



УДК 35.08(430)

Аспекти публічного управління
Aspekty publichnoho upravlinnya
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 57-62.
doi:10.15421/15201662
www.aspects.org.ua

Чиновництво в Німеччині: досвід для України

І.І. Письменна¹

У статті здійснено аналіз базових принципів організації та функціонування інституту чиновництва в Німеччині та визначені можливості їхньої імплементації в Україні. Розглянуто аспекти, що включають у себе поняття «чиновник» (з одного боку йдеться про статус чиновника (державного службовця), з другого – про його відповідальність перед державою, з третього – про його професійну діяльність), а також які категорії посад віднесені до цього інституту в Німеччині. Проаналізовано порядок призначення чиновників за відповідними категоріями посад, а також норми законодавства щодо політичної неупередженості державних службовців. Розглянуто окремі норми дисциплінарного права, що регулюють, які наслідки може тягнути за собою те чи інше правопорушення чиновників. Усі перелічені аспекти розглянуто у порівнянні з відповідними нормами вітчизняного Закону «Про державну службу». Обґрунтовано важливість забезпечення уніфікації основних підходів та принципів розвитку, що закладені в Законі «Про державну службу», з базовими засадами служби в органах місцевого самоврядування, що дозволить сформувати цілісний інститут чиновництва в Україні, з урахуванням досвіду функціонування цього інституту в Німеччині.

Ключові слова: інститут чиновництва; державна служба; державний службовець; дисциплінарна відповідальність; правові відносини

Public service in germany: experience for Ukraine

I.I. Pysmenna²

The article deals with the basic principles of organization and functioning of the institute of the public authorities in Germany. The possibility of the implementation of these principles in Ukraine has been identified. Aspects that include the «public servant» concept have been considered and those categories, which are included into the «public servant» position in similar German institutions, have been described. The procedure of public servants' appointing to the relevant categories of posts and the legislation on the political impartiality of public servants, has been analyzed. Some disciplinary rules of law, which regulate the consequences that can lead to a particular offense of public servants, have been pointed out. These special public-legal relations both at the federal and state levels are ruled by German laws on public servants. Federal law on public servants (Bundesbeamtengesetz) contains detailed description on the procedure of provision of services by public servants at the federal level. The relevant state laws exists for public servants who are employed in the public service at the state level, for example, in the city or municipality. According to the German state structure, employers of public servants are State, land and municipality. It should be noted that from April, 1st 2009 the significant changes were made to state laws on public servants and these changes are based on the law on the status of public servant (Beamtenstatusgesetz). The previous law on the status of public servants (Beamtenrechtsrahmengesetz) was canceled. So, public servants are persons, which perform public-legal functions in the public sphere at the federal, state and municipal levels. In Germany public servant is a person who is in special official relations with the state. These relations are characterized by the performance of public-legal functions. Public servant's relations with the State (land) are characterized by the loyalty

¹ *Магістр державної служби, старший викладач; Університет митної справи та фінансів, 49000, Дніпро, вул. Рогальова, 8*

² *Master of public service, senior lecturer; University of customs and finance, 8, Rogalova Str., Dnipro, 49000, Ukraine*

³ *Магістр государственной службы, старший преподаватель; Университет таможенного дела и финансов, 49000, Днепр, ул. Рогалева, 8
E-mail: inna.pysmenna@mail.ru*

and the trust from the Government's side. The public servant has special public-legal powers, based on the relevant principles of public administration. All these aspects have been investigated in comparison with the relevant rules of Ukrainian law «On Public Service». The importance of the unification of basic approaches and principles of development, which are described in the law «On Public Service», with the basic principles of service in local authorities has been proved. Taking into consideration the experience of functioning of German public service institute, it will allow forming an integral institute of public service in Ukraine.

Keywords: institute of public service; public service; public servant; disciplinary liability; legal relations

Чиновничество в Германии: опыт для Украины

И.И. Письменная³

В статье проведен анализ базовых принципов организации и функционирования института чиновничества в Германии и определены возможности их имплементации в Украине. Рассмотрены аспекты, включающие в себя понятие «чиновник» (с одной стороны речь идет о статусе чиновника (государственного служащего), с другой - о его ответственности перед государством, с третьей - о его профессиональной деятельности), а также какие категории должностей отнесены к этому институту в Германии. Проанализирован порядок назначения чиновников по соответствующим категориям должностей, а также нормы законодательства о политической беспристрастности государственных служащих. Рассмотрены отдельные нормы дисциплинарного права, регулирующих, какие последствия может повлечь за собой то или иное правонарушение чиновников. Все перечисленные аспекты рассмотрены в сравнении с соответствующими нормами отечественного Закона «О государственной службе». Обоснована важность обеспечения унификации основных подходов и принципов развития, которые заложены в Законе «О государственной службе», с базовыми принципами службы в органах местного самоуправления, что позволит сформировать целостный институт чиновничества в Украине, с учетом опыта функционирования этого института в Германии.

Ключевые слова: институт чиновничества; государственная служба; государственный служащий; дисциплинарная ответственность; правовые отношения

Peer-reviewed, approved and placed: 18.10.2016

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи [2].

Значним кроком у цьому напрямі стало введення в дію нового Закону «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективною, орієнтованою на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Проте, говорити про цілісність системи публічної служби в Україні та її ефективність зарано. Європейські країни йшли до цього багато років, тому досвід функціонування публічних служб інших країн може бути надзвичайно корисним

для України, що актуалізує тематику даного дослідження.

Мета дослідження – аналіз базових принципів організації та функціонування інституту чиновництва в Німеччині та визначення можливостей їхньої імплементації в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретико-методологічне підґрунтя даного дослідження складають роботи вітчизняних дослідників, в яких досліджуються проблеми функціонування та розвитку державної служби, зокрема В.Д.Бакуменка, Д.І.Дзвінчука, Н.Т.Гончарук, Н.А.Липовської, Т.В.Мотренка, О.Ю.Оболенського, В.М.Олуйка, Т.І.Пахомової, Л.Л. Прокопенка, А.П. Рачинського, М.І. Рудакевич, С.М. Сербогіна, Ю.П. Сурміна та інших. Вагомим підґрунтям дослідження стали також німецькі інтернет – ресурси, присвячені аналізу функціонування чиновництва у Німеччині.

Виклад основного матеріалу. У Німеччині існує інститут професійного чиновництва (Beamtenrecht), який є частиною Особливого адміністративного права. Поняття

«чиновник» включає у себе такі аспекти: з одного боку йдеться про статус чиновника (державного службовця), з другого – про його відповідальність перед державою, з третього – про його професійну діяльність. При цьому німецьке законодавство розрізняє осіб, що перебувають переважно в публічно-правовому відношенні до держави, – чиновників та осіб, що перебувають у більш широкому приватно-правовому відношенні до неї, – службовців і робітників. Для останніх роботодавцем виступає будь-яка юридична особа публічного права.

Ці особливі публічно-правові відносини регулюються у Німеччині законами про чиновників на федеральному та земельному рівнях. Федеральний закон про чиновників (Bundesbeamtengesetz) містить детальні положення щодо проходження чиновниками публічної (державної) служби на федеральному рівні (управління персоналом, порядок подання та розгляд скарг, правовий захист тощо). Відповідні земельні закони існують для службовців, які зайняті на державній службі на земельному рівні, наприклад, у місті або комуні. На основі державного устрою Німеччини роботодавцями чиновників є, відповідно, федерація, земля, комуна. При цьому слід зазначити, що з 1 квітня 2009 року до земельних законів про чиновників були внесені суттєві зміни на основі Закону про статус чиновника (Beamtenstatusgesetz). Існуючий до цих пір рамочний закон про чиновне право (Beamtenrechtsrahmengesetz) був скасований.

Отже, чиновники – це особи, що виконують публічно-правові функції на службі в органах влади на федеральному, земельному та комунальному рівнях. У Німеччині чиновник – це особа, яка знаходиться в особливих службових відносинах з державою (землею), причому ці відносини характеризуються виконанням публічно-правових функцій і пов'язують чиновника з державою відношенням вірності і довіри з боку держави, тобто його наділено особливими владними публічно-правовими повноваженнями, що ґрунтуються на відповідних принципах державного управління [4]. Наприклад, державне управління в Баварії керується наступними принципами: верховенство права, ефективність, економічність, близькість до потреб громадян, залучення громадян до виконання управлінських рішень та прозорість.

До державних службовців, окрім чиновників, відносяться також судді, професійні солдати, солдати за контрактом на визначений час і службовці разом з робітниками, які перебувають на службі юридичної особи публічного права. Чиновництво в землях ФРН через численність поліцейських чиновників, викладачів вищих навчальних закладів та вчителів складає більшість, тобто чиновників більше, ніж службовців і робітників, зайнятих на державній службі.

У публічній службі Німеччини розрізняють чотири рівні державної служби:

- простий рівень публічної служби для чиновників нижчого рангу;
- середній рівень публічної служби для чиновників середнього рангу;
- підвищений рівень публічної служби для чиновників підвищеного рангу;
- вищий рівень публічної служби для чиновників вищого рангу.

За своїм правовим статусом чиновники поділяються на чотири основні категорії:

- чиновник призначений на посаду на невизначений термін (Beamte auf Wiederruf);
- чиновник-стажер з випробувальним терміном (Beamte auf Probe);
- чиновник призначений на посаду на певний термін (Beamte auf Zeit);
- довічний чиновник (Beamte auf Lebenszeit).

Чиновник, призначений на посаду на невизначений термін (тимчасовий чиновник), як правило, проходить підготовчу службу. Він навчається, здобуває відповідну до обраного рівня державної служби освіту. Такий чиновник називається претендентом, у вищій публічній службі – стажером. Це той вид публічної служби, де держава як роботодавець має право у будь-який час відмінити проходження публічної служби. Цей вид публічної служби закінчується складанням або нескладанням іспиту до відповідної кар'єрної групи. Остаточне нескладання іспиту відбувається, як правило, коли претендент двічі не склав іспит.

Чиновником з випробувальним терміном призначають того, хто успішно пройшов підготовчу службу і кого у перспективі бачать довічним чиновником. Чиновником з випробувальним терміном призначають також особу, яка є претендентом на керівну посаду і яка до сих пір не була чиновником. Статус чинов-

ника з випробувальним терміном міг раніше зберігатися певний час і після закінчення випробувального терміну, якщо претендент у довічні чиновники вже склав іспит до певної кар'єрної групи, але не досяг 27-річного віку. Назва посади мала помітку «до зарахування». Ця вимога зараз скасована.

Чиновником на певний термін призначається особа тільки тоді, коли є необхідність призначити чиновником саме цю особу, тобто, наприклад, усі виборні чиновники є чиновниками на певний час. До цієї категорії чиновників відносяться бургомістри, їхні заступники тощо. Також до цієї групи чиновників відносяться і науковці, наприклад, в університетах на певний строк призначаються професори або члени академічних рад.

Статус довічного чиновника отримує чиновник з випробувальним терміном, який успішно пройшов цей випробувальний термін. Призначення на посаду відбувається з урахуванням здібностей та професійних якостей чиновника. У випадку, якщо чиновник є інвалідом, умови призначення на посаду регулюються земельними законами і мають певні розбіжності [5].

Отже, очевидно, що підходи до розуміння чиновництва в Німеччині та їхньої класифікації суттєво відрізняються від положень вітчизняного Закону «Про державну службу». Так, на сучасному етапі в Україні не будь-яка особа, що працює в державних органах, є державним службовцем. Державним службовцем людина стає тільки в тому випадку, коли вона працює на посаді державного службовця. При цьому дія цього Закону серед іншого не поширюється на:

- 1) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;
- 2) працівників патронатних служб [1].

Чиновники повинні виконувати свої завдання неупереджено і сумлінно з урахуванням інтересів суспільства. Чиновник повинен консультувати та підтримувати свого начальника, в той же час виконувати його накази і проводити у життя запропоновані ним загальні напрямки діяльності. Проте це не виключає повної особистої відповідальності чиновника. Він повинен ретельно перевіряти правомочність будь-якої службової діяльності. Якщо у нього виникають сумніви щодо правомірності службового наказу, він повинен терміново сказати про це своєму безпосередньому

начальнику. Якщо безпосередній начальник залишив без уваги зауваження підлеглому чиновника, той має право і обов'язок звернутись до вищестоящого начальника. У випадку, якщо вищестоящий начальник затверджує цей наказ, чиновник звільняється від особистої відповідальності. Якщо приписана чиновнику поведінка тягне за собою порушення гідності людини або штовхає його на порушення правопорядку, обов'язок виконувати накази втрачає свою обов'язковість. Ці два обов'язки існують у сукупності, як гарантія дієвості державного управління. Слід зазначити, що майже такі самі норми прописані у частині шостій статті 9 вітчизняного Закону «Про державну службу» [1].

У Німеччині чиновник повинен загальною поведінкою підтверджувати свою приналежність до свободо-демократичного порядку, що закріплений у Конституції, та робити все можливе для його збереження та зміцнення. Чиновник може займатись політичною діяльністю у межах, передбачених Конституцією, але утримуватись від жодних висловлювань своїх політичних думок при виконанні ним службових обов'язків, а також у іншій політичній діяльності він повинен користуватись відчуттям міри та стриманості, що йому приписані посадовими обов'язками.

В Україні політичній неупередженості присвячена стаття 10 Закону «Про державну службу», в якій зазначається, що державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей [1]. Крім цього, державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А». В Україні на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії.

Водночас у Німеччині чиновникам гарантується право свободи об'єднань (Koalitionsfreiheit). Вони мають необмежені можливості створювати союзи для представлення своїх інтересів. Щоправда, вони не мають права на страйк. Але відсутність права

на страйк не приводить до того, що без уваги залишаються вимоги профспілок чиновників, навпаки, їхні інтереси захищаються, а пропозиції обговорюються у компетентних вищих органах у межах їхньої участі при підготовці або зміні положень закону про чиновників.

Німецькі чиновники також мають право незалежно від партійних інтересів виконувати свої посадові обов'язки у правовому та економічному відношеннях. Ця незалежність гарантується чиновникам у першу чергу принципом прийому на довічну службу. Крім того, чиновники мають право на соціальний захист стосовно себе та членів своїх родин, на забезпечення відповідної пенсії у старості. Вони та їхні родини також мають певні права, що зберігаються і після закінчення служби.

Особливе значення має дисциплінарне право (Disziplinarrecht), що застосовується у випадку порушення чиновниками посадових обов'язків. Дисциплінарне право регулює, які наслідки може тягнути за собою те чи інше правопорушення і яка процедура прийняття рішення щодо цього факту. Дисциплінарне право регулюється Федеральним дисциплінарним законом (Bundesdisziplinargesetz) та відповідними земельними законами. Якщо роботодавець (державний орган) має достатньо фактів щодо правопорушення з боку чиновника, то він має обов'язком з'ясувати всі обставини справи, після чого приймається рішення про припинення справи проти чиновника або про застосування дисциплінарних покарань.

Дисциплінарне право передбачає п'ять видів дисциплінарних стягнень залежно від важкості посадової провини: догана (Verweis), грошовий штраф (Geldbus), скорочення заробітної плати (Verkürzung der Dienstbezüge), пониження у посаді (Zurückstufung) та відсторонення від посади (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis). Останній вид стягнень застосовується лише тоді, коли чиновник внаслідок своєї тяжкої провини остаточно втратив довіру держави, як роботодавця та суспільства. До чиновників на пенсії також застосовується дисциплінарне право у вигляді скорочення пенсійного утримання або взагалі позбавлення пенсії [6]. Слід зазначити, що в чинному Законі «Про державну службу» також досить чітко виписані засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. Так, нормами частини другої статті 65 та частинами другої – п'ятої статті

66 Закону визначено перелік дисциплінарних проступків та загальні умови застосування дисциплінарних стягнень за їх вчинення [1].

Науковці вказують на певні особливі риси, притаманні саме німецькій моделі державної служби, зокрема:

- чітка організація системи державної служби з нормативно передбаченою компетенцією кожного рівня управління (аж до розділення компетенції з ухвалення і виконання рішень), а також встановлені принципи посадової субординації;

- особлива кадрова політика, що передбачає багатоступінчасту систему добору кадрів для державної служби з випускників ВНЗ; під час набору кадрів державний сектор має пріоритет перед приватними компаніями;

- стратегічні рішення приймаються управліннями, призначеними з урахуванням політичної кон'юнктури;

- рівень соціального забезпечення державного службовця, етико-соціального спрямування державної служби, велике значення ділової репутації та вертикальної рангової системи [3, с.231].

Висновки. Аналіз базових принципів організації та функціонування інституту чиновництва в Німеччині певною мірою відрізняється від положень вітчизняного Закону «Про державну службу», хоча у питаннях пов'язаних з вимогами щодо виконання своїх функцій, відповідальності перед суспільством, дисциплінарного права державних службовців, їх соціального забезпечення спостерігається спорідненість між публічними службами України та Німеччини. При цьому чиновне право у Німеччині не є «тугим корсетом» для державних службовців. Воно постійно вдосконалюється. Адже державна служба за призначенням та завданнями своєї діяльності щільно пов'язана з різними соціальними інститутами, політичними, економічними, соціально-культурними тощо. Тому реформування суспільства в цілому або будь-якого окремого інституту обов'язково викликає трансформації й в інституті державної служби. Ключовим потенційним фактором цього процесу, на наш погляд, є взаємозв'язок власних інтересів службовця (задоволення власних людських потреб) і організації (оптимальне виконання функцій та завдань публічного управління). У зоні перетину цих інтересів перебувають кар'єрні цілі людини, які

можна вважати основним мотиваційним чинником для посадових осіб системи публічної служби. Слід також зазначити, що у межах сучасного суспільного запиту служба в органах місцевого самоврядування є не менш важливою, ніж в органах державного управління. Тим більше, що в процесі децентралізації влади роль місцевих чиновників значно зростає. Тому надзвичайно важливим є забезпечення уніфікації основних підходів та принципів розвитку, що закладені в Законі «Про

державну службу», з базовими засадами служби в органах місцевого самоврядування. Це дозволить сформувати цілісний інститут чиновництва в Україні, який слід розглядати не як раз і назавжди застиглу систему функціонування публічної служби, а як один із найважливіших чинників суспільної життєдіяльності, що динамічно змінюється відповідно до суспільних потреб, у тому числі з урахуванням позитивного досвіду функціонування таких структур в інших країнах світу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Про державну службу: закон України від 10 лютого 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
2. Про схвалення стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
3. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: навч. посіб. \ за заг. ред. М.О. Багмета [та ін.]. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
4. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) vom 17 Juni 2008 (BGBl.IS.1010). – Режим доступу: www.gesetze-im-internet.de
5. Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5 Februar 2009 (BGBl.IS.160). – Режим доступу: www.gesetze-im-internet.de
6. Bundesdisziplinarergesetz (BDG) vom 9 Juli 2001 (BGBl.IS.1510). – Режим доступу: www.gesetze-im-internet.de

REFERENCES:

1. Pro derzhavnu sluzhbu: zakon Ukrayiny vid 10 lyutoho 2015 r. № 889-VIII [On the Civil Service Law of Ukraine on February 10, 2015 № 889-VIII]. Access: www.zakon.rada.gov.ua (in Ukrainian).
2. Pro skhvalennya stratehii reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini na period do 2017 roku ta zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18 berezhnya 2015 r. № 227-r [On approval of the strategy for reform of public service and service in local government in Ukraine for the period till 2017 and approved plan for its implementation, the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 18, 2015 № 227-p]. Access: www.kmu.gov.ua (in Ukrainian).
3. Bahmeta, M.O., 2007. Orhanizatsiya derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini: teoriya ta praktyka [The organization of public service in Ukraine: Theory and Practice]. Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, Mykolayiv (in Ukrainian).
4. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) vom 17 Juni 2008 (BGBl.IS.1010). Access: www.gesetze-im-internet.de
5. Bundesbeamtengesetz (BBG) von 5 Februar 2009 (BGBl.IS.160). Access: www.gesetze-im-internet.de
6. Bundesdisziplinarergesetz (BDG) vom 9 Juli 2001 (BGBl.IS.1510). Access: www.gesetze-im-internet.de