



УДК 35.08.048.35(4+477)

ПРИНЦИПЫ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ

Виктория ГАЛАЙ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного публичного права
Киевского национального торгово-экономического университета

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы особенности определения принципов публичной службы в странах континентальной Европы, что обусловлено, в частности, устройством государства. С учетом передового опыта стран континентальной Европы и с целью усовершенствования украинского законодательства в сфере публичного управления автором сформулированы предложения по дополнению статьи 4 Закона Украины «О государственной службе». Учитывая опыт Германии, предложено внести изменения в Закон Украины «О государственной службе» в части установления правил приема на государственную службу и продвижение по ней не только на конкурсной основе, но и по правилу «постепенного продвижения». На основе польского опыта дополнить Общие правила этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления Украины положениями о нравственности, добросовестности, творческом подходе, рациональности и лояльности при выполнении поставленных задач. С учетом основательного анализа принципов публичной службы Франции внести изменения в Порядок проведения конкурса на занятие должностей государственной службы в Украине, предусмотрев возможность проводить внутренние конкурсы для замещения вакантных должностей.

Ключевые слова: принципы, публичная служба, страны континентальной Европы, Украина.

PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE IN THE CONTINENTAL COUNTRIES OF EUROPE

Victoria HALAY,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of International Public Law of
Kyiv National University of Trade and Economics

SUMMARY

The article explores the features of the definition of the principles of public service in the countries of continental Europe, which is conditioned, in particular, by the state structure. Taking into account the best practices of the countries of continental Europe and in order to improve Ukrainian legislation in the field of public administration, the author formulates proposals to supplement Article 4 of the Law of Ukraine "On Civil Service". Taking into account the experience of Germany, it was proposed to amend the Law of Ukraine "On Civil Service" in terms of establishing the rules for admission to the civil service and promoting it not only on a competitive basis, but also according to the rule of "gradual advancement". According to the Polish experience, to supplement the General Rules of Ethical Behavior of Civil Servants and Local Self-Government Officials by the provisions on morality, integrity, creativity in the accomplishment of tasks, rationality and loyalty. Taking into account a thorough analysis of the principles of public service in France, to amend the Procedure for holding a competition for civil service positions in Ukraine, providing for the possibility of conducting internal competitions to fill vacancies.

Key words: principles, public service, countries of continental Europe, Ukraine.

Постановка проблемы. Зарубежный опыт принципов публичной (государственной) службы мы рассматриваем, выбирая из него наиболее значимые элементы, составляющие научный и практический интерес, поскольку их исследование позволит ответить на главные вопросы об институте публичной службы. Страны по-разному определяют принципы публичной службы, что обусловлено в том числе устройством государства.

Актуальность темы связана с недостаточным исследованием проблематики принципов публичной службы на современном этапе административной реформы в Украине и необ-

ходимостью научного анализа и заимствования передового европейского опыта государств в сфере публичного управления для усовершенствования украинского законодательства.

Состояние исследования. Проблемные аспекты правового регулирования государственной службы в Украине и странах континентальной Европы, особенности административной структуры, принципы государственного управления исследовали такие ученые, как К.К. Баранцева, В.Д. Бакуненко, И.С. Бондарь, А.Ю. Васина, В.В. Горник, И.Ю. Грицак, А.Ф. Мельник, А.А. Манасерян, С.В. Пронкин, А.Е. Петрунина, К.С. Проскурякова, М.И. Рудакевич,

А.Д. Скоропад, Т.А. Соколова, А.Ю. Оболенский, А.В. Оболонский, Н.С. Панова, И.В. Полищук, А.А. Чаркина, В.В. Шпачук и другие.

Целью и задачей статьи является исследование особенностей определения принципов публичной службы в странах континентальной Европы и заимствование передового опыта для совершенствования действующего украинского законодательства о публичной (государственной) службе.

Изложение основного материала. Законодательство о публичной службе Федеративной Республики Германия дает возможность говорить об определенной системе законодательного регу-



лирования государственно-служебных отношений, учитывающей федеративное устройство государства, традиции, необходимость централизованного решения ряда вопросов и определенной децентрализации в этой сфере.

Публичная служба Федеративной Республики Германии является наиболее влиятельной среди европейских стран с федеративным типом государственно-административного управления. В Германии профессиональная государственная служба появилась одной из первых в Европе. Она строилась на основе принципов преданности службе, законности, единства, профессионализма. Следует отметить, что в Германии на сегодняшний день нет понятия «государственная служба». После Первой мировой войны появился термин «публичная служба», который прочно вошел в теорию и практику социальной жизни. В функциональном плане публичная служба означает деятельность с целью выполнения общегосударственных задач управления. В институциональном плане под ней понимают определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность [1, с. 210].

Традиционные принципы немецкой публичной службы были восстановлены с принятием 23 мая 1949 Конституции. Можно говорить, что Основной Закон Федеративной Республики Германии заложил основы современной публичной службы в стране, поскольку положения, касающиеся этого института, есть практически во всех главах Конституции. Часть 2 статьи 33 настоящего Закона устанавливает равный доступ граждан ко всем государственным органам. В ней написано, что «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной квалификацией». В части 3 статьи 33 Основного Закона Германии установлен принцип равенства на государственной службе, а также то, что никто не может быть ограничен в своих правах через свою религию или мировоззрение. В отраслях, где в управленческих структурах недостаточное количество женщин, при условии равной профессиональной подготовки на замещение определенной должности государственных

служащих, предпочтение отдается женщинам [2].

Также в Основном Законе Германии выписаны основные принципы публичной службы. К основным из них можно отнести: принцип равного доступа граждан к каждой государственной должности в соответствии с его квалификацией, профессиональной подготовкой, способностями и деловыми качествами; принцип верности государству и принцип политического нейтралитета чиновников; защиту государством правового положения чиновников в случае нанесения им вреда; социальное обеспечение за счет государства и выплата денежного обеспечения, которое соответствует занимаемой должности; свобода мысли и свобода создания общественных объединений [3].

На базе Основного Закона в Федеративной Республике Германии были приняты: Общий закон о правовом положении государственных служащих от 14 июля 1953 в редакции от 27 февраля 1985 с последующими изменениями и дополнениями; Закон о федеральных служащих от 14 июля 1953 в редакции от 18 сентября 1957 и в новой редакции от 27 февраля 1985 с последующими изменениями и дополнениями; Закон об обеспечении государственных служащих от 24 августа 1976 в редакции от 24 октября 1990. Ряд законов и постановлений правительства касаются урегулирования прав и обязанностей отдельных категорий служащих. По вопросам регулирования государственно-служебных отношений законодательные акты принимаются и на уровне земель [4].

Согласно немецкому Федеральному закону о государственных служащих, «государственный служащий служит не отдельной партии, а всему народу». Он обязан выполнять свои обязанности «справедливо и беспристрастно, руководствуясь общественными интересами». Во всех своих действиях государственный служащий должен проявлять преданность основам свободного демократического строя. Стоит отметить, что в законе не устанавливаются требования по «деполитизации государственных служащих», поскольку на практике около 40% государственных служащих являются членами политических партий. Более того,

политические партии стремятся ввести в государственный аппарат как можно большее количество своих сторонников [5].

Конституционной основой оплаты публичных служащих является «принцип содержания», по которому она должна быть соразмерной и соответствовать занимаемой должности. Очевидно, что только независимый с экономической точки зрения публичный служащий способен выполнять задачи, поставленные перед ним Конституцией. Законодательством предусмотрено право публичных служащих на определенный должностной оклад, доплаты для профессоров вузов, территориальные доплаты, надбавки, премии, за выслугу лет, за звание, оплата за работу за границей [6, с. 301].

Принципы публичной службы регулируют не только поведение публичных служащих, а и систему продвижения по службе, которая основана на двух принципах: повышении квалификации (что подтверждается или специальной проверкой и соответствующей оценкой, или сдачей специального экзамена) и постепенное продвижение. Исключения из этих правил допускаются только по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам [7].

Следующей страной, опыт которой заслуживает внимания, является Польша. Развитие системы публичной службы в Польше тесно связано с проведением административной реформы, которая имела два источника «вдохновения»: европейский опыт и практику, а также собственные традиции. Принципы, которые заложены в проведение административной реформы, базировались на традициях европейской цивилизации. Среди таких принципов были прозрачность, открытость и подотчетность, что означало ликвидацию лишних административно-бюрократических структур, радикальное реформирование системы публичных финансов, делегирование новых, более широких полномочий для демократически избранных местных властей [8, с. 70].

Важную роль в функционировании публичной службы играет уровень ее открытости и прозрачности. Обеспечение принципов прозрачности и открытости функционирования



государственных органов власти в Польше базируется на положениях Закона «О доступе к публичной информации» [9].

Не последнюю роль в становлении публичной администрации Польши играет Кодекс этики государственной службы, который утвердил своим Указом 11 октября 2002 Премьер Совета Министров Ежек Миллер. Кодекс стал результатом наработок двухлетней работы специальной комиссии, следствием научного подхода к задачам этики, а также учета правительственной практики. Кодекс отражает основные нормы и правила, которыми должен руководствоваться член корпуса гражданской службы. Беспристрастность, политическая преданность, нравственность, добросовестность, творчество в выполнении поставленных задач, компетентность, ответственность, рациональность и лояльность стали основными принципами, которые были заложены в создание Кодекса этики государственной службы Польши [10, с. 376].

В Кодексе учтены иностранный опыт выработки стандартов общественной жизни, которые имеют универсальный характер. Основными из них являются: бескорыстность, соответствие праву, объективность, открытость, вежливость и тому подобное.

Развитие профессионального потенциала в области публичного управления в Польше также имеет положительные тенденции и характеризуется следующими ключевыми принципами [11]: разработкой стратегической политики управления кадровыми ресурсами; установлением системы управления эффективностью деятельности публичных служащих; обеспечением комплекса мотиваций и вознаграждений за повышение эффективности работы; улучшением системы принятия решений с целью обеспечения полного набора навыков и возможностей для публичных служащих [12, с. 97, 13].

Е. Зелински выделяет следующие принципы организации и деятельности публичного управления в Польше:

1. Принцип сочетания управления и права. Органы публичного управления действуют на основании положений закона и в пределах, очерченных положениями закона.

2. Принцип руководства. Этот принцип заключается в деятельности органа публичного управления: организационной, инициативной, координационной, кадровой, наблюдательной, контрольной.

3. Принцип координации. Координация в публичном управлении заключается в гармонизации различной деятельности органов управления и государственных учреждений для достижения поставленных целей.

4. Принцип коллегиальности. Коллегиальность основывается на совместном принятии решений несколькими или даже большим количеством наделенных равными правами лиц.

5. Принцип единоличности. Единоличность заключается в создании органов управления с односторонним принятием решений.

6. Принцип сферы деятельности и полномочий (компетенции) органа. Сфера действия органа очерчена в положениях устройств административного закона. Эта сфера охватывает список дел, которыми занимается орган. Зато компетенцию нужно понимать, как сбор полномочий органа публичного управления, касающийся определенной сферы дел, в которой орган вправе и вместе с тем обязан действовать.

7. Принцип децентрализации. Децентрализация тесно связана со строением аппарата публичного управления и с распределением задач между отдельными звеньями этого аппарата в вертикальной плоскости.

8. Принцип надзора. Надзор – это возможность, право вмешательства в деятельность инструктивными, организационными, контрольными и властными средствами.

9. Принцип контроля. Контроль администрации заключается в осуществлении деятельности по проверке действий единиц публичного управления.

10. Принцип ответственности. Различают:

– руководящую ответственность – касается лиц, выполняющих управленческие функции в публичном управлении;

– уголовную ответственность – ответственность отдельного виновника;

– имущественную ответственность – связана с ущербом, причинен-

ном чиновником в процессе реализации функций управления;

– служебная ответственность – это ответственность работников с точки зрения начальников за ненадлежащее исполнение обязанностей [14, с. 32].

Среди других стран континентальной Европы важно обратить внимание на принципы публичной службы Франции, которая является одной из первых стран, в которой начал существовать институт публичной службы. Принципы нынешней публичной службы Франции заложены «Законом об общем статусе чиновников» [15], который был принят в 1946 и учел французские традиции по построению бюрократической системы. После принятия в 1958 новой Конституции Франции Президент издал ордонанс о статусе чиновников, которым были внесены определенные изменения в Закон 1946, но принципиальные основы публичной службы, а именно четкая подчиненность внутри государственных органов, остались без изменений.

Концепция прохождения публичной службы Франции, включая отбор, назначение на должность, профессиональную карьеру, оценки эффективности работы служащего в течение профессиональной деятельности, основывается на том, что:

– публичная служба требует от работника специфических качеств и полной отдачи службе государству;

– публичная служба дает уверенность в том, что добросовестное выполнение работником его должностных обязанностей гарантирует ему стабильное материальное обеспечение, которое постепенно увеличивается;

– публичная служба выбирает и закрепляет в должности наиболее ценные кадры, которые обеспечивают ей высокий престиж в обществе [16, с. 24].

Французская правовая доктрина основывается на принципе общей лояльности чиновника по отношению к государству, однако эта лояльность имеет пассивный содержание. Она не требует активного выражения – вступления в правящую партию или поддержку правительственного курса. Во Франции лояльность понимается скорее, как верность нации и Конституции, а не правительству. На службе чиновникам рекомендуется отказаться



от открытого выражения своих политических, философских или религиозных убеждений [17].

Отдельного внимания заслуживают этические принципы государственной службы, ведь деятельность и поведение государственных служащих должна регулироваться не только законодательными актами, но и моральными нормами и принципами. Моральными или этическими принципами государственной службы можно назвать систему правил, которыми государственные служащие должны руководствоваться постоянно, вне зависимости от факта и времени выполнения служебных обязанностей, а также между служащими. Этими принципами руководствуются также в отношениях между государственными служащими и гражданами, которым служащие служат, во время защиты их прав и законных интересов, обеспечивая взаимодействие государства и общества. Система этических принципов нужна для регулирования взаимоотношения государственных служащих между собой в коллективе с целью поддержания необходимого для нормальной профессиональной деятельности морального и психологического уровня.

Во Франции этические правила поведения государственных служащих закреплены в Законе «Об этике, правах и обязанностях государственных служащих» [18]. В нем закреплены основные принципы деятельности государственных служащих: беспристрастность, добросовестность, честность, уважение к гражданам. Также в Законе прописан механизм защиты государственных служащих.

Выводы. Поскольку такие принципы, как подотчетность, организационная способность и привлечение людей, не нашли своего отражения в главных для государственной службы Украины актах, мы предлагаем дополнить статью 4 Закона Украины «О государственной службе» следующими положениями.

На примере принципов публичной службы Германии предлагаем внести изменения в Закон Украины «О государственной службе» в части установления правил приема на государственную службу и продвижение по ней не только на конкурсной основе, но и по правилу «постепенного продвижения». Под «постепенным продвижением»

предложено понимать порядок продвижения и наем кадров на государственную службу с учетом их опыта, навыков и способностей выполнять поставленные перед ними задачи.

Опыт Польши показывает важность развития профессионального потенциала в области публичного управления путем установления принципов и процедур повышения квалификации служащих. Также польские принципы этического поведения позволяют нам предложить дополнить Общие правила этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления Украины следующими положениями: нравственность, добросовестность, творчество в выполнении поставленных задач, рациональность и лояльность.

Исследовав принципы публичной службы Франции, мы выделили важную составляющую, которая заслуживает внимания: проведение конкурса на замещение должностей публичной службы. В связи с этим предлагаем внести изменения в Порядок проведения конкурса на занятие должностей государственной службы в Украине, а именно, предусмотреть возможность проводить внутренние конкурсы для замещения вакантных должностей, что позволит публичным служащим иметь постепенное продвижение по службе на основе их профессиональных качеств и специализации.

Список использованной литературы:

1. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна ; за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 583 с.
2. Тойбнер В. Административная структура Германии. *Вестник государственной службы*. 1993. № 7. С. 53.
3. Скоропад О. Досвід державної служби Німеччини як передумова ефективного розвитку та функціонування європейського адміністративного простору. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. Пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 3 (47). С. 192–195.
4. Манасерян А.А. Проблемні аспекти правового регулювання державної служби в Україні. 2009. URL: <https://bit.ly/2Ls0cbm> (дата звернення: 12.07.2019).

5. Соколова Т.А. Особливості проходження державної служби в розвинутих країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 3. С. 87–92.

6. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції). *Ефективність державного управління: Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*. Львів : Видавництво ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. Вип. 6/7. С. 442.

7. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. 3-е изд., доп. и перераб. Москва : КДУ, 2007. 496 с.

8. Проскуракова К.С. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської республіки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 69–72.

9. Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011121198> (дата звернення: 02.07.2019).

10. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління. Тернопіль : Видавництво Астон, 2007. 398 с.

11. Поліщук І.В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. 2015. № 1. С. 315–322.

12. Чаркіна А.О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). *Інвестиції: практика та досвід* : зб. наук. пр. 2016. № 16. С. 95–99.

13. Баранцева К.К. Державна служба: зарубіжний досвід та Україна : Навчально-методичні матеріали. Київ : ДПС України, 2012. 40 с.

14. Zieliński E. (2013), "Administracja rządowa i samorządowa w Polsce", Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Warszawa, str. 435.

15. Lois Statut général des fonctionnaires. 1946. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068812&dateTexte> (дата звернення: 20.06.2019).



16. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.

17. Оболонский А.В. Государственная служба во Франции. *Государство и право*. 2000. № 11. С. 60–67.

18. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires URL: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-041.html> (дата звернення: 22.06.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Галай Виктория Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного публичного права Киевского национального торгового-экономического университета;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Halay Victoria Aleksandrovna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Public Law of Kyiv National University of Trade and Economics;

viktoriagalai@gmail.com

УДК 352/354 (352.075::323.2) (477)

РЕАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА МОЛОДЕЖИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Лилия ГИРЕНКО,

начальник управления по вопросам гуманитарной, социально-культурной сферы и образования Днепропетровского областного совета

АННОТАЦИЯ

В статье приводятся основные положения исследования молодежного сегмента состава депутатов местных советов на основе данных, размещенных на сайтах представительских органов местного самоуправления Украины и по результатам последних местных выборов. Анализируются данные по уровням представительских органов местного самоуправления, территориальных особенностей и определению доли влияния в их составе молодых депутатов, в том числе молодых женщин до 35 лет. Обосновано, что реформы на местном уровне активнее воспринимаются выборной властью и гражданами при наличии значительного молодежного сегмента в представительских органах местного самоуправления, а реализация управленческого потенциала молодежи в деятельности представительских органов местного самоуправления оказывает воздействие на динамику внедрения реформ, активную реакцию и поддержку властью местных инициатив.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительские органы местного самоуправления, молодежь, управленческий потенциал.

REALIZATION OF THE YOUTH GOVERNMENT POTENTIAL IN THE REPRESENTATIVES' ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Liliia Hyrenko,

Head of the Department of Humanitarian, Social and Cultural Affairs and Education of Dnipropetrovsk Regional Council

SUMMARY

In the article the basic principles of research of youth segment of local councils' members on the data base, which are disposed on the sites of the representative bodies of Ukrainian local self-governments and according to last local election, are disclosed. The data of representative bodies of local self-government, territorial particularities and dimension of influence's degree of young deputies, including young women up to 35 years, are analyzed. It's argued, that reforms on the local level are actively perceived by the elective representatives and citizens under the presence of significant youth part in the local councils, so youth administrative potential in activity of the representative bodies of local self-government influences on the dynamic of reforms' implementation and maintenance of local initiatives by local governments.

Key words: local self-government, representatives of local self-government, youth, youth government potential.

Постановка проблемы. Эффективность и успешность реформы децентрализации в Украине определяется достижением целей основных нормативно-правовых документов, среди которых особенно следует выделить Стратегию устойчивого раз-

вития «Украина – 2020», утвержденную Указом Президента Украины от 12 января 2015 г. № 5. Достижение большинства этих целей непосредственно зависит от форм и методов деятельности органов местного самоуправления, особенно в сфере фор-