

ОСОБЛИВОСТІ МОДЕЛІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В НІМЕЧЧИНІ

У статті визначено специфіку моделі проходження державної служби у Німеччині. Вказано на шляхи запозичення позитивного досвіду в Україні.

Ключові слова: модель проходження державної служби, працевлаштування, державний службовець, професійний розвиток.

В статье определена специфика модели прохождения государственной службы в Германии. Указано на пути заимствования положительного опыта в Украине.

Ключевые слова: модель прохождения государственной службы, трудоустройство, государственный служащий, профессиональное развитие.

The article defines the specifics of the model of civil service in Germany. It is indicated on ways of borrowing positive experience in Ukraine.

Key words: model passing civil service, employment, civil servant, professional development.

Вступ. Більшість країн світу втілювали корінну модернізацію та реформування державної служби ще у 70-80-ті роки минулого століття. Зазначені процеси позитивно впливають на показники ефективності роботи державного сектору і дозволяють побудувати професійну та якісну державну службу, яка є зразком для менш розвинених держав на кшталт України. З метою здійснення в нашій державі подальшого реформування державної служби важливим є визначення ефективних складових вдосконалення її проходження, для чого доцільно проаналізувати позитивний зарубіжний досвід та існуючі на сьогодні моделі державної служби [1, с. 57]. Однією із цілей проведення реформи державної служби в Україні у 2015 році було вирішення питання професійного розвитку апарату органів державної влади та формування якісно нового корпусу державної служби. Забезпечення виходу кадрового забезпечення державної служби на новий рівень неможливе без всебічного аналізу і вивчення досвіду проходження державної служби зарубіжних держав та набуття й вдосконалення власного на підставі таких прикладів. Тому одне із пріоритетних завдань вітчизняної науки полягає у вивченні позитивного досвіду державної служби інших країн та основних принципів й найефективніших складових, а також їх запровадженні у вітчизняній системі.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу особливостей моделі проходження державної служби в Німеччині

Результати дослідження. В.Д. Бакуменко з огляду на ефективність, престижність та повагу серед населення виділяє чотири моделі:

- 1) централізована закрита модель в умовах унітарної держави (Французька Республіка);
- 2) відносно децентралізована закрита модель в умовах федералізму (Федеративна Республіка Німеччина);
- 3) відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії);
- 4) децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (Сполучені Штати Америки) [2, с. 75].

Така класифікація є вдалою лише з огляду на те, що враховує специфічні особливості кожної конкретної існуючої моделі. Проте такий розподіл є занадто загальним, оскільки за вказаними критеріями можливо виділити невичерпну кількість різновидів.

Звернімо увагу на погляд Л.Л. Прокопенка, який стверджував, що в усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби: кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей [3, с. 2]. На існуванні змішаної моделі наголосили також Д. Боссарт та К. Деммке, на думку яких державна служба є динамічним утворенням, тому не існує конкретного прикладу та моделі. Їх позиція полягає у тому, що доречність і цілі спеціального законодавства про державну службу та її організацію можуть визначити тільки самі країни, тобто сам факт того, що вони висловлюють бажання заснувати державну службу, свідчить про її необхідність, оскільки жодна держава не може функціонувати без державного управління [4, с. 23]. Отже, на підставі цього аналізу зробимо висновок, що віднесення України до якоїсь конкретної системи за певним критерієм є наразі неможливим.

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 у минулих століттях, а зокрема із середини XVIII ст., у результаті реформи Фрідріха Вільгельма I 1728 року. Інститут державної служби у сучасному вигляді сформувався вже після Другої світової війни в умовах створення держави із децентралізованою системою державної служби. Саме у післявоєнний період було усунуто фундаментальну основу прусської бюрократії – її претензії на незалежність та надпартійність [5, с. 230]. Державна служба цієї держави, як і французька модель, відрізняється високою ефективністю, престижем та 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 із громадянами.

Німецька система державної служби та доступу до неї є кар'єрною, проте значно 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, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління [6, с. 322]. Посади на публічній службі Німеччини вимагають відповідного освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній з цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду і професійних навичок [7, с. 140]. Існують чотири рівні публічної служби, від яких і залежить кар'єра державного службовця: простий, середній, підвищений та 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 принаймні закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі й складення відповідного іспиту [3, 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 порушення. Він не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, що характерні для того професійного напрямку, у якому 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 підготовки службовець допускається до складання «кар'єрного» іспиту. У разі його успішного складення службовця призначають на посаду за умови наявності вакансії у штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду означає його перехід на випробувальну службу;

2) випробувальна служба починається із 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 позитивно 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 [3, с. 7]. Вважаємо цей пункт головним аспектом трудової діяльності державних службовців у Федеративній Республіці Німеччина.

Триступеневий 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 у будівництві кар'єри в даній сфері, означений досвід у цілому є доцільним для запозичення у 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 із службовцями і працівниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана будь-коли. 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 [7, с. 26]. Отже, до основних аспектів моделі німецької державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців належать такі:

- 1) чітка організація системи державної служби нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління;
- 2) складна система відбору кадрів до державної служби;
- 3) наявність пріоритету держави у наборі кадрів перед приватним сектором;
- 4) високий соціальний статус держслужбовця;
- 5) залежність кар'єрного зростання та заробітної платні від досвіду служби;
- 6) здійснення усієї 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 та адміністративні.

Висновки. 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 цій роботі нами неодноразово відзначались недоліки існуючої 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, вже володіє усім необхідним обсягом знань та умінь.

Втілення цього аспекту у вітчизняних умовах вбачаємо у таких напрямках:

- 1) зміна підходів до підготовки державних службовців шляхом інтеграції декількох видів правового статусу в Україні;
- 2) втілення у вітчизняній системі інституту підготовчої служби, який є передумовою теоретичної та практичної підготовки до перебування на усіх посадах, що характерні для того професійного напрямку, який він обрав;
- 3) відсіювання кандидатів, які не проявили себе належним чином після проходження кожного із етапів.

Таким чином, варто резюмувати, що модель професійного розвитку державних службовців України варто визначити як змішану, оскільки вона складається з елементів континентальної, відкритої та посадової моделей.

Список використаних джерел:

1. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. Аспекти публічного управління. 2016. № 6–7. С. 57–65.
2. Бакуменко В.Д., Гогіна Л.М., Кравченко С.О. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / за заг. ред. В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.
3. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. URL: www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf.
4. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ. О.М. Шаленко. К.: Міленіум, 2004. 128 с.

5. Організація державної служби України: 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.

6. Корнута Р. Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини. Проблеми реформування державного управління: зб. наук. пр. К.: Вид-во УАДУ, 2000. С. 129–170.

7. 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.

УДК 341

ДУБОВИК В.Б.

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ СПЕЦІАЛЬНОЇ МОНІТОРИНГОВОЇ МІСІЇ ОБСЄ В УКРАЇНІ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В АР КРИМ

Із використанням сучасної правничої методології проаналізовано особливості правових механізмів взаємодії Спеціальної моніторингової місії Організації безпеки та співробітництва в Європі та Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим в умовах розвитку системи національної правничої доктрини. Визначено особливості обміну інформацією в рамках встановлених повноважень Представництва, вказано на правові наслідки такої взаємодії в умовах тимчасової окупації Кримського півострова.

Ключові слова: міждержавний конфлікт, Організація безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), правовий статус ОБСЄ, Представництво Президента України в АР Крим, Спеціальна моніторингова місія (СММ), тимчасово окуповані території.

С использованием современной юридической методологии проанализированы особенности механизмов взаимодействия Специальной мониторинговой миссии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Представительства Президента Украины в Автономной Республике Крым в условиях развития системы национальной юридической доктрины. Определены особенности обмена информацией в рамках установленных полномочий Представительства, указано на правовые последствия такого взаимодействия в условиях временной оккупации Крымского полуострова.

Ключевые слова: временно оккупированные территории, межгосударственный конфликт, Организация безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ), правовой статус ОБСЕ, Представительство Президента Украины в АР Крым, Специальная мониторинговая миссия (СММ).

The specialty of the legal mechanisms of interaction between the Special Monitoring Mission of OSCE and Mission of President of Ukraine in the AR Crimea in conditions of development of national legal doctrine system are researched in the article using the modern legal methodology. The specialties of the data exchange in the framework of the established competence of the President's Mission are determined, the legal consequences of such interactions are pointed in conditions of the temporal occupation of the Crimean peninsula.

Key words: interstate conflict, Mission of President of Ukraine in the AR Crimea, Organization on Security and Co-operation in Europe (OSCE), OSCE legal statute, Special Monitoring Mission, temporally occupied territories.