

<https://abcnews.go.com/Politics/bidens-warning-nuclear-armageddon-reflects-stakes-russia-imminent/story?id=91211670>

9. Росія не зможе диктувати Україні умови миру — Шольц / Олег Павлюк // СУСПІЛЬНЕ. НОВИНИ. URL: <https://suspilne.media/244950-rosia-ne-zmoze-diktuvati-ukraini-umovi-miru-solc/>

Краковська Анжеліка Євгеніївна

*к.ю.н., доцент, доцент кафедри господарського та адміністративного права
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

Пазевич Тетяна Романівна

*здобувачка юридичного факультету
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

ВИДИ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

З урахуванням останніх змін, воєнного стану, отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС, досліджуючи питання права громадян України на публічну службу, варто звернути увагу на реформи країн-членів ЄС у сфері публічної служби, дослідити існуючі види моделей публічної служби та визначити доцільність запозичення позитивного іноземного досвіду для України.

Питання публічної служби розглядали такі науковці як Я. Буряк, Н. Гончарук, К. Ващенко, І. Грицяк, А. Илишева, Ю. Ковбасюк, С. Сприндис, М. Пипяк та інші. Однак, з урахуванням умов сьогодення та курсом на євроінтеграцію, дуже актуальним є питання щодо порівняння існуючих видів моделей публічної служби, виокремлення їх ознак та можливості запозичення позитивного досвіду для удосконалення публічної служби в Україні.

Публічна служба проходить довгий процес виникнення, становлення, змін та шліфується під впливом історичних та зовнішніх подій, завдяки чому формуються моделі, притаманні кожній країні. Серед багатьох існуючих класифікацій, виділяють такі моделі: континентальну, що відповідає кар'єрній

(закритій) моделі публічної служби; англосаксонську, що відповідає посадовій (відкритій) моделі, та змішану, що поєднує елементи цих двох моделей [1, с. 112].

До країн з кар'єрною моделлю відносяться Франція, Німеччина, Іспанія, Данія, Болгарія, Румунія, Кіпр, Словаччина, Словенія, Японія тощо.

Франція перша наприкінці 1940-х років почала реформування державної (публічної) служби, і її досвід є одним з найуспішніших серед країн з кар'єрною моделлю, тому розглянувши систему публічної влади Франції, можемо прийти до ознак цієї моделі. Для будь-якої публічної служби цієї моделі притаманні три базові принципи: безперервності функціонування публічної служби; мінливості; нейтралітету і рівності [2, с. 11]. Усі публічні службовці розділені вертикаллю на чотири категорії – А, В, С і D, згідно з рівнем адміністративно-управлінської відповідальності при прийнятті рішень. Категорія А – це директора управлінь і департаментів, В – начальники відділів і підвідділів, С – виконавці, D – штатний технічний персонал [3, с. 95]. Категорії поділяються на ранги, що діляться на класи. Підвищити клас можна завдяки вислугі та професійним якостям. Висока оцінка роботи прискорить підвищення класу, а низька сповільнить. Посадовий оклад зростає з підвищенням класу. Щоб стати публічним службовцем, потрібно пройти конкурс з письмових іспитів та усної співбесіди, після чого визначається рейтинг кандидатів, з переліку яких призначають на посаду. Від 6 місяців до 2-ох років кандидат проходить випробувальний термін і потім отримує статус чиновника [1, с. 111]. Внутрішній конкурс дає можливість публічним службовцям, які не мають відповідного освітнього рівня, брати участь у конкурсних іспитах для одержання вищої категорії, за умови присутності вислуги років на публічній службі. Реформування публічної служби відбулось і за рахунок децентралізації. Так, основним суб'єктом місцевої публічної влади стали територіальні колективи, і для кращого правового регулювання місцевого самоврядування був створений адміністративний кодекс, який об'єднав всі закони, що регулювали питання організації та діяльності органів

місцевого самоврядування [3, с. 95]. В кожному департаменті є представник від уряду – префект, що контролює дотримання національних інтересів та є посередником між центральними та місцевими органами.

Отже, можна виокремити такі ознаки, притаманні кар'єрній моделі публічної служби: вступ на публічну службу на весь період професійної кар'єри; гарантія роботи протягом життя; певним чином обмежує можливість вільного переміщення персоналу між державним і приватним секторами; наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти; статутно (або нормативно) закріплений кодекс поведінки публічних службовців; чітко визначений принцип субординації; призначення на найнижчі посади службовців; визначений ієрархічний характер, що забезпечує автоматичне просування у кар'єрі за вислугою років; обмеження визнання професійного досвіду роботи у приватному секторі; результати конкурсів дозволяють просуватись по службі більш здібним; оцінювання кандидата не тільки за кваліфікацією, а й додатковими навичками; поєднання державного управління та місцевого; адміністративний контроль рішень органів місцевого самоврядування.

Друга модель, посадова, діє в Швеції, Нідерландах, Естонії, а також США та інших країнах. У країнах, де домінує посадова (за контрактом) модель публічної служби, є свої відмінні риси. Так, наприклад, їй притаманний інший порядок конкурсного відбору. Будь-яка особа, що відповідає умовам вступу на публічну службу та вимогам для певної посади, може брати участь у конкурсі на зайняття будь-якої посади (незалежно від того, чи працювала вона у приватному секторі чи у державному). Публічні службовці призначаються на посаду на умовах строкового договору (контракту). Автоматичного просування по службі немає. Також важливо, що створюється своєрідна «спеціалізація» саме для конкретної посади [4]. Притаманний акцент на New public management. Система прийому, навчання і просування по службі вирощує публічних управлінців широкого профілю; є особлива мотивація: оплата здійснюється за оцінкою ефективності і досягнутих цілей роботи.

Також є система премій і бонусів. Для просування по службі відбирають найкращих кандидатів на підвищення по результатам конкурсного іспиту та щорічної оцінки їх діяльності. Всі країни посадової моделі публічної служби діють за принципом відкритості. Так як ця система виникла з англосаксонської моделі права, варто розглянути досвід США.

Професійна підготовка посадової (відкритої) публічної служби відбувається у трьох напрямках: на рівні вищих навчальних закладів та закладів освіти, спеціалізованих інституцій з організації тренінгів із підвищення кваліфікації для публічних службовців та приватних ініціатив професійного навчання в різних напрямках, для службовців різних сфер та рівнів. Інституції є в кожному штаті, вони навчають публічних службовців за акредитованими державними програмами з переліку Національної асоціації шкіл із державних відносин та управління (NASPAA). Бюро з управління персоналу координує роботу спеціалізованих інституцій з підготовки публічних службовців. Школи післядипломного навчання пропонують службовцям різні тренінги: від основ податкової політики до адміністративних послуг. На місцевому рівні функціонує Міжнародна асоціація з управління містом та районом (ISMA) для підтримки місцевого управління. Це забезпечує різнобічність у якісній підготовці публічних службовців [5, с. 115]. Конкурсний іспит у США потрібний для вступу, просування і призначення на публічну службу. Їх розробляють наукові центри, університети, кваліфіковані фахівці у відповідних сферах життєдіяльності, а вимоги готує Служба управління персоналом. Іспити складають письмово, у вигляді тестів, та в усній формі через бесіду чи розгляд науково змодельованих ситуацій.

Отже, можна виокремити такі ознаки, притаманні посадові моделі публічної служби: службовці за контрактом наймаються на посади відповідно до професійних навичок та освітнього рівня; проходження публічної служби визначається каталогом посад, в якому містяться умови для зайняття кожної з них; службовці наймаються на конкретну посаду за конкретними вимогами до цієї спеціалізації; автоматичного просування по службі немає; можна вступити

на будь-який рівень публічної служби; підвищення відбувається серед тих, хто найкраще склав іспит та показав високу ефективність; якісна різнобічна підготовка публічних службовців.

Змішану модель публічної служби має Мальта, Латвія, Литва, Угорщина, Чехія, Польща та інші країни. Показовими тут є реформи у Польщі. Початі у 90-х роках реформи децентралізації публічної влади, створили три рівні незалежного самоврядування з чітким поділом повноважень та окремим бюджетами, де державна влада має свої представництва для контролювання органів місцевої влади [6, с. 70]. Створено два типи територіальної адміністрації: на принципі централізації (урядовий) і другий тип - на принципі децентралізації. Так, воєводства реалізують завдання центральної влади, а гміни стали опорою місцевих органів самоврядування. Програма «приязна адміністрація» була створена для поширення інформації щодо дій адміністрації, удосконалення надання послуг та покращення роботи. Вона ініціює зміни в адміністраціях щодо поширення досвіду відкритості дій та надає громадянам інформацію про найважливіші адміністративні процедури [7, с. 246].

Що стосується формування державної влади, то у Польщі використовується поняття публічна та громадянська (цивільна) служба. До публічної служби відносять посади державної адміністрації, а до цивільної служби – посади, створені для забезпечення професійного, неупередженого та політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації. Зайняти посаду в публічній або цивільній службі кандидат може тільки після проходження процедури: призначення на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років), 6-місячне стажування, початкова професійна підготовка, здача іспиту, який приймає екзаменаційна комісія. При наявності потрібних умов кандидат отримує контракт на роботу на невизначений термін [3, с. 96]. Також пропонується необхідна підготовка для осіб, які планують зайняти керівну, експертну або управлінську посаду в польській державній службі на центральному й регіональному рівнях. Слід зазначити, що

Національна школа публічного адміністрування займається й підвищенням професійної кваліфікації осіб, що працюють в органах публічної адміністрації.

Отже, змішана модель поєднує ознаки посадової та кар'єрної моделі публічної служби. На частину посад можуть претендувати будь-які особи, в тому числі поза межами публічної служби, але на окремі посади можна претендувати, лише маючи певний досвід публічної служби. В результаті реформ та модернізації, велика кількість країн мають змішану модель публічної служби і знаходяться посередині між кар'єрною та посадовою моделями. На сьогодні, в класичному чистому вигляді кар'єрної чи посадової моделі публічної служби не існує. Не виключення і Україна. Ознаки змішаної моделі публічної служби помітні і в нашій державі: поділ посад на категорії А, Б та В, відповідно до Закону України «Про державну службу» [8] (ознака кар'єрної моделі); можливість підписання контракту на проходження державної служби (ознака посадової моделі); передача Національної академії державного управління при Президенті України до компетенції Міністерства освіти і науки, відповідно до Указу Президента 2020 року [9] (ознака кар'єрної моделі) тощо. Через реформування та децентралізацію публічна служба поступово модернізується, орієнтується на захист інтересів громадян з урахування змін до стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки [10] та Європейських стандартів. Слід зазначити, що Україна активно працює над вдосконаленням системи публічної служби на користь європейської інтеграції.

Розглянувши іноземний досвід побудови моделей публічної служби, варто зазначити, що у країн-членів ЄС немає єдиної системи. Кожна з них використовує різні моделі, а організації вдалих систем відбувається внаслідок довгого реформування. Україна, як сучасна правова держава, наближена до змішаної моделі публічної служби, і хоча фундамент для удосконалення публічної служби вже закладений, вона все ще на шляху до створення свого підходу, саме тому варто звернути увагу на позитивні аспекти у досвіді реформування моделей інших країн.

Джерела:

1. Пипяк М. І. Наближення правового статусу державного службовця в Україні до стандартів Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 57. С. 109 – 116. URL: <http://repository.vsau.org/getfile.php/18975.pdf>.
2. Буряк Я. Я. Доктрина публічних послуг в адміністративному праві Франції. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*. 2019. № 8 (22). С. 9-13. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15790890947004.pdf>.
3. Сприндис С. І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 91 – 100. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/6_2020/16.pdf.
4. Прийняття на державну службу у країнах Європейського Союзу. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf>.
5. Корнута Л. М., Неугодніков А. О. Окремі аспекти професійної підготовки публічних службовців: зарубіжний досвід Великобританії та США. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 5 (40). С. 113-118. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/947/1313>.
6. Магновський І. Й. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади: теоретико-правовий аспект. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2021. № 4 (96). С.68-77. URL: <http://dspace.oduvs.edu.ua>.
7. Микієвич М., Сенік С. Особливості розвитку державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правова характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2019. № 46. С.241–251. URL:<http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/intrel/article/view/10375/10503>.

8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 07.11.2022).

9. Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами: Указ Президента України від 05.11.2020 року № 487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2020#Text> (дата звернення: 07.11.2022).

10. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 року № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 07.11.2022.).

Акіменко Юлія Юріївна

*к.ю.н., доцент, доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Белогубова Оксана Олександрівна

*к.ю.н., доцент, доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

**ВЕРСАЛЬСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ – НОВИЙ ЕТАП У ЗОВНІШНІЙ
ПОЛІТИЦІ ТА ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ ЄС**

11 березня 2022 року президент Франції Еммануель Макрон прийняв 27 голів держав і урядів Європейського союзу (надалі – ЄС) у Версальському палаці для обговорення європейської безпеки, результатом якої є Версальська декларація. Версальська декларація є орієнтиром для формування майбутніх реформ у внутрішньо інституційній системі та новою стратегією для змін у зовнішній політиці та політиці безпеки. Лідери ЄС назвали вторгнення Росії в Україну «тектонічним зрушенням в європейській історії» [1].

Версальська декларація закликає до спільної відповідальності за «захист громадян ЄС, цінностей, демократії та європейської моделі», одночасно