

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО; ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

Божко В.М.,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального та адміністративного права і процесу
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 340.5

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Постановка проблеми. Актуальність окресленої теми дослідження зумовлена низкою чинників. По-перше, відповідно до постанови Верховної Ради України від 8 лютого 2018 року № 2287-VIII «Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2018 році», задля консолідації та розвитку історичної свідомості Українського народу, збереження національної пам'яті та належного відзначення і вшанування пам'ятних дат і ювілеїв, 30 травня 2018 року в Україні на державному рівні урочисто відзначається сторіччя з дня формування вітчизняної державної служби. Адже саме в цей день, за часів Гетьманату, в доповнення до Основного закону, що отримав назву Законів про тимчасовий державний устрій, 30 травня 1918 року було ухвалено Закон про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі.

По-друге, актуальність дослідження зумовлена ще й тим, що 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент одночасно ратифікували, а вже 1 вересня 2017 року набула чинності у повному обсязі Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. У преамбулі цієї Угоди зазначено, що Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС та забезпечувати ефективне її виконання.

По-третє, 10 травня 2015 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про державну службу» № 889-VIII, який набув чинності з 1 травня 2016 року. Отже, вже більше двох років вказаний Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої 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.

Все вище зазначене зумовлює актуальність порівняльного аналізу вітчизняного законодавства у сфері державної служби із відповідними актами ЄС.

Різноманітні аспекти проходження державної служби досліджували у своїх працях В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.Д. Крупчан, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, А.О. Селіванов, Ю.М. Тодика, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та багато інших вчених. Але, на превеликий жаль, їхня увага не була спрямована на порівняльний аналіз вітчизняного законодавства у сфері державної служби із законодавством ЄС.

Мета статті – здійснити порівняльно-правове дослідження чинного вітчизняного законодавства, яке регламентує проходження державної служби в Україні, із актами вторинного законодавства ЄС, спрямованими на регулювання відносин щодо проходження публічної служби в органах ЄС.

Виклад основного матеріалу. Порядок проходження служби в органах ЄС регулюється Регламентом № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС), яким затверджено «Положення про посадових осіб та умови наймання інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського Співтовариства з атомної енергії» від 18 грудня 1961 року (далі – Положення) [1]. Вказане Положення набуло чинності з 1 січня 1962 року і досі є чинним із останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 423/2014 Європейського Парламенту та Ради від 16 квітня 2014 року.

Порівняльний аналіз вітчизняного Закону «Про державну службу» та вищевказаного Положення дозволив виокремити низку наступних принципових відмінностей між ними.

1) Відповідно до статті 5(1) Положення, всі посади в органах публічної влади ЄС класифікуються на 4 функціональні групи: групу адміністраторів (*administrators*), помічників (*assistants*), секретарів (*secretaries*) та клерків (*clerks*). Станом на 1 січня 2018 року у складі Європейської комісії працювало 20 889 осіб, з яких 11 463 особи (54,9%) належали до функціональної групи адміністраторів на постійній основі та 504 особи (2,4%) – на тимчасовій основі; 8 250 осіб (39,5%) на постійній основі, а 225 осіб (1,1%) – на тимчасовій основі належали до функціональної групи помічників; до секретарів (клерків) належали 297 осіб (1,4%) на

постійній основі й 150 осіб (0,7%) на тимчасовій основі [2].

Натомість в Україні, відповідно до інформації, оприлюдненої Головою Національного агентства України з питань державної служби Костянтином Ващенко, на державній службі працюють 200 202 особи. З них державних службовців категорії «А» 695 осіб (або 0,4% від загальної кількості державних службовців), категорії «Б» – 55 087 осіб (або 27,5%) і категорії «В» – 144 420 осіб (72,1%). Щоправда, окрім цих трьох категорій посад державної служби, в органах державної влади працюють особи, що обіймають виборні посади (наприклад, Президент України, народні депутати України), політичні посади (наприклад, члени Кабінету Міністрів України, заступники міністрів або голови місцевих державних адміністрацій чи їх заступники), працівники, котрі виконують функції з обслуговування та працівники патронатних служб.

2) В Україні для того, щоб обіймати посаду державної служби категорії «А» потрібно мати ступінь вищої освіти не нижче магістра та загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; для посад категорії «Б» потрібно мати ступінь вищої освіти не нижче магістра та досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років; для посад категорії «В» – ступінь бакалавра, молодшого бакалавра.

Натомість, відповідно до статті 5(3) Положення, для функціональної групи адміністраторів (клас 5, б) необхідно мати рівень освіти, який відповідає принаймні трьом рокам навчання в університеті, засвідчений дипломом, або, якщо це виправдано в інтересах служби, необхідно пройти професійне навчання еквівалентного рівня. Для найвищої функціональної групи адміністраторів (класи із 7 по 16) необхідно мати рівень освіти, який відповідає закінченому університету, засвідченому дипломом, коли навчання тривало не менше чотирьох років. Якщо ж навчання в університеті тривало три роки, тоді слід мати ще професійний досвід щонайменше один рік та, якщо це виправдано в інтересах служби, пройти професійне навчання відповідного рівня. Для функціональних груп помічників, секретарів та клерків достатньо мати рівень середньої освіти, засвідчений дипломом, та відповідний професійний досвід не менш як три роки, або, коли це виправдано в інтересах служби, досвід професійної підготовки еквівалентного рівня.

3) У чинному Законі України «Про державну службу» послідовно втілено засаду, відповідно до якої вступ на державну службу здійснюється

шляхом призначення громадян України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Навіть більше, державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу лише на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду. Натомість у Положенні таких вимог щодо вступу виключно за конкурсом і обмежень щодо переведення немає. Навпаки, у статті 45(а) зазначено умови, за яких службовець, наприклад, із функціональної групи «помічники» може бути призначений на посаду функціональної групи «адміністратори» без проведення конкурсу.

4) Відповідно до статті 33 Положення, перед призначенням кожен кандидат має пройти медичний огляд одним із медичних працівників установи, до якої він працевлаштовується, щоб переконатися, що кандидат фізично придатний виконувати покладені на нього повноваження.

Якщо за результатами такого медичного обстеження буде надано негативний медичний висновок, кандидат може упродовж 20 днів з моменту отримання такого висновку вимагати перегляду свого стану здоров'я медичною комісією у складі трьох лікарів, сформованої органом, до якого працевлаштовується кандидат. Лікар, який дав негативний медичний висновок заслуховується комісією. Якщо її висновок підтвердить результати первинного медичного обстеження, то кандидат повинен буде оплатити 50% від загальної вартості медичного обстеження.

Натомість у вітчизняному Законі України «Про державну службу» не зазначено жодних вимог щодо стану здоров'я кандидата, тому конкурсна комісія не може вимагати від нього надання навіть довідки про стан його здоров'я. Адже вичерпний перелік документів, які конкурсант має подати для участі в конкурсі на заміщення вакантної посади державної служби зазначено в статті 25 зазначеного Закону. Відповідно ж до частини 2 цієї статті, заборонено вимагати від конкурсанта подачі інших документів, не вказаних у цій статті. На відміну, наприклад, від Закону України «Про Кабінет Міністрів України», згідно із частиною 5 статті 9 якого претендент на посаду члена Уряду має подати зокрема й «документ про стан здоров'я».

Однак, відповідно до частини 4 статті 31 Закону України «Про державну службу», рішення про призначення або про відмову у призначенні конкурсанта на посаду державної служби приймається за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та за результатами перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади».

Отже, згідно із пунктом 5 «Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком», затвердженого постановою Кабінету

Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171, спеціальній перевірці підлягають відомості й щодо стану здоров'я конкурсанта (в частині перебування його на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я). Тому для проведення спеціальної перевірки претендент на посаду має подати до відповідного органу медичну довідку про стан свого здоров'я за формою, затвердженою Міністерством охорони здоров'я України, щодо перебування на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я.

Щоправда, медична довідка за формою № 133/о, затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 30 липня 2012 року № 578, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21 серпня 2012 року за № 1408/21720 «Про порядок проведення медичного огляду та спеціальної перевірки особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» (та Інструкція щодо порядку заповнення форми первинної облікової документації № 133/о «Медична довідка про стан здоров'я особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування», затверджена вищеназваним наказом Міністерства охорони здоров'я України від 30.07.2012 року № 578), була значно ширшою за змістом, оскільки передбачала, окрім передбачених Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171 відомостей про стан здоров'я (в частині перебування на психіатричному та наркологічному обліках), комплексний медичний огляд пацієнта. Отже, вимога щодо подання кандидатами зазначеної довідки суперечила чинному законодавству. Тому наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.02.2017 року №116, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 2 березня 2017 року за № 292/30160 «Про втрату чинності наказу Міністерства охорони здоров'я України від 30 липня 2012 року № 578», було скасовано медичну довідку за формою № 133/о. Однак такі довідки, видані до 14.04.2017 року, вважатимуться дійсними та можуть бути використані для здійснення спеціальної перевірки.

Після ж зазначеного терміну кандидатам на посаду державної служби слід буде подавати копії медичної довідки про проходження обов'язкових попереднього та періодичного психіатричних оглядів, затвердженої наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 2002 року № 12, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 1 лютого 2002 року за № 94/6382, та сертифіката про проходження профілактичного наркологічного огляду, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28 листопада 1997 року № 339, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 11 грудня 1997 року за № 586/2390.

5) У вітчизняному Законі вказано, що випробувальний термін є факультативною умовою акта про призначення на посаду. Якщо ж призначення

особи на посаду державної служби здійснюється вперше, то встановлення випробування щодо неї є обов'язковим і його тривалість має становити не більше шести місяців. До того ж протягом випробування така особа не отримуватиме лише надбавки за ранг, адже ранги державним службовцям, призначеним із випробуванням, присвоюються після закінчення його строку.

Натомість, відповідно до статті 34 Положення, «службовці повинні пройти дев'ятимісячний випробувальний строк, перш ніж вони можуть бути призначені». Схожа норма міститься і в статті 11(1) розділу 4 «Випробувальний період» Рішення Європейської комісії від 15.06.2016 року щодо середнього управлінського персоналу [4].

Щоправда, якщо є поважні причини, випробувальний строк може бути продовжено, але його загальна тривалість не повинна перевищувати п'ятнадцяти місяців. Тобто службовцю спочатку слід пройти випробувальний строк і лише після цього його може бути призначено на посаду. Мінімальна тривалість такого випробування імперативно зазначена в Положенні, на відміну від українського Закону. До закінчення випробувального строку безпосередній керівник готує звіт про «здатність випробовуваного виконувати обов'язки, що покладені на його посаду, а також про його ефективність та поведінку на службі». Вказаний звіт має бути доведений до відома випробовуваного, якому дається вісім днів для підготовки своїх коментарів щодо такого звіту. Після закінчення випробувального строку, випробовуваний отримує компенсацію, яка дорівнює трьом посадовим окладам за тією посадою, щодо якої він проходив випробування, якщо його випробувальний строк перевищував один рік, двом посадовим окладам, якщо його випробування тривало понад шість місяців, і одному посадовому окладу, якщо тривало менше шести місяців. Щоправда, це не стосується випробовуваних, які самі вирішили відмовитися від випробувального строку.

б) У вітчизняному Законі зазначено два десяткі підстав для припинення державної служби. Зокрема, п'ять підстав припинення у разі втрати права на державну службу або його обмеження; припинення державної служби у зв'язку із закінченням строку призначення на посаду державної служби; припинення державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; чотири підстави припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення; шість підстав для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін; припинення у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку; у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

Однією із «нових» підстав припинення державної служби є отримання державним службовцем двох поспіль негативних оцінок за результатами

оцінювання службової діяльності (пункт 3 частини 1 статті 87 Закону). Зокрема, відповідно до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 185, оцінювання службової діяльності державного службовця проводиться щороку у жовтні-грудні за період з 1 січня поточного року (або з дати визначення завдань і ключових показників до дати прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання) на підставі від двох до п'яти ключових показників, визначених з урахуванням його посадових обов'язків, а також дотримання ним загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Якщо за підсумками щорічного оцінювання результати службової діяльності державного службовця будуть оцінені негативно, то не раніше ніж через три місяці має бути проведене повторне оцінювання результатів його службової діяльності. Якщо на повторному оцінюванні він отримує таку ж оцінку, його звільнять із державної служби.

Натомість у статті 47 Положення зазначено сім можливих підстав для припинення служби: відставка; примусова відставка; у разі виходу на пенсію в інтересах служби; звільнення через некомпетентність; звільнення з посади; вихід на пенсію; смерть.

Для звільнення через відставку службовець має подати лист про відставку. Відставка набуває чинності у термін, зазначений суб'єктом призначення, але не пізніше трьох місяців від дня подання листа про відставку посадовою особою функціональної групи адміністраторів і не більше одного місяця у разі посадових осіб інших функціональних груп.

Примусова відставка, відповідно до статті 49 Положення, застосовується у тому випадку, якщо службовець перестає відповідати кваліфікаційним вимогам, необхідним для обіймання посади в органі влади ЄС, зазначеним у статті 28(а) (втрачає громадянство країни-учасниці ЄС), якщо він удруге відмовився від поновлення на запропонованій йому посаді після закінчення його відрядження (стаття 39(f) Положення), неоплачуваної відпустки з особистих причин (стаття 40(d) Положення) або після закінчення строку отримання дозволу внаслідок її скорочення (стаття 41(4) і (5) Положення).

Звільнення у разі виходу на пенсію в інтересах служби застосовується автоматично в останній день місяця, в якому службовець досягнув 66 років, або за зверненням самого службовця в останній день місяця, в якому подано його клопотання, у разі досягнення ним 58 або більше років і відповідності службовцем вимогам статті 9 Додатку VIII вказаного Положення.

Для звільнення службовця через некомпетентність він має упродовж трьох років отримувати

незадовільні оцінки за підсумками своїх річних звітів. Після цього його клас знижується на одиницю. Якщо наступні два роки він продовжує отримувати незадовільні оцінки, його звільняють. Але після звільнення йому виплачують вихідну допомогу у розмірі посадового окладу секретаря 1 класу упродовж трьох місяців, якщо службовець має стаж служби до п'яти років; шість місяців за стажу до десяти років; дев'ять місяців за стажу до двадцяти років; дванадцять місяців за стажу понад двадцять років. Посадова особа, яка звільнена через некомпетентність, через шість років може просити вилючити цю інформацію з її особистої справи.

7) Відповідно до статті 86(1) Положення, будь-яке навмисне чи необережне невиконання чинним або колишнім службовцем своїх обов'язків зумовлює необхідність притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Процедура застосування дисциплінарної відповідальності регламентується Додатком IX Положення.

Для дослідження обставин дисциплінарного проступку в органах ЄС утворюється дисциплінарна комісія (далі – комісія). Вона складається з голови, чотирьох членів та їх заступників, які мають належати до функціональної групи адміністраторів та мати клас не нижче 14. Якщо ж комісія розглядатиме справи щодо осіб, які належать до вищого класу, тоді члени комісії мають мати клас не нижче 16.

Керівник органу ЄС та Комітет персоналу (орган, що представляє інтереси службовців всіх чотирьох функціональних груп) призначають одночасно по два члени та два заступники членів дисциплінарної комісії строком на три роки. Принаймні один член комісії не має проходити службу в тому органі, в якому його призначено до складу комісії.

Керівник органу ЄС, відповідно до статті 9(1) Додатку IX Положення, може застосувати до службовця наступні види дисциплінарних стягнень: (а) письмове попередження; (б) догану; (с) відстрочення просування на більш високий клас на період від одного до 23 місяців; (д) пониження класу на одиницю; (е) тимчасове зниження класу на період від 15 до 1 року; (ф) зниження класу в цій же функціональній групі; (г) переведення до нижчої функціональної групи із зниженням чи без зниження класу; (х) звільнення з посади та, за необхідності, зменшення проміжної пенсії або призупинення на певний строк суми з допомоги по інвалідності.

Для визначення тяжкості неправомірної поведінки та прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, зокрема, враховуються: (а) характер неправомірної поведінки та обставини, в яких вона відбулася; (б) тяжкість проступку, який негативно впливає на цілісність, репутацію або інтереси установи; (с) форму вини, зокрема, неправомірні дії включають умисні дії чи недбалість; (д) мотиви неправомірної поведінки посадової особи; (е) клас та стаж посадової особи; (ф) сту-

піль особистої відповідальності посадової особи; (g) рівень посадових повноважень та обов'язків; (h) чи неправомірні дії є повторюваними; (j) поведінку посадової особи упродовж всієї її служби.

Керівник органу ЄС може приймати рішення щодо застосування таких стягнень, як письмове попередження або догана без консультації з комісією. Щоправда, перш ніж застосувати будь-яке із цих стягнень, керівник органу має заслухати пояснення самого правопорушника. У будь-якому іншому разі керівник органу має звернутися до комісії із доповіддю, вказавши в ній ті факти, які зумовлюють необхідність притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності та обтяжуючі обставини вчинення ним дисциплінарного проступку.

Звинуваченому службовцю надається 15 днів для ознайомлення зі змістом цієї доповіді. Якщо службовець у присутності голови комісії визнає свою провину й погодиться із доповіддю, тоді керівник органу ЄС, відповідно до принципу пропорційності між характером вчинення несправедливості та покарання, може відкликати свою доповідь з комісії. Після цього керівник органу може застосувати дисциплінарні стягнення, зазначені в частині 1 (a)–(d) статті 9 Додатку IX Положення. Інакше комісія на своєму засіданні розглядає доповідь керівника органу, заслуховує пояснення звинуваченого службовця, опитує свідків, може витребувати документи й навіть провести власне розслідування, під час якого кожна зі сторін може давати пояснення й заперечення.

На своєму засіданні комісія повинна висловити власну обґрунтовану позицію щодо тих фактів, що викладені в доповіді керівника органу ЄС й можливого виду дисциплінарного стягнення. Строк розгляду доповіді в комісії не має перевищувати двох місяців, але він може бути подовженим залежно від рівня складності справи (стаття 18 Додатку IX Положення).

Після винесення рішення комісією керівник органу ЄС упродовж двох місяців має ухвалити власне рішення щодо застосування дисциплінарного стягнення (з урахуванням думки комісії).

Якщо керівник органу ЄС звинувачує службовця в серйозних проступках, у невиконанні своїх посадових обов'язків або порушенні закону, він може негайно відсторонити такого службовця від виконання ним своїх службових обов'язків на певний чи на не визначений строк із зменшенням розміру заробітної плати на цей період часу (але він має отримувати суму не нижче прожиткового мінімуму з урахуванням сімейних надбавок). Якщо упродовж шести місяців дисциплінарне стягнення не застосовується, звинуваченому службовцю має виплачуватися заробітна плата у повному розмірі, за виключенням, коли вчинений ним проступок розслідується в порядку кримінального судочинства.

Якщо до службовця буде застосовано дисциплінарне стягнення, яке не є більш суворим, ніж

письмове попередження, догана або відстрочення просування на більш високий клас або якщо взагалі до нього не буде застосовано дисциплінарного стягнення, тоді ті кошти, які були з нього утримані, повинні бути йому повернуті з урахуванням складних відсотків за ставкою, визначеною статтею 12 Додатка XII Положення.

Службовець, щодо якого було застосовано дисциплінарне стягнення, за винятком звільнення з посади, після трьох років у разі письмового попередження чи догани або через шість років у разі будь-якого іншого стягнення, може подати запит про видалення з його особистої справи усіх згадок про вчинений ним проступок.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, можемо зробити наступні умовиводи. Засади, на яких ґрунтується проходження публічної служби в Україні та органах Європейського Союзу, дуже схожі. Відрізняються вони лише вищим рівнем кваліфікаційних вимог до публічних службовців в Україні та рівнем соціальних гарантій, який є значно вищим в ЄС. Окрім того, в Україні більш формально визначений Закон України «Про державну службу», який значно ґрунтовніше регламентує різноманітні аспекти проходження публічної служби, щоправда це не звільняє від необхідності ухвалення та застосування цілої низки підзаконних нормативно-правових актів, насамперед постанов Кабінету Міністрів України, необхідності в чому немає на теренах ЄС. Це свідчить про використання різної юридичної техніки під час формулювання вітчизняного законодавства у сфері державної служби та «Положення про посадових осіб та умови наймання інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського Співтовариства з атомної енергії», затвердженого Регламентом № 31 (СЕС), 11 (ЄАЕС) від 18 грудня 1961 року. Тому в процесі розбудови України як соціальної та правової держави слід буде запозичити не лише соціально-економічні гарантії реалізації права на публічну службу в ЄС, але й їхні техніко-юридичні прийоми лаконічного формулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Regulation №31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> (дата звернення – 25.08.2018).
2. Staff Members on 01/01/2018. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr-key-figures_2018_en.pdf (дата звернення – 25.08.2018).
3. В Україні 200 тис. держслужбовців – Нацагентство держслужби. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/405064.html> (дата звернення – 25.08.2018).
4. Commission Decision of 15.6.2016 on middle management staff. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-decision-on-middle-management-staff_3288_c_2016_en.pdf (дата звернення – 25.08.2018).

Божко В.М. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Статтю присвячено порівняльно-правовому дослідженню особливостей проходження публічної служби в Україні та Європейському Союзі. Автор порівнює зміст чинних Закону України «Про державну службу» із «Положенням про посадових осіб та умови найму інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського Співтовариства з атомної енергії», затвердженим Регламентом № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС) від 18 грудня 1961 року. Основну увагу в статті присвячено порівняльному аналізу наявних функціональних груп (категорій) державних службовців; кваліфікаційним вимогам щодо вказаних категорій службовців; порівнюється процедура вступу на службу, яка, зокрема, передбачає обов'язкове проходження медичного обстеження медичними співробітниками установи та проходження випробування; співставляються також можливі підстави і порядок припинення публічної служби. Досліджено перелік видів дисциплінарних стягнень, а також підстави і порядок звільнення через некомпетентність в органах ЄС із звільненням через отримання державним службовцем двох поспіль негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності на державній службі в Україні.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, службовець ЄС, порівняльно-правове дослідження, імплементація законодавства ЄС.

Божко В.Н. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРОХОЖДЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Статья посвящена сравнительно-правовому исследованию особенностей прохождения публичной службы в Украине и Европейском Союзе. Автор сравнивает содержание действующих Закона Украины «О государственной службе» с «Положением о должностных лицах и условиях найма иных служащих Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии», утвержденным Регламентом № 31 (ЕЭС), 11 (ЕАЭС) от 18 декабря 1961 года. Основное внимание в статье посвящено сравнительному анализу существующих функциональных групп (категорий) государственных служащих; квалификационным требованиям к указанным категориям служащих; сравнивается процедура поступления на службу, которая, в частности, предусматривает обязательное прохождение медицинского обследования врачами учреждения и прохождения испытательного срока; сопоставляются также возможные основания и порядок прекращения публичной службы. Исследованы перечень видов дисциплинарных взысканий, а также основания и порядок увольнения из-за некомпетентности в органах ЕС с освобождением вследствие получения государственным служащим двух подряд отрицательных оценок по результатам оценки служебной деятельности на государственной службе в Украине.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, служащий ЕС, сравнительно-правовое исследование, имплементация законодательства ЕС.

Bozhko V.M. COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS OF PUBLIC SERVICE PECULIARITIES IN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION

The article is devoted to a comparative legal study of the specifics of the passage of public service in Ukraine and the European Union. The author compares the content of the current Law of Ukraine «On Public Service» with the Regulation № 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community of December 18, 1961.

The article focuses on comparative analysis of existing functional groups (categories) of the public servants. Affirms that while in the EU there are four functional groups of Officials of the Union (administrators, assistants, secretaries and clerks), in Ukraine all categories of public servants divide into three categories. In addition, in these countries, the proportion of higher and lower categories of employees is different.

The study also analyzes the qualification requirements for these categories of Servants, compares the procedure for admission to the service, which, inter alia, requires mandatory medical examination by the doctors of the institution itself, while Ukrainian legislation encourages the contestant to submit only a certificate of health.

The article also examines the general and distinctive requirements for the nomination and passage of a probationary period as conditions for admission to service, as well as possible grounds and procedure for termination of public service.

In particular, the list of types of disciplinary punishments in public service in the EU and Ukraine has been investigated. It is concluded that the EU legislation provides for the possibility of applying one of eight disciplinary sanctions, while the Ukrainian only four. The possible grounds and the order of dismissal on the indicated grounds are also compared. More attention is focused on the procedure for dismissal due to incompetence in the EU with the exemption through the receipt of two consecutive negative evaluations by the civil servant on the results of the performance appraisal in the civil service in Ukraine.

According to the results of the study, it was concluded that the principles of the passage of public service in Ukraine and the European Union are very similar, they are based on common values. The procedure for the passage of public service in them differs only in the high level of qualification requirements for Public Servants in Ukraine and the level of social guarantees, which is much higher in the EU. In addition, in Ukraine more formally defined the Law of Ukraine «On Public Service», which significantly regulates various aspects of the passage of public

service. However, this does not exempt from the need to adopt and apply a number of by-laws, in turn, decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the need for which is not in the territory of the EU. This indicates the use of various legal techniques in the formulation of domestic legislation in the public service of Ukraine and the EU. Therefore, in the process of Ukraine's development as a social and legal state, it will be necessary to borrow not only socio-economic guarantees for the realization of the right to public service in the EU, but also their technical and legal methods for laconic wording of the texts of regulatory legal acts.

Key words: Public Servant, Public Service, Official of the Union, Comparative legal study, Implementation of EU legislation.