

**А. В. КІРМАЧ**

*Андрій Віталійович Кірмач, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Ключовим елементом проходження державної служби є просування по державній службі, тобто служба кар'єра. Питання окремих аспектів проходження державної служби завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, О. Д. Крупчана, О. В. Петришина, В. В. Цветкова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала та інших. Крім того, цим питанням присвячено також праці зарубіжних учених: А. Ауера, К. Демке, Ю. М. Старилова, Н. Н. Тарасової та інших. Варто зауважити, що ґрунтовних наукових досліджень, що стосувались би питання службової кар'єри державних службовців дуже мало. Більш того, в таких дослідженнях практично відсутній аналіз міжнародного досвіду правового регулювання просування по державній службі. Таким чином, дана стаття присвячена дослідженню актуального питання основ правового регулювання проходження державної служби в частині реалізації службової кар'єри. На переконання автора, вивчення європейського досвіду є важливою основою для реформування інституту державної служби в Україні.

Аналізуючи предмет дослідження слід погодитись з думкою В. Л. Коваленка про те, що змістовне навантаження термінів «служба кар'єра» та «проходження державної служби» практично збігається<sup>1</sup>. Також слід зауважити, що чинний Закон України «Про державну службу»<sup>2</sup>, хоча й містить розділ «проходження державної служби в державних органах та їх апараті», проте зміст статей цього розділу фактично не відповідає його назві, оскільки складається з таких статей: «Ст. 15. Прийняття на державну службу»; «Ст. 16. Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби»; «Ст. 17. Присяга державного службовця»; «Ст. 18. Випробування при прийнятті на державну службу»; «Ст. 19. Стажування державних службовців»; «Ст. 20. Робочий час»; «Ст. 21. Службові відрядження»; «Ст. 22. Відсторонення від виконання повноважень за посадою»; «Ст. 23. Граничний вік перебування на державній службі». Тобто фактично в цьому розділі закону лише одна стаття (ст. 15) стосується власне проходження служби. Інші статті стосуються скоріше вимог до претендентів на державну службу (статті 18, 19) та безпосереднього виконання службовцями покладених на них повноважень по службі (статті 20, 21, 22), а також загальних вимог до службовців, що впливають із особливостей державної служби, як публічного інституту (статті 16, 17, 23).

У той же час, чинний закон також містить спеціальний розділ, який називається «служба кар'єра», однак, не дає визначення цього поняття. Хоча певні висновки можна зробити при аналізі статей, що включені до цього розділу, а саме: «Ст. 24 Проходження служби»; «Ст. 25 Класифікація посад»; «Ст. 26 Ранги державних службовців»; «Ст. 27 Просування по службі»; «Ст. 28 Кадровий резерв державної служби»; «Ст. 29 Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців». Таким чином, зміст статей цього розділу також фактично не відповідає його назві. Більш того, з таким набором елементів службової кар'єри досить важко погодитися, оскільки проходження державної служби – це не завжди кар'єра, оскільки кар'єра – це рух тільки вперед і кожного разу на щаблину вище. У той же час, може мати місце проходження державної служби, але при цьому не буде кар'єрного росту.

У зв'язку з чим, можна зробити висновок, що служба кар'єра – це, насамперед, просування по державній службі, яке є однією із стадій проходження державної служби. Таким чином, поняття проходження державної служби є ширшим за поняття просування по службі (службової кар'єри).

В оглядовій брошурі Ради Європи «Про статус публічних службовців в Європі» наголошується, що на сьогоднішній день неможливо говорити про уніфікацію термінології, що стосується інституту публічної (державної) служби, проте все ж можна стверджувати, що правове регулювання основних елементів інституту державної служби є подібним у більшості країн Європи<sup>3</sup>. Більш того, Рада Європи фактично закликає до уніфікації як термінологічного апарату, так і основ правового регулювання інституту державної служби в європейських країнах, в тому числі і в питаннях службової кар'єри.

Слід також зауважити, що служба кар'єра як основний елемент державної служби також містить внутрішні елементи, що включають в себе, зокрема, просування по державній службі, підвищення кваліфікації державного службовця, проходження ним атестації та/або оцінювання діяльності. В європейських країнах правове регулювання кар'єри державного службовця відрізняється в залежності від приналежності інституту державної служби відповідної країни до «системи посад» або «системи кар'єри»<sup>4</sup>.

У країнах, що належать до системи посад, державні службовці виконують свої обов'язки на умовах приватноправового договору, що укладається на певний термін, після закінчення якого або укладається новий договір, або припиняється державна служба. Інакше кажучи, для кожного підвищення державні службовці або проходять новий конкурс, або призначаються на розсуд уповноважених органів та керівників, проте в кожному випадку автоматичне просування по службі відсутнє. Слід наголосити, що це не означає, що в

країнах, що належать до системи посад службовці не можуть робити пожиттєвої кар'єри. Навпаки, з огляду на більшу доступність інформації про оголошені вакансії та попередній професійний досвід, саме особи, що уже мають досвід державної служби, найчастіше беруть участь у нових конкурсах, виграють їх та переходять на вищі посади. Тому, спрощено можна стверджувати, що службові кар'єри в межах адміністративної ієрархії відбуваються і в системі посад, проте із певними складнощами для самих службовців.

У країнах, що належать до системи кар'єри, зайняття постійної посади означає фактично безстрокове (до виходу на пенсію) працевлаштування, звичайно ж, за умови успішного виконання своїх функціональних обов'язків. Просування по службі у межах системи кар'єри може відбуватись за двома напрямками: званням та посадою. Різниця між званням та посадою формулюється таким чином: державний службовець є власником свого звання і лише тимчасово обіймає посаду на розсуд адміністрації, котра його використовує<sup>5</sup>. Просування за званнями (рангами, чинами) означає, що державний службовець може отримати вище звання і, відповідно, підвищене грошове утримання, навіть займаючи одну і ту ж посаду. З іншого боку, при такому просуванні також є межі, і для отримання певних звань необхідно також займати і відповідну вищу посаду. Просування за посадами (категоріями посад) передбачає здобуття службовцем вищої в організаційній ієрархії посади. У європейських країнах практично повсюдно усі посади віднесено до певної категорії (від двох до п'яти), в межах яких відбуваються службові кар'єри. Передумовою для зайняття посади вищої категорії зазвичай є здобуття вищого рівня освіти. Наприклад, у Франції, де є 4 категорії посад державних службовців, для заміщення посад категорії А необхідно мати вищу освіту із рівнем ліценціата (відповідник магістра в інших країнах), для категорії В – вищу освіту із рівнем бакалавра, категорії С – середню освіту, категорії D – початкову освіту (тенденція до скасування цієї категорії спостерігається уже протягом довшого часу). У межах кожної категорії посад система кар'єри побудована таким чином, щоб службовці, прийняті на певний посадовий рівень, могли протягом нормального періоду працездатності здолати послідовну низку рівнів, аж до верхньої межі.

Подібно у Німеччині: відповідно до статей 16-19 федерального закону «Про статус чиновників» усі посади поділено на 4 категорії: нижчу, середню, підвищену і вищу. Мінімальні вимоги до зайняття посад певної категорії підвищуються відповідно щодо рівня освіти, а також строку проходження підготовчої служби та складання кар'єрного іспиту. При тому варто наголосити, що за загальним правилом, вища освіта вимагається лише для останньої, вищої, категорії посад. У Греції Кодекс державних службовців закріплює 5 категорій посад, знову ж таки, відповідно до мінімальних освітніх вимог до претендентів: а) спеціальні посади; б) посади, що вимагають університетської освіти; с) посади, що вимагають технічної освіти; д) посади, що вимагають середньої освіти; е) посади, що вимагають обов'язкової освіти.

Зрозуміло, що способи просування по службі істотно відрізняються, залежно від країни. Проте узагальнено можна стверджувати, для просування за званням може бути достатньо вислуги років, тобто, успішного виконання своїх обов'язків протягом певного періоду. Для просування ж за посадою, як правило, треба проходити додаткову процедуру конкурсного характеру. Як вже зазначалось, конкурси при просуванні по службі, можуть бути як закритими (із можливістю участі лише працюючих службовців), так і відкритими (із залученням усіх претендентів, що відповідають встановленим вимогам). Конкурсну процедуру, проте, може бути замінено процедурами атестації (оцінювання), які за сутністю є дуже близькими. Зокрема, відповідно до ст. 18 закону Республіки Литва «Про публічну службу» кар'єрний службовець може бути переведений на вищу посаду без конкурсу рішенням особи, що прийняла його на посаду тільки у випадку, коли цього службовця оцінено Оціночною комісією публічних службовців.

Серед критеріїв, що враховуються уповноваженими органами та керівниками при визначенні особи, достойної на просування по службі, слід назвати: стаж служби; досягнуті результати на попередній посаді; рівень знань та здібностей, в тому числі проходження спеціальних курсів з підвищення кваліфікації. Інакше кажучи, просування по службі, як і вступ до неї відбувається у більшості країн за системою заслуг, хоча вплив суб'єктивного фактора тут також не слід відкидати. Просто автоматичного просування по службі на сьогодні практично немає у жодній країні.

В Україні питання просування по службі регулюється ст. 27 Закону «Про державну службу», яка передбачає обидва названі нами способи просування: за посадою та за званням (шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу). Однак викликає певне застереження, що просування шляхом зайняття більш високої посади здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено не лише законами, а й актами Кабінету Міністрів України. Таким чином, збільшуються можливості для уникнення конкурсної процедури через лобювання в уряді окремих винятків. Деяко дискусійним є формулювання закону про переважне право на просування по службі державних службовців, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву. По-перше, фактори, що називаються з метою визначення особи з «переважним правом» не є рівнозначними, а деякі з них – ще й оціночними поняттями (найкращі результати, ініціативність), вагу яких у кінцевому підсумку все одно визначатиме конкурсна комісія. По-друге, найбільш спірними є преференції для осіб, зарахованих до кадрового резерву, адже прозорість та об'єктивність формування кадрового резерву в Україні теж викликає чимало запитань.

Важливо також зазначити, що просування державного службовця може мати місце тільки за наявності певних умов, якими є: наявність вакантної державної посади; наявність необхідної професійної освіти, спеціалізації, досвіду роботи, знання Конституції і законодавства; наявність необхідного стажу державної служби; проходження конкурсу тощо.

Чинне законодавство про державну службу не передбачає прямих заборон на просування по службі. Разом з тим, виходячи з окремих нормативних положень, можна стверджувати, що державний службовець не має права на просування по службі: а) під час випробування при заміщенні державної посади; б) у період дії дисциплінарного стягнення, порушення кримінальної справи або проведення службового розслідування; в) у рамках граничного віку для перебування на державній службі тощо.

Просування за званнями (рангами, чинами, класами) є істотною особливістю кар'єри на державній службі. Більше того, воно розглядається як одна з переваг кар'єрної служби. Адже чиновника може бути підвищено навіть за відсутності вакантної вищої посади, проте за наявності можливості виплачувати йому вище грошове забезпечення як основний наслідок підвищення за званнями. Щоправда, така можливість існує не у всіх європейських країнах.

Сукупність та співвідношення звань (рангів, чинів, класів) у європейських державах відрізняються досить істотно, тому важко говорити про систематизацію відомостей у цій сфері. До цього слід додати факт, що у багатьох державах спеціалізовані види служби мають власні підсистеми звань. Додатковою проблемою в контексті цього дослідження є регулювання цих питань підзаконними нормативно-правовими актами (найчастіше – урядовими), які не завжди нам доступні. Тому цей огляд буде зведено до висвітлення прикладів регулювання системи звань в окремих державах.

Найпростіша система звань службовців наявна у Республіці Литва. Згідно із статтею 21 названого вище закону цієї держави встановлюються три кваліфікаційні класи публічних службовців: перший – вищий, другий – середній та третій – нижчий. Як і в законах інших країн тут наявна норма про те, що при прийомі на посаду публічним службовцям надається нижчий, у цьому випадку – третій кваліфікаційний клас.

Дещо складнішою є система звань у Болгарії. Вони тут називаються рангами, при тому визначення їх сутності міститься в самому базовому законі «Про цивільного службовця»: «ранги виражають професійну кваліфікацію цивільного службовця як сукупність знань і вмінь, необхідних для якісної діяльності на посаді». Інакше кажучи, вищий ранг повинен відображати вищу кваліфікацію конкретного службовця. Ранги цивільних службовців у Болгарії поділяються на дві групи: «молодший» і «старший» ранг, кожен з яких має п'ять ступенів. Тобто, всього існує десять рангів службовців. Першою умовою просування за рангами є вислуга років: закон закріплює мінімальний (3 роки) та максимальний (5 років) строки для підвищення у ранзі. Другою умовою просування є успішне проходження атестації. Закон передбачає і виняток з першої умови: цивільному службовцю може бути присвоєно наступний вищий ранг раніше мінімального трирічного строку, за умови, що при атестуванні він отримав найвищу оцінку.

Законодавство Німеччини передбачає присвоєння службовцям 4 видів рангів: А, В, С, R, які не слід плутати із названими у попередньому параграфі категоріями посад. Ранги А і В присвоюються чиновникам та військовим, ранг С – професорсько-викладацькому складу вищих навчальних та академічних закладів, ранг R – суддям та державним обвинувачам (прокурорам). Кожен з видів рангів має внутрішній поділ, зокрема для чиновників передбачено шістнадцять рангів виду А (від А1 до А16) та одинадцять виду В (від В1 до В11).

Одна із найскладніших систем службових звань склалась у Франції. Для різних категорій посад державних службовців існує окрема підсистема звань та нерідко відмінне правове регулювання. Зокрема, корпусу службовців категорії В присвоюються три чини (класи): середній, вищий та виключний. У свою чергу в межах кожного чину (класу) виділяються ранги (підкласи). Наприклад, середній клас містить 13 підкласів, вищий – 8 підкласів, виключний – 7 підкласів. У контексті просування за званнями французьке законодавство закріплює не лише мінімальну, а й середню тривалість перебування службовця у відповідному підкласі. Середня тривалість є періодом, із закінченням якого службовець, що успішно виконує свої завдання, очікує на обгрунтоване підвищення підкласу.

З огляду на правове регулювання в самому законі (Кодексі державних службовців) розглянемо також грецький досвід у цій сфері. Кодекс встановлює п'ять категорій державних службовців на основі формальних критеріїв, як-то вимоги до зайняття посади (наприклад, рівень освіти) та порядок призначення. При цьому посади службовців вищої категорії поділяються всього на два ранги. Для інших категорій державних службовців передбачено 7 рангів: генерального директора, директора, А, В, С, D, E.

Як і в інших державах, грецький закон встановлює строки вислуги років, причому вони є відмінними для кожної категорії і для просування за званнями на різних рівнях. Наприклад, для категорії посад, що вимагають технічної освіти необхідно прослужити: з рангу D до рангу С – три роки у ранзі D, з рангу С до рангу В – сім років у ранзі С, з рангу В до рангу А – сім років у ранзі В, з рангу А до рангу директора – шість років у ранзі А і виконувати обов'язки керівника структурного підрозділу протягом не менше двох трирічних строків.

Таким чином, основною умовою просування за званнями у Греції також є вислуга років, проте закон також додає, що службовці підвищуються до наступного рангу «за умови наявності матеріальних кваліфікацій, які підтверджуються відомостями, що містяться у їхній особовій справі». Проте ці вимоги до кваліфікацій державних службовців, а також наявність управлінського досвіду стосуються передусім переходу в іншу категорію службовців.

Процедура просування за званнями відбувається тут таким чином. На початку кожного року кожна компетентна служба складає реєстри усіх державних службовців за категоріями, рангами, галузями і спеціалізацією із зазначенням стажу служби у кожному ранзі. На основі цих реєстрів спеціально уповнова-

жені службові ради складають списки на підвищення. Державні службовці, чиї імена були включені до списків на підвищення в рангах, отримують підвищення не пізніше, ніж через місяць після дати затвердження списків.

Підсумовуючи огляд законодавства окремих європейських держав щодо юридичного закріплення системи службових звань, відзначимо наступне:

– найбільше значення система звань (рангів, чинів, класів) відіграє у державах, що належать до системи кар'єри;

– можливість просування за званнями є істотним мотиваційним чинником для кар'єрних службовців, які можуть просуватись і за відсутності вакансій на вищій посаді;

– система службових звань у європейських державах є надзвичайно строкатою, а тому в цій сфері немає універсального рецепта; проте закріплення тієї чи іншої кількості рангів та умов їх підвищення повинно передбачати можливість для службовця зробити кар'єру аж до вищих рівнів. Тобто система повинна бути побудована таким чином, щоб стимулювати службовця робити кар'єру (підвищувати свою кваліфікацію, навчатись, намагатись досягати гарних результатів) до самого завершення служби;

– основним критерієм просування за званнями є успішне виконання державним службовцем своїх обов'язків протягом встановленого законом періоду, хоча й можуть встановлюватись додаткові вимоги, особливо для вищих рангів; зазначена «успішність» визначається в ході проведення процедур атестації (оцінювання), які проаналізуємо детальніше.

Українським законодавством як для державних службовців, так і для службовців місцевого самоврядування передбачено 15 рангів. Просування шляхом підвищення рангу можливе в межах відповідної категорії посад лише на два рівні. Єдиною істотною нормою закону щодо порядку просування є загальне правило, що для підвищення рангу службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. Така система фактично заперечує можливість істотного просування службовців за рангами (найвищий ранг у межах певної категорії можна отримати через чотири роки або й швидше) і передбачає необхідність зайняття вищої посади як передумову присвоєння вищого рангу. У цій частині вітчизняне законодавство може бути змінено із врахуванням окресленого досвіду зарубіжних держав.

<sup>1</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 355.

<sup>2</sup> Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

<sup>3</sup> The status of public officials in Europe by Council of Europe // Council of Europe, 1999 р. – С. 8-10.

<sup>4</sup> Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К.: Кокус-Ю, 2007. – 735 с.

<sup>5</sup> Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. – К.: Основи, 1996. – С. 344.

### Резюме

В статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти конкурсних процедур прийняття на державну службу, а також практика їх застосування в європейських країнах. На основі аналізу, насамперед, європейського досвіду правового регулювання, автор обґрунтовує доцільність впровадження окремих аспектів такого правового регулювання для удосконалення законодавства про державну службу в Україні.

**Ключові слова:** державна служба, просування по службі, службова кар'єра, система посад, європейський досвід.

### Резюме

В статье автор анализирует теоретические и практические аспекты конкурсных процедур при принятии на государственную службу, а также практику их применения в европейских странах. На основании исследования, в первую очередь, европейского опыта правового регулирования этих элементов, автор предлагает использовать некоторые позитивные аспекты такого правового регулирования для улучшения законодательства Украины о государственной службе.

**Ключевые слова:** государственная служба, продвижение по службе, служебная карьера, система должностей, европейский опыт.

### Summary

The article describes theoretical and practical issues related to the competition procedures for admission to the civil service and applicable rules and procedures. On the basis of relevant European experience of legal regulation of the civil service, and applicable Ukrainian law, the author argues the need of establishing of clear and definite rules and procedures for the competition procedures in Ukraine.

**Key words:** civil service, civil servant's career, system of positions, european experience.

*Отримано 9.12.2009*