

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальність статті полягає в тому, що впродовж порівняно нетривалого періоду розвитку незалежності України інститут державної служби зазнав суттєвого реформування декілька разів. Подальший розвиток національної державної служби та розв'язання питань, пов'язаних із реалізацією кар'єрного потенціалу державних службовців, у перспективі пов'язується з європейською інтеграцією нашої держави. За таких умов важливим є всебічне дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців, а також європейських принципів у сфері трудової діяльності державних службовців. Наголошено, що першим аспектом європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців на основі французької моделі вважаємо підвищення рівня елітарності державної служби. Утілення цього аспекту у вітчизняних умовах є можливим у таких напрямках: 1) зміни в просуванні по державній службі шляхом утілення принципів кар'єрного підходу; 2) удосконалення порядку вступу на державну службу; 3) збільшення рівня матеріальних і соціальних гарантій державних службовців. Зроблено висновок, що найпоширенішою сьогодні серед країн світу є належність до змішаної системи, тобто державна служба більшості країн світу характеризується окремими аспектами різних моделей за кожним критерієм класифікації. Не є винятком й Україна, модель професійного розвитку державних службовців якої варто визначити як змішану з переважанням елементів континентальної, відкритої та посадової моделей. Проте це не виключає можливості втілення у вітчизняну правову систему інститутів англосаксонської, закритої чи кар'єрної моделей, що могло б позитивно вплинути на подальший розвиток державної служби України. Окрім цього, встановлено, що в країнах Європейського Союзу відсутні єдині стандарти державної служби. У трьох провідних державах Європи аспекти трудової діяльності державних службовців суттєво відрізняються, проте окремі закономірності все ж можна встановити. Законодавці розвинених держав надають суттєвого значення формуванню державної служби як елітарного та престижного інституту, привабливого для фахівців високого рівня. Забезпечення цього статусу здійснюється шляхом складних процедур відбору до державної служби, постійної уваги до результатів праці й удосконалення працівниками навичок.

Ключові слова: *правове регулювання, трудова діяльність, державні службовці, європейські країни, державна служба.*

The relevance of the article is that during the relatively short period of development of Ukraine's independence, the civil service institution has undergone significant reforms several times. The further development of the national civil service and the solution of issues related to the realization of the career potential of civil servants are in the long run connected with the European integration of our state. Under such conditions, a comprehensive study of foreign models of legal regulation of professional development of civil servants, as well as European principles in the field of employment of civil servants is important. It is emphasized that the first aspect of European integration in the field of employment of civil servants on the basis of the French model is to increase the level of elitism in the civil service. The implementation of this aspect in the domestic environment is possible in the following areas: 1) changes in promotion in the civil service

by implementing the principles of a career approach; 2) improving the procedure for entering the civil service; 3) increasing the level of material and social guarantees for civil servants. It is concluded that the most common among the countries of the world today is belonging to a mixed system, ie the civil service of the vast majority of countries is characterized by certain aspects of different models for each classification criterion. Ukraine is no exception, the model of professional development of civil servants which should be defined as mixed with the predominance of elements of continental, open and job models. However, this does not exclude the possibility of implementing in the domestic legal system the institutions of the Anglo-Saxon, closed or career models, which could positively affect the further development of the civil service of Ukraine. In addition, it has been established that there are no uniform civil service standards in the European Union. In the three leading European countries, aspects of the employment of civil servants differ significantly, but some patterns can still be established. Legislators of developed countries attach great importance to the formation of the civil service as an elite and prestigious institution, attractive to high-level professionals. This status is ensured through complex selection procedures for the civil service, constant attention to the results of work and improvement of skills by employees.

Key words: *legal regulation, labor activity, civil servants, European countries, civil service.*

Вступ. Актуальність досліджуваної проблематики полягає в тому, що впродовж порівняно нетривалого періоду розвитку незалежності України інститут державної служби зазнав суттєвого реформування декілька разів. Подальший розвиток національної державної служби та розв'язання питань, пов'язаних із реалізацією кар'єрного потенціалу державних службовців, у перспективі пов'язується з європейською інтеграцією нашої держави. За таких умов важливим є всебічне дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців, а також європейських принципів у сфері трудової діяльності державних службовців. Подальше реформування досліджуваної сфери – складний і тривалий процес, що потребує ретельного обґрунтування й має відбуватися з урахуванням наявного досвіду поліпшення держслужби та практики вирішення проблем, із якими стикалися розвинені країни.

Питання зарубіжного досвіду професійного розвитку державних службовців і їхньої трудової діяльності належним чином досліджено у вітчизняній науці. У працях таких аналіз здійснювали вчені: В.А. Багрій, В.Д. Бакуменко, Н.О. Богданова, В.Д. Бондар, С.В. Загороднюк, М.І. Іншин, Ю.Ю. Кізілов, А.В. Кірмач, Ю.В. Ковбасюк, А.М. Михненко, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, Н.С. Панова, С.М. Серьогін, В.П. Тимошук, А.М. Школик і багато інших. Проте внаслідок реформи державної служби 2015 року низка робіт і пропозицій утратили свою актуальність з огляду на втілення того чи іншого досвіду. Тому дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців і європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців не втрачає своєї актуальності й натеper.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд особливостей правового регулювання трудової діяльності державних службовців у європейських країнах.

Результати дослідження. В оглядовій брошурі Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі» наголошується на тому, що сьогодні неможливо говорити про уніфікацію термінології, яка стосується інституту державної служби, але є підстави стверджувати, що основні елементи державної служби тлумачиться та врегульовуються однаково в більшості країн Європи. Сама ж Рада Європи фактично закликає до уніфікації термінологічного апарату й основ регулювання інституту державної служби, у тому числі й питання трудової діяльності державних службовців [1, с. 8–10]. Це свідчить про те, що єдина модель стандартів державної служби в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) нині є відсутньою, тому, ведучи мову про принципи трудової діяльності державних службовців країн ЄС, варто відштовхуватися від особливостей побудови державної служби в кожній окремій державі, яка досягла високого рівня ефективності роботи державного сектора й побудувала професійну та якісну державну службу. Отже, досліджуючи питання аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців, варто звернути увагу на позитивний досвід держав-членів Європейської спільноти.

Французька модель державної служби вважається однією з найбільш стабільних та організованих у світі, є еталоном організації й реалізації державно-службових відносин і проходження державної служби. Це можна пояснити, з огляду на те що у Французькій Республіці державна

служба зародилася ще після французької революції при Наполеонів І. Тоді ж були закладені основи державної служби, принцип служіння лише суспільним інтересам, створено конкурсну систему найму урядовців, спеціальні навчальні заклади для підготовки адміністративної еліти, сформовані норми професійної моралі держслужбовців, але разом із тим посилилася службова ієрархія, кастовість, соціальна селекція держслужбовців і відбувся відрив професійних урядовців від народу [2, с. 227–228]. Подібний стан речей зберігається й до сьогодні, оскільки, за французькою доктриною, державний службовець є посадовою особою, яка водночас уособлює державу та служить їй. Тож державна служба тут не ототожнюється із жодним іншим фахом, а чиновники є представниками привілейованого прошарку населення [3, с. 371]. Французька Республіка одна з перших у Європі здійснила реформування своєї державної служби наприкінці 40-х років минулого століття [4, с. 448]. Уже тоді були сформовані інститути трудової діяльності державних службовців і їх соціального забезпечення. Цим можна пояснити, чому французька модель державної служби вважається еталонною для менш розвинених держав. Її постійне вдосконалення здійснюється практично протягом століття, тому й стан вирішення проблем та усунення недоліків державної служби у Франції перебуває на якісно вищому рівні, ніж в Україні. Окрім цього, в окремих аспектах зберігається традиційність державної служби, яка передусім зумовлена вдалістю регулювання інститутів державної служби.

Французька Республіка належить до країн із закритою моделлю державної служби, яка, утім, не є ізольованою від суспільства. Кар'єра державного службовця має серйозне ідеологічне обґрунтування та засновується на розумінні державної служби як особливої та відмінної від усіх інших професій. Державна служба вимагає специфічних людських якостей і повної віддачі в служінні державі. Також служба дає працівнику впевненість, що добросовісне виконання ним службових обов'язків гарантує стабільне кар'єрне зростання й поступове збільшення матеріального забезпечення. До державної служби залучаються найбільш кваліфіковані кадри, оскільки ця професія має високий престиж у суспільстві. Прийняття на державну службу у Французькій Республіці здійснюється за конкурсом, а особи, які пройшли конкурс, працюють упродовж року на умовах стажування. Особливістю проходження державної служби у Французькій Республіці є те, що кар'єрне просування державних службовців може відбуватися такими шляхами: 1) автоматичним просуванням, що базується на термінах служби; 2) відповідно до принципу мобільності, тобто переміщення державних службовців між різними корпусами й органами державної служби, яке супроводжується кар'єрним підвищенням; 3) оцінюванням після проходження професійного навчання; 4) переведенням за внутрішнім конкурсом (кадровий резерв); 5) призначенням на посаду за запитом або наказом згори в інтересах служби. Прозорість такого призначення контролює Рада держави та Конституційна рада, які перевіряють компетентність кандидата, його відповідність функціям посади і вимогам оцінювання [5, с. 372]. Концепція проходження державної служби Французької Республіки, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, ґрунтується на тому, що державна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі. У свою чергу, для працівника встановлюються гарантії, що добросовісне виконання службових обов'язків забезпечує йому стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується. Тому державна служба залучає й закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [6, с. 24]. Тобто особливість проходження державної служби у Французькій Республіці полягає в тому, що державним службовцем, вступивши на службу, уже не іде з неї до пенсії, поступово просуваючись по службових щаблях. Перспективи кар'єри французьких чиновників є одним із головних чинників мотивації державних службовців. Чиновника може бути відкомандировано до іншої установи чи організації, але при цьому він не втрачає права на кар'єрне просування й пенсію.

Державний службовець зобов'язаний дотримуватися сімох основних принципів: вірність професійній діяльності, моральні принципи, стриманість, ієрархічна покірність, професійна обачність, чесність, нейтралітет, а відмова від їх виконання може призвести до дисциплінарних санкцій і навіть до звільнення. В основі ієрархії посад чиновників лежать чотири категорії, які включають кілька рангів, що є основним ланцюгом кар'єрної класифікації у Франції. Ранги дають право на зайняття низки відповідних посад і є важливою гарантією стабільності чиновника, вони, у свою чергу, поділяються на ступені [5, с. 371]. Тому зробимо висновок, що основними рисами французької моделі трудової діяльності державних службовців є: 1) високий рівень престижності державної служби, що дає змогу залучати якісний кадровий склад, зацікавлений у будівництві кар'єри в державній службі; 2) ієрархічна організація системи державної служби,

яка передбачає просування державною службою згідно зі зростанням рівня професійної компетентності; 3) конкурсний відбір кадрів державної служби; 4) розвиненість системи гарантій матеріального та соціального забезпечення державного службовця; 5) розподіл посад державної служби на політичні й адміністративні.

Отже, першим аспектом європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців на основі французької моделі вважаємо підвищення рівня елітарності державної служби. Утілення цього аспекту у вітчизняних умовах є можливим у таких напрямках: 1) зміни в просуванні по державній службі шляхом утілення принципів кар'єрного підходу; 2) удосконалення порядку вступу на державну службу; 3) збільшення рівня матеріальних і соціальних гарантій державних службовців.

Наступною державою, яка слугує взірцем побудови державної служби для інших країн, є Федеративна Республіка Німеччина. Як і у випадку з Французькою Республікою, розвиток німецької моделі розпочався в минулих століттях, фактично із середини XVIII століття в результаті реформи Фрідріха Вільгельма I 1728 року. Інститут державної служби в сучасному вигляді сформувався вже після Другої світової війни в умовах створення держави з децентралізованою системою державної служби. Саме в післявоєнний період усунуто фундаментальну основу пруської бюрократії – її претензії на незалежність і надпартійність [2, с. 230]. Державна служба цієї держави, як і французька модель, відрізняється високою ефективністю, престижем і пошаною серед населення, тож адаптація державної служби до умов сучасного світу здійснюється згідно з тактикою «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». Такими кроками є децентралізація державної служби, дивергенція статусу держслужбовців, переорієнтація державної служби на клієнтські відносини з громадянами.

Німецька система державної служби та доступу до неї є кар'єрною, проте значною мірою відрізняється від французької, особливо у сфері підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, котрі пройшли теоретичну підготовку і стажування у федеральних або земельних органах управління [7, с. 322]. Посади на публічній службі Німеччини вимагають відповідного освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній із цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду й професійних навичок [8, с. 140]. Існують чотири рівні публічної служби, від яких і залежить кар'єра державного службовця: простий, середній, підвищений і високий. Якщо для посади простого рівня достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи, а для посади середнього рівня – закінчення реальної школи та відповідної професійної підготовки, то посади підвищеного рівня вимагають від кандидата закінчення інституту або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право на вступ до вищих навчальних закладів. Державна служба високого рівня вимагає щонайменше закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі та складення відповідного іспиту [9, с. 6]. Проте головною особливістю моделі Федеративної Республіки Німеччина вважаємо наявність трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків державного службовця: 1) підготовча служба, яка характеризується найменшою правовою захищеністю, оскільки службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Він не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, характерних тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2–2,5 роки, підвищеного рівня – 3 роки, а вищого рівня – 2–2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби службовець допускається до складання «кар'єрного» іспиту. У разі його успішного складення службовця призначають на посаду за умови наявності вакансії в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду означає його перехід на випробувальну службу; 2) випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року у службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин; 3) власне державна служба призначається пожиттєво для службовців, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є за своєю сутністю перебуванням у публічно-правових відносинах [9, с. 7]. Уважаємо цей момент головним аспектом трудової діяльності державних службовців у Федеративній Республіці Німеччина. Треступеневий процес проходження державної служби гарантує залучення найпрофесійніших кадрів, а також повну готовність таких працівників до виконання своїх посадових

обов'язків. Окрім того, такий порядок гарантує залучення до державної служби виключно осіб, які зацікавлені в будівництві кар'єри в цій сфері, тому цей досвід загалом є доцільним для запозичення в процесі євроінтеграції.

Специфіка проходження німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників, або чотири рівні поділу посад: нижчий, середній, високий, найвищий. У Федеративній Республіці Німеччина діє чіткий поділ посад на політичні й адміністративні. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а зі службовцями та працівниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана в будь-який момент. Законодавством Федеративної Республіки Німеччина також передбачено 16 рангів, які заміщуються шляхом конкурсного добору після проходження випробувального терміну. Найвищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий, шістнадцятий ранги. Саме тому такі поняття публічної служби, як «чиновник» і «службовець», не збігаються [8, с. 26]. Отже, перерахуємо основні аспекти моделі німецької державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців: 1) чітка організація системи державної служби нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління; 2) складна система відбору кадрів до державної служби; 3) наявність пріоритету держави в наборі кадрів перед приватним сектором; 4) високий соціальний статус держслужбовця; 5) залежність кар'єрного зростання та заробітної платні від стажу служби; 6) здійснення всієї організаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур; 7) система гарантій правової та соціальної захищеності службовця; 8) наявність принципу довічного призначення; 9) розподіл посад державної служби на політичні й адміністративні.

На підставі аналізу моделі державного управління Федеративної Республіки Німеччина вважаємо за доцільне виділити другий аспект європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців – складну багатоступеневу систему відбору кадрів до державної служби. У роботі нами неодноразово відмічалися недоліки чинної в Україні процедури. На відміну від вітчизняного досвіду, німецька модель характеризується багатоступеневим відбором кадрового складу державної служби, у результаті чого працівник, який відбирається на конкретну посаду, уже володіє всім необхідним обсягом знань і вмінь.

Утілення цього аспекту у вітчизняних умовах убачаємо в таких напрямках: 1) зміна підходів до підготовки державних службовців шляхом інтеграції декількох видів правового статусу в Україні; 2) утілення у вітчизняній системі інституту підготовчої служби, який є передумовою теоретичної та практичної підготовки до перебування на всіх посадах, характерних тому професійному напрямку, який він обрав; 3) відсіювання кандидатів, які не проявили себе належним чином, після проходження кожного з етапів. У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії інститут сучасної державної служби склався недавно порівняно з іншими європейськими державами – у 70-х роках ХХ століття. Саме в цей період у державі проведено великі адміністративні реформи. Програма конкурсних іспитів державних службовців складалася на основі методик Оксфордського та Кембриджського університетів, що призвело до кастового характеру державної служби та залучення працівників із загальною спеціалізацією. При цьому варто відзначити, що в нормативно-правових актах держави й до сьогодні відсутнє чітке визначення понять «державний службовець» і «державна служба» [5, с. 450–451]. Законодавець і науковці оперують поняттями «цивільний службовець» і «цивільна служба». Тому, говорячи про цивільних службовців, варто розуміти державних службовців у нашому трактуванні.

1968 року з урахування критики «кастового» та «любительського» характеру державної служби країни комітет реформи державної служби під керівництвом лорда Фултона розробив нову модель державної служби на основі моделі державної служби Сполучених Штатів Америки. Проте зі 158 рекомендацій реалізована лише одна – про скасування класів і введення семи «ступенів» державної служби [2, с. 232]. Установлена модель уважалася менеджеральною, оскільки міністр приводив із собою політичних радників, які становлять його кабінет, а члени кабінету, що сформований із державних службовців, ідуть у відставку разом із міністром. Водночас продовжувала існувати концепція «нейтральності» державної служби, що передбачає основну вимогу до державних службовців – лояльність, а державні службовці нижчих ступенів повинні одержувати дозволу для участі в політичній діяльності. Проходження державної служби в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії здійснюється для всіх категорій державних службовців по-різному. Так, адміністративні й політичні керівники призначаються Міністерством у справах цивільної служби. При Міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби, у складі якого створено спеціальну групу, яка

займається розглядом питання щодо просування по службі вищих адміністраторів [5, с. 450–451]. Варто відзначити, що англійська система проходження та просування по службі відрізняється принциповістю на всіх рівнях, а великого значення набуває старшинство чиновників у міністерській ієрархії, а не їхні професійні заслуги.

Адміністративна реформа, спрямована на скорочення витрат міністерств і відомств, розпочалася в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії з 1979 року, коли Прем'єр-міністром країни стала Маргарет Тетчер, а одним із її основних напрямів було звільнення частини державних службовців. У 1988 році затверджено програму «Наступні кроки», згідно з якою всі урядові органи поділялися на центри формування політики та виконавчі агенції й перетворювалися в квазіурядові організації або навіть корпорації – кванго (Quango – Quasi Non-governmental Organizations). Кванго – це організації чи корпорації, які співпрацюють із міністерствами на основі договорів. У результаті цієї реформи державна служба в загальноприйнятному розумінні існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом. Ця реформа, з одного боку, дала змогу скоротити чисельність державних службовців та обсяг їхніх пільг і привілеїв, а також підвищити ефективність адміністрації, проте, з іншого – зруйнувала цілісну систему урядових кадрів, підірвала престиж і привабливість державної служби. При цьому заробітна плата у кванго є істотно меншою, аніж у приватному секторі. Хоча реформа Маргарет Тетчер визнана загалом вдалою та використана в Королівстві Нідерланди й Новій Зеландії, у науковій літературі все ще наголошується на існуванні сумнівів щодо її позитивного впливу на якість державних послуг, які надаються громадянам [10, с. 77–78]. Отже, структуру державної служби Сполученого Королівства Великої Британії та Північній Ірландії на цьому рівні становлять центри формування політики й неурядові організації. В останніх працівники виконують функції державної служби, не перебуваючи при цьому на ній. Державні службовці проходять службу в державних установах, а рід їхньої діяльності при цьому є політичним. Іншими словами, розподіл посад державної служби на політичні й адміністративні в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії має особливий вияв. Державними службовцями є лише особи, які виконують політичні функції. Відповідно, адміністративні повноваження належать особам, які здійснюють свої трудові обов'язки за контрактом.

Значний інтерес для України в контексті європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців може являти система добору кадрів на державну службу та професійного навчання державних службовців Сполученого Королівства Великої Британії та Північній Ірландії, відповідальність за яку покладена на Комісію з державної служби й Раду з питань навчання й розвитку спроможності державної служби, допоміжну роль у якій виконує спеціальне Агентство з оцінювання відбору кандидатів для державної служби. Основним центральним навчальним закладом є Національна урядова школа, а її програмами професійної підготовки – різноманітні відкриті курси, після завершення яких студент отримує диплом або сертифікат [5, с. 452]. Правом доступу до державних посад володіють лише британські піддані, громадяни Співдружності або Ірландської Республіки. Існують також спеціальні вимоги стосовно місць народження та проживання. Депутати Палати громад або кандидати в члени цієї Палати не вправі займати державні посади, тому, приймаючи призначення на таку посаду, член Палати, за Законом про дискваліфікацію депутатів Палати громад 1975 року, утрачає депутатський мандат, кандидат – право стати депутатом. Для зарахування на деякі посади та перебування на них установлені вікові обмеження й освітній ценз (наявність диплома про спеціальну, вищу освіту чи вченого ступеня). Процедура прийому на державну службу відрізняється залежно від щабля, групи або характеру посади. На низку технічних посад, що не вимагають високої кваліфікації, зарахування може проходити за спрощеною процедурою самими міністерствами (відомствами). Набір службовців середньої та молодшої ланок проводиться міністерствами й відомствами під загальним контролем Комісії. Що стосується фахівців цивільної служби (юристів, економістів, інженерів, адміністраторів), то процедура їх прийому полягає в проведенні Комісією зі справ цивільної служби спеціального конкурсу для відбору кандидатів на середні й вищі посади в системі державної служби. Відбір кандидатів на державну службу здійснюється такими відділами Комісії зі справ цивільної служби: за адміністративними посадами, за науковими посадами, за технічними посадами (інженерними тощо), а також загальним відділом (відбір кандидатів на юридичні, інформаційні інші посади) [2, с. 234]. Процедура відбору складається з декількох етапів. Перший із них – письмова доповідь на задану тему. Письмовий іспит загального типу є головною умовою вступу на цивільну службу, який ґрунтується на програмах провідних університетів – Оксфорда й Кембриджа, оскільки саме ці університети поставляють велику кількість кандидатів на керівні

посади (для набору в адміністративний клас приймаються заяви від випускників університетів віком 20–28 років). Усю систему проходження державної служби в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії організовано так, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Політичні керівники міністерств завжди особливо цінують подібних професійних керівників (джеренералістів – за британською термінологією) [3, с. 452]. Після успішного проходження першої стадії відбору протягом двох днів проводяться тести й інтерв'ю. У наш час цей етап набув основного значення. Потім представники Відділу за остаточним відбором на підставі оцінки, даної екзаменаторами-членами Ради з інтерв'ю, проводять заключну співбесіду, у результаті якої вирішується питання про зарахування. Призначення державних службовців, котрі займають вищі державні посади, здійснюється відповідно до особливої процедури. Так, призначення на посаду 1–2 щаблів вимагають схвалення Прем'єр-міністра, а призначення на посаду 3 щабля повинні бути схвалені Управлінням у справах Кабінету [2, с. 234–235]. Загалом зазначимо, що й сьогодні державна служба в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії продовжує розвиватися в рамках, визначених ще за часів Маргарет Тетчер, на основі моделі цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності. Проведені в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії наприкінці минулого – на початку нинішнього століття реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління й державної служби, що проявилось в життєздатності нових інститутів і процедур проходження державної служби та досить високому рівні збереження наявних традицій.

Особливостями моделі проходження державної служби в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії є: 1) поєднання нових інститутів і процедур проходження державної служби та збереження наявних традицій; 2) державна служба в загальноприйнятому розумінні відсутня, а замість неї функціонує цивільна служба; 3) державна служба значною мірою політизована, а дозвіл для участі в політичній діяльності можуть отримувати лише державні службовці нижчих ступенів; 4) в основу державної служби покладено близьку до американської менеджеральну модель; 5) система професійного розвитку державних службовців є жорсткою на всіх рівнях; 6) у державних структурах часто використовується ієрархія не за професійними якостями, а за віком і статусом; 7) структура є багаторівневою та заплутаною.

Загалом принципи британської системи державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців неприйнятні для втілення в Україні з огляду на значні відмінності в моделях. Корисним є досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо розподілу посад державної служби, питань вступу на державну службу, професійного навчання, оцінювання результатів діяльності та просування по державній службі. Позитивним моментом вважаємо існування інституту професійних керівників, які є адміністраторами широкого профілю та здійснюють професійний розвиток у цьому напрямі. Хоча варто зазначити, що окремі ідеї вже втілені у вітчизняну систему, але їх удосконалення з урахуванням британського досвіду є неможливим з огляду на суттєву відмінність у моделях державної служби.

Отже, проаналізувавши досвід провідних держав ЄС, виділяємо такі *аспекти європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців*:

1) престижність державної служби. У всіх розглянутих державах одними з головних із погляду привабливості атрибутів системи державної служби є перспективи кар'єри. Кваліфіковані кадри самі зацікавлені у вступі на державну службу та професійному розвитку з огляду на соціальне й матеріальне забезпечення, а також можливість безстрокового працевлаштування з чіткими перспективами;

2) складна багатоступенева система відбору кадрів до державної служби. Перед вступом на державну службу кандидат проходить багатоступеневий відбір, який включає конкурс, підготовчу службу, а також випробувальний термін. Унаслідок проходження кожного з етапів працівник, який відбирається на конкретну посаду, уже володіє всім необхідним обсягом знань і вмінь і є професіоналом, готовим виконувати повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу;

3) увага до питання розподілу посад державної служби. У кожній з розглянутих моделей існує чіткий розподіл між адміністративними та політичними посадами. Функціонують окремі інститути, не характерні для сучасної моделі державної служби України;

4) увага до питань професійного навчання, оцінювання результатів діяльності й просування по державній службі. У кожній із держав функціонує ефективна система кар'єрного зростання, що дає змогу державним службовцям бути постійно зацікавленими в професійному та кар'єр-

ному зростанні. Так, у Франції ієрархічна будова державної служби розрахована так, щоб кожен державний службовець мав можливість і час подолати всі шаблі державної служби. Саме тому в державах ЄС функціонують спеціальні органи та навчальні заклади, що здійснюють підвищення кваліфікації державних службовців, а самі працівники особисто зацікавлені в постійному професійному розвитку.

Отже, незважаючи на те що сьогодні відсутні чіткі закономірності побудови державної служби в країнах ЄС, аналіз досвіду таких провідних держав, як Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, дає змогу встановити окремі закономірності, характерні для кожної з них. Убачаємо, що втілення основних аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців потребує вжиття комплексних заходів з боку законодавця, адже деякі з них передбачають докорінну зміну моделі державної служби. Найважливішим кроком є втілення елементів кар'єрної моделі проходження державної служби. В Україні державна служба з огляду на рівень оплати праці та соціального забезпечення, а також із погляду аспектів кар'єри неприваблива. Саме тому відбувається постійний відтік кваліфікованих кадрів до приватної сфери, а на заміну їм прибувають молоді невідготовлені фахівці. Отже, першим і головним аспектом уважаємо встановлення кар'єрної системи проходження державної служби, яка полягає в безстроковому характері трудових відносин, високому рівні оплати праці та соціального забезпечення, автоматичному кар'єрному просуванні, що залежать від стажу й досягнень працівника.

Відповідно, привабливі умови праці зумовлюють зміну аспектів призначення на державну службу. Елементи європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців засвідчують, що державний службовець має пройти багаторівневий відбір і підготовку, щоб на момент призначення на посаду бути підготовленим фахівцем із необхідним обсягом знань і навичок. Державний службовець – це передусім професіонал, готовий до вирішення питань будь-якої складності в межах його професійної компетенції. Саме тому вітчизняна система відбору працівників до державної служби сьогодні не відповідає європейським стандартам.

Кожен державний службовець повинен здійснювати функції в межах професійної компетенції, а також розвиватися в конкретному напрямі, що відповідає його спеціалізації. У цьому контексті важливим напрямом утілення аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців є перегляд питання розподілу посад державної служби, зокрема розподіл посад на політичні й адміністративні. Натепер ці інститути характерні й для вітчизняної системи, проте, з огляду на їх молодість, запозичення досвіду інших держав у цій сфері є доцільним.

Аспекту професійного навчання, оцінювання результатів діяльності та просування державною службою приділено чимало уваги й в Україні. Проте під час застосування кар'єрної моделі державної служби важливим є перегляд підходів щодо рангів і посад. Тому хронологічний розрахунок професійного розвитку державних службовців варто здійснювати так, щоб у працівників була можливість протягом службової кар'єри пройти через кожен можливий її шабель. При цьому таке просування має залежати від якісних результатів їхньої праці, професійного навчання, а також прагнення до розвитку. Із цього погляду аспекти європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців можуть позитивно вплинути на розвиток інституту державної служби в Україні.

Висновки. Отже, дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців і європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців засвідчило, що постійний розвиток державних систем публічної служби зумовив утрату доцільності чинних класифікацій моделей професійного розвитку державних службовців, а також відсутність єдиного підходу до аспектів трудової діяльності державних службовців у європейських країнах.

Як продемонструвало дослідження моделей, найпоширенішою сьогодні серед країн світу є належність до змішаної системи, тобто державна служба більшості країн світу характеризується окремими аспектами різних моделей за кожним критерієм класифікації. Не є винятком й Україна, модель професійного розвитку державних службовців якої варто визначити як змішану з переважанням елементів континентальної, відкритої та посадової моделей. Проте це не виключає можливості втілення у вітчизняну правову систему інститутів англосаксонської, закритої чи кар'єрної моделей, що могло б позитивно вплинути на подальший розвиток державної служби України.

Окрім цього, нами встановлено, що в країнах ЄС відсутні єдині стандарти державної служби. Дослідження підтвердило, що в трьох провідних державах Європи аспекти трудової діяльності державних службовців суттєво відрізняються, проте окремі закономірності все ж можна

встановити. Законодавці розвинених держав надають суттєвого значення формуванню державної служби як елітарного та престижного інституту, привабливого для фахівців високого рівня. Забезпечення цього статусу здійснюється шляхом складних процедур відбору до державної служби, постійної уваги до результатів праці й удосконалення працівниками навичок. При цьому особи, які відповідають зазначеним високим стандартам, пожиттєво забезпечуються високооплачуваною роботою з можливістю кар'єрного зростання. Саме такі аспекти ми вважаємо найважливішими для втілення у вітчизняній системі в контексті євроінтеграційних процесів.

Список використаних джерел:

1. The Status of Public Officials in Europe. Council of Europe. *Council of Europe Publishing*. 1999. 121 p.
2. Організація державної служби Україні: теорія та практика : навчальний посібник / за заг. ред. М.О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.
3. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 2. 520 с.
4. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції). *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004–2005. Вип. 6/7. С. 442–448.
5. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.
6. Особливості публічного управління та адміністрування : навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, І.С. Бондар, В.Г. Горник, В.В. Шпачук. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.
7. Корнута Р. Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини. *Проблеми реформування державного управління* : збірник наукових праць. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 129–170.
8. Михненко А.М., Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Шляхи вдосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. *Командор*. 2005. № 1. С. 9–13.
9. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. URL: www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf.
10. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.