

УДК 351:352.07(477)

А. О. Чаркіна

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (НА ПРИКЛАДІ ГРЕЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Статтю присвячено дослідженню особливостей вступу на державну службу у країнах Європейського Союзу, зокрема у Грецькій Республіці. Докладно розкриваються теоретичні і практичні проблеми інституту, які існують у цій країні. На підставі проведеного дослідження вносяться пропозиції щодо можливості застосування позитивного досвіду Греції під час здійснення реформування процедури вступу на державну службу в Україні.

Ключові слова: державна служба, вступ на державну службу, Європейський Союз, кадрове забезпечення, досвід, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Трансформація сучасного українського суспільства вимагає реформування його інститутів, зокрема й інституту державної служби. Раціональний підбір та використання кадрів є важливими проблемами державного управління. У реформуванні системи державного управління в Україні особливе місце посідає вдосконалення державної служби.

В умовах посилення інтеграційних процесів нашої країни в Європейський Союз необхідним є вивчення досвіду саме країн – членів Європейського Союзу у сфері організації та функціонування інституту державної служби. Система державної служби, яка склалась у Франції і Німеччині, стала зразком для інших європейських країн. Так, Бельгія, Греція, Італія, Люксембург мають систему державної служби, аналогічну французькій, причому Греція, Італія і Люксембург перебувають також під впливом німецької системи.

Таким чином, саме досвід Грецької Республіки, у якому знайшли своє поєднання німецька і французька системи державної служби, може стати вдалим прикладом для наслідування Україною під час проведення адміністративної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Насамперед слід відзначити ґрунтовні напрацювання у дослідженні інституту державної та публічної служби у працях В. Авер'янова, Ю. Битя-

ка, С. Дубенко, Г. Лелікова, Н. Нижник, О. Оболенського, П. Павленчика, О. Петришина, В. Цветкова та інших вітчизняних науковців, які, розглядаючи окремі аспекти проходження державної служби, тією чи іншою мірою торкалися і регулювання особливостей вступу на державну службу. Значним є внесок в окреслення концептуальних підходів до вивчення проблеми зарубіжних учених: Г. Атаманчука, Д. Бахраха, К. Бельського, Г. Бребана, Б. Гурне, В. Манохіна, О. Ноздрачова, Д. Овсянка, Б. Пітерса, Г. Райта, Ю. Старилова. Водночас сутність, цілі, засоби унормування процедури вступу на державну службу як необхідна складова вдосконалення цього інституту у цілому потребують особливої уваги.

Мета статті – на основі дослідження наявного законодавчого регулювання та практики вступу на державну службу у Грецькій Республіці як країні – представниці Європейського Союзу виявити особливості зазначеної процедури, а також запропонувати зміни до національного законодавства, які були б корисними та дієвими у сучасних українських реаліях.

Виклад основного матеріалу. Вступ на державну службу є початковим та одним із найважливіших і найвідповідальніших етапів проходження особою державної служби.

Кодифікацією норм, що регулюють вступ та проходження державної служби у Грецькій Республіці, є Кодекс цивільних службовців Греції [1]. Його метою, яка ви-

значена у ст. 1, є встановлення однакових і універсальних правил щодо найму та статусу цивільних адміністративних службовців на основі принципів оцінки здібностей і соціальної солідарності, а також захисту максимально можливої продуктивності їхніх розпоряджень.

Під час вступу на державну службу у Грецькій Республіці до кандидата висувається низка вимог, які можуть бути як спільними із більшістю країн Європейського Союзу, так і специфічними для Греції. Так, у Греції мають враховуватися такі критерії, як загальний стаж державного службовця на попередній службі, стаж служби у відповідній місцевості, сімейний статус, вік, перебування чоловіка або дружини державного службовця на державній службі та місце народження державного службовця. Ці критерії оцінюються відповідно до співвідношення балів.

Відбір на державну службу в Греції з 1994 року здійснюється на основі конкурсного іспиту. Саме в той час було створено Верховну раду з відбору персоналу, яка здійснює загальний нагляд за процесом відбору. На Національний центр державної адміністрації, створений у 1983 році, покладено функції з організації безперервного навчання державних службовців. На рівні парламенту функціонує Директорат з управління та підготовки кадрів, до складу якого входять відділ кадрів і відділ навчання та підготовки кадрів. Останній у співробітництві з Національним центром державної адміністрації, університетами та коледжами відповідальний за програми підготовки працівників парламенту та членів парламенту. Крім того, відділ навчання і підготовки кадрів організовує у парламенті тренінги для студентів вищих навчальних закладів [2].

Д. Боссарт, К. Демке вважають, що в усіх країнах Центральної та Східної Європи існує нагальна потреба у створенні професійної системи підготовки посадових осіб, яка б сприяла процесу модернізації та адаптації органів управління до умов європейської інтеграції. Підготовка кандидатів перед прийомом на роботу в кар'єрній системі є необхідною складовою процедури відбору. Вона широко використовується у Греції [3, с. 110].

Однією із перших перешкод на шляху до набуття статусу державного служ-

бовця у Греції є громадянство особи. Так, відповідно до ст. 4 Кодексу цивільних службовців лише громадяни Грецької Республіки обох статей можуть бути призначені цивільними службовцями. З цього правила можуть бути винятки. Зокрема, громадяни інших держав ЄС мають доступ до більшості посад публічної служби. А призначення іноземців, які не є громадянами країн – членів Європейського Союзу, дозволяється лише у випадках, визначених спеціальними нормативно-правовими актами.

І навіть особа, яка отримала громадянство Грецької Республіки шляхом натуралізації, не може бути призначена цивільним службовцем протягом одного року, починаючи з дати отримання нею громадянства. Така позиція вбачається слушною, адже особа, яка обіймає посаду державного службовця та діє в інтересах і від імені держави, повинна мати відповідний політико-правовий зв'язок із цією державою.

Специфічною для Греції є необхідність дотримання майбутнім державним службовцем вимог щодо обов'язку проходження військової служби. Вважаємо, що зазначене положення актуалізується для нашої держави в сучасних умовах воєнного конфлікту на сході України.

Важливим моментом є поділ посад державних службовців у Греції на категорії. Відповідно до Кодексу цивільних службовців Греції посади державних адміністративних службовців класифікуються за такими категоріями:

а) категорія спеціальних посад (SP) включає загальні секретарські посади або посади, встановлені спеціальними правовими положеннями;

б) категорія посад, що вимагають університетської освіти (US), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є ступінь або диплом грецького університету чи аналогічного іноземного вищого навчального закладу;

с) категорія посад, що вимагають технічної освіти (TS), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво чи диплом грецького технічного вищого навчального закладу чи школи або іноземний сертифікат чи диплом, диплом Центру вищої технічної та професійної освіти або грецький чи іноземний його еквівалент;

d) категорія посад, що вимагають середньої освіти (SE), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво або диплом про отримання освіти, видані середньою школою, іншою еквівалентною школою або визнаною школою для сліпих телефонних операторів;

e) категорія посад, що вимагають обов'язкової освіти (CE), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво про отримання обов'язкової освіти або свідоцтво про отримання освіти, видане еквівалентною нижчою технічною школою [4, с. 36–37].

Таким чином, у практиці Грецької Республіки поняття категорії посади часто співвідносять із необхідним рівнем освіти, а відповідно, і кваліфікацією майбутнього державного службовця. Кодекс цивільних службовців закріплює 5 категорій посад відповідно до мінімальних освітніх вимог до претендентів. Способи просування, як завжди, істотно відрізняються залежно від країни. Проте узагальнено можна стверджувати, що 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. Просування службою може бути як закритими (зокрема, якщо йдеться не про найнижчі посади, то з можливістю участі лише службовців), так і відкритими (із залученням усіх претендентів, що відповідають встановленим вимогам). Конкурсну процедуру може бути замінено процедурами атестації (оцінювання), які за сутністю є дуже близькими [1].

Безумовно, поділ посад на категорії має бути обґрунтований якісними відмінностями цих посад, а не рівнем органу. Окрім цього, необхідно враховувати, що велика кількість категорій є перешкодою внутрішній мобільності публічних службовців. Тому найдоцільнішим вбачається поділ посад на мінімальну кількість категорій, наприклад, на дві категорії: категорія «А» – посади вищих керівників, категорія «Б» – решта посад (спеціалістів). Поділ на дві категорії може стати зручним механізмом для уніфікованого правового регулювання публічно-службових відносин щодо окремих категорій посад, починаючи від порядку відбору і призначення на ці поса-

ди та закінчуючи вимогами щодо порядку проходження публічної служби.

Для присвоєння чергового рангу державному службовцю у Греції встановлено чіткі вимоги щодо строків служби у певному ранзі. Тобто висувуються ще й конкретні вимоги до стажу роботи на посаді державного службовця певної кваліфікації. Зокрема, з рангу «Б» до рангу «С» – три роки служби у ранзі «Б»; з рангу «С» до рангу «В» – чотири роки у ранзі «С»; з рангу «В» до рангу «А» – шість років служби у ранзі «В», з рангу «А» до рангу «директора» – шість років служби у ранзі «А» і виконання обов'язків керівника структурного підрозділу протягом не менше двох трирічних строків; із рангу «директора» до рангу «генерального директора» – чотири роки служби у ранзі «директора». Таким чином, основною умовою просування за званнями у Греції є вислуга років, хоча законодавство передбачає й додаткову умову – наявність матеріальних кваліфікацій, які підтверджено відомостями, що містяться у їхній особистій справі.

Для процедури просування за званнями у Греції характерним є те, що на початку кожного року кожна компетентна служба складає реєстри всіх державних службовців за категоріями, рангами, галузями і спеціалізаціями із зазначенням стажу роботи у кожному ранзі. На основі цих реєстрів спеціально уповноважені службові ради складають списки на підвищення. Службовці, чий імена було включено до списків на підвищення в рангах, отримують підвищення не пізніше ніж через місяць після дати затвердження списків.

Цікаво, що законодавство Греції закріплює як мінімальний, так і максимальний вік вступу на цивільну службу. Так, для кожної категорії встановлюється такий мінімальний і максимальний вік призначення на цивільну службу: категорії US і TS: мінімальний вік – 21 рік, максимальний вік – 35 років; категорія SE: мінімальний вік – 21 рік, максимальний вік – 30 років; категорія CE: мінімальний вік – 20 років, максимальний вік – 30 років.

Лише фізично здорові особи, які відповідають вимогам, встановленим для виконання відповідних обов'язків, можуть бути призначені цивільними службовцями, за винятком випадків, які підпадають під дію положень про захист інвалідів.

Фізичне здоров'я кандидата на посаду цивільного службовця підтверджується компетентним медичним комітетом на основі довідки, у якій відповідна служба вказує загальні обов'язки, виконання яких пов'язане з перебуванням на відповідній посаді.

Важливою вимогою є відсутність судимості у кандидата на посаду державного службовця.

У Грецькому Кодексі цивільних службовців значну увагу приділено також питанню фінансових зобов'язань. Зокрема, статтею 28 цього Кодексу передбачено, що цивільний службовець зобов'язаний на час свого призначення письмово повідомити про своє фінансове становище, а також фінансове становище своєї дружини чи чоловіка та дітей за умови, що вони проживають разом із ним, а також про будь-які подальші зміни у їхньому фінансовому становищі. Будь-яке придбання рухомого чи нерухомого майна значної цінності має бути вказане у декларації. У декларації вказується і про фінансову підтримку, яку цивільний службовець надає іншим особам. Достовірність такої інформації перевіряє компетентна кадрова служба. Подання декларації, як правило, здійснюється періодично – через кожні два роки. Якщо зміни у фінансовому становищі цивільного службовця не відповідають його доходу та його загальному фінансовому становищу, то компетентна служба проводить розслідування щодо походження статків цивільного службовця. Якщо у результаті цього розслідування будуть з'ясовані сумнівні обставини походження статків, то компетентний міністр ініціює у відповідному органі кримінальну або дисциплінарну справу проти цивільного службовця.

У законодавстві більшості країн Європейського Союзу велика увага приділяється такій проблемі, як «конфлікт інтересів». Наприклад, згідно з частиною 1 статті 36 Кодексу цивільних службовців Греції «цивільний службовець не може займатися питаннями або брати участь у розробці правових актів особисто чи у складі колективного органу, якщо або він сам, або його дружина чи чоловік, або кровний родич чи родич за шлюбом до третього коліна, або особа, якій службовець є близьким другом чи ворогом, має

явну зацікавленість у вирішенні такого питання». Порушення цих вимог є підставою для скасування відповідного адміністративного акту. До речі, той же Кодекс цивільних службовців Греції передбачає, що «керівники служб не можуть працювати у місцевості, звідки походять вони самі або їхні дружини чи чоловіки». Питання конфлікту інтересів є надзвичайно важливим і для України. У суспільстві не повинно бути жодних сумнівів у доброчесності публічної служби. Тому мають попереджатись і виключатись від впливу на прийняття рішення приватні інтереси службовця (на противагу публічному інтересу). Закріплено також механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів під час вступу на державну службу.

Слід зауважити, що у деяких європейських державах ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі) [5, с. 6].

У зарубіжному законодавстві, як правило, закріплюється обов'язок публічних службовців дотримуватися принципів і правил етики публічної служби та обов'язок постійно розвивати свої професійні знання, вдосконалювати професійну кваліфікацію та навички, необхідні для виконання службових обов'язків. Наприклад, у статті 27 Кодексу цивільних службовців Грецької Республіки зазначено, що цивільний службовець під час виконання своїх службових обов'язків зобов'язаний дотримуватися норм поведінки та моралі стосовно інших осіб, щодо яких здійснюється адміністрування, і надавати їм допомогу у вирішенні їхніх питань.

Зокрема, не можуть обіймати посади державних службовців особи, які були звільнені з цивільної служби чи служби у місцевому урядовому органі або з посади у будь-якій іншій юридичній особі публічного сектору внаслідок дисциплінарної санкції у формі остаточного звільнення або припинення їхньої трудової угоди з провини працівника; ці особи не можуть

бути призначені цивільними службовцями протягом п'яти років, починаючи з дати їхнього звільнення.

Окрім вимог до самих кандидатів на зайняття посад державної служби, у Греції висуваються і вимоги до процедури їх відбору. Заміщення вакантних посад здійснюється відповідно до принципів забезпечення однакових можливостей участі, оцінки здібностей, об'єктивності, соціальної солідарності, прозорості та публічності.

Заміщення вакантних посад здійснюється на основі публічного конкурсу, що проводиться письмово (у виняткових випадках – усно) або відповідно до правил черговості, встановлених законом. Процес найму цивільних службовців здійснює незалежний адміністративний орган.

Висновки і пропозиції. Таким чином, під час здійснення реформування процедури вступу на державну службу в Україні та проведення гармонізації національного законодавства із законодавством країн Європейського Союзу важливим і необхідним є використання позитивного досвіду Грецької Республіки. При цьому слід враховувати національну специфіку функціонування інституту державної служби і можливі позитиви та ризики внаслідок проведення тих чи інших змін.

Список використаної літератури:

1. Кодекс цивільних службовців Греції : Закон Греції від 09.02.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
2. Directorate for Human Resources & Training [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hellenicparliament.gr/en/Dioikitiki-Organosi/Ypiresies/Genikes-Diefthynseis/G-D-AnthropinouDynamikou/Diefthynsi-Anthropinou-Dynamikou-kai-Epimorfoseos>.
3. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О.М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус Ю, 2007. – 735 с.
5. Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. Технічний документ. [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-ConflictInterest-ALI-June2008-Ukr.pdf>.

Чаркина А. О. Особенности поступления на государственную службу в странах Европейского Союза (на примере Греческой Республики)

Статья посвящена исследованию особенностей поступления на государственную службу в странах Европейского Союза, в частности в Греческой Республике. Подробно раскрываются теоретические и практические проблемы данного института, которые существуют в этой стране. На основании проведенного исследования вносятся предложения о возможности применения положительного опыта Греции при осуществлении реформирования процедуры поступления на государственную службу в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, поступление на государственную службу, Европейский Союз, кадровое обеспечение, опыт, административная реформа.

Charkina A. Features of the entry into the civil service in the countries of the European Union (on the example of the Hellenic Republic)

The article is devoted to the study of the specifics of entering the civil service in the countries of the European Union, in particular in the Hellenic Republic. The theoretical and practical problems of this institute that exist in this country are described in detail. On the basis of the study, proposals are made on the possibility of applying the positive experience of Greece in the implementation of the reform of the procedure for admission to the civil service in Ukraine.

Key words: public service, entry into the civil service, European Union, staffing, experience, administrative reform.