державного представництва: Федеральний Закон Австрійської Республіки від 1986 р. № 338/1986. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. К.: Атіка, 2012. С. 155–168.

9. Система державного управління Австрійської Республіки: досвід для України / [уклад.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

10. Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / [уклад.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, Л.В. Примаченко]. К.: НАДУ, 2012. 48 с.

11. Система державного управління Королівства Іспанія: досвід для України / [уклад. Х.М. Дейнега]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2012. 40 с.

12. Система державного управління Королівства Норвегія: досвід для України / [уклад. Л.А. Пустовойт]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2011. 52 с.

13. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України / [авт.-уклад. Х.М. Дейнега]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 48 с.

14. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / [авт.-уклад. Л.А. Пустовойт]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 56 с.

15. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / [уклад. П.І. Крайнік]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2011. 48 с.

16. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / [авт.-упоряд.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 76 с.

17. Система державного управління Швейцарської Конфедерації: досвід для України / [уклад. Л.В. Примаченко]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ 2011. 56 с.

18. Федеральний закон Австрійської Республіки про службові відносини суддів та суддів-стажистів (Закон про суддівську службу RDG) від 14 грудня 1961 р. Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz. BGBl. 1961. № 305.

19. Christoph Demmke. European civil services between tradition and reform. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004. 202 p.