**Аспекти публічного управління** [Том 4, № 11-12 (2016)](https://aspects.org.ua/index.php/journal/issue/view/25)

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**УДК 35.08(430)**

**І.І. ПИСЬМЕННА**

Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро, Україна,

E-mail: [inna.pysmenna@mail.ru](mailto:inna.pysmenna@mail.ru)

**ЧИНОВНИЦТВО В НІМЕЧЧИНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

**Авторське резюме**

*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.*

**И.И. ПИСЬМЕННАЯ**

Университет таможенного дела и финансов, г.. Днепр, Украина,

E-mail: [inna.pysmenna@mail.ru](mailto:inna.pysmenna@mail.ru)

**ЧИНОВНИЧЕСТВО В ГЕРМАНИИ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ**

**Авторское резюме**

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.

**I.I. PYSMENNA**

University of customs and finance, Dnipro, Ukraine,

E-mail: [inna.pysmenna@mail.ru](mailto:inna.pysmenna@mail.ru)

**PUBLIC SERVICE IN GERMANY: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**Abstract**

*The article deals with the basic principles of organization and functioning of the institution of the public service in Germany. It is identified the possibility of their implementation in Ukraine. It is considered aspects that include the concept “public servant” and that of positions assigned to this institution in Germany. It is analyzed the procedure for appointing public servants to the relevant categories of posts, and the legislation on political impartiality of public servants. It is considered some disciplinary rules of law governing the consequences that can lead to a particular offense of public servants. These special public-legal relations are governed by German of laws on public servants at the federal and state levels. Federal law on public servants (Bundesbeamtengesetz) contains detailed provisions on passing of public servants public service at the federal level .The relevant state laws exist for public servants who are employed in the public service at the state level, for example, in the city or municipality. On the basis of state structure of Germany employers of public servants are federation, state, municipality. It should be noted that from 1 April 2009 to state laws on public servant were made significant changes based on the law on the status of public servant (Beamtenstatusgesetz). Existing still frame law on the right of public servants (Beamtenrechtsrahmengesetz) was canceled. So public servants are persons performing public-legal functions in the public service at the federal, state and municipal levels. In Germany public servant is a person who is in special office relations with the state. These relations are characterized by performance of public-legal functions. They associate public servant with the state of relation of loyalty and state trust. The public servant has special public-legal powers, based on the relevant principles of public administration. All these aspects are considered in comparison with the relevant rules of domestic law “On Public Service”. It is proved importance of unification of basic approaches and principles of development that laid in the law “On Public Service” with the basic principles of service in local government that will form an institution of public service in Ukraine, taking into consideration the experience of this institution in Germany.*

**Key words:** *institution of the public service,**public service, public servant, disciplinary liability, legal relations.*

**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, 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. 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.

**Метою дослідження** є 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. Серьогіна, Ю.П. Сурміна та інших. Вагомим підгрунтям 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 сих 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 стосунках з державою (землею), причому ці стосунки 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 рівня 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, отримує 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 не складанням іспиту до відповідної кар’єрної групи. Остаточне не складання 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 чиновника 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, їх 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 підлеглого 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 своєю загальною поведінкою підтверджувати свою приналежність до свободо-демократичного порядку, що закріплений у Конституції, та робити усе 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 його 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, їх інтереси захищаються, а пропозиції обговорюються у компетентних вищих органах у межах їх 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 відношенні. 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 їх 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 важкої провини остаточно втратив довіру держави, як роботодавця та суспільства. Для 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 відбору кадрів для державної служби з випускників ВНЗ; під час набору кадрів державний сектор має пріоритет перед приватними компаніями;
* стратегічні рішення приймаються управлінцями, 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,c.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.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про державну службу: закон України від 10 лютого 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://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](http://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 (BGBI.IS.1010). – Режим доступу: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)

5. Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5 Februar 2009 (BGBI.IS.160). – Режим доступу: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)

6. Bundesdisziplinargesetz (BDG) vom 9 Juli 2001 (BGBI.IS.1510). – Режим доступу: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)

REFERENCES:

1. Pro dershavnu slushbu: zakon Ukrainy vid 10 lutogo 2015 r. № 889-VIII. – Regime to access: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)

2. Pro shvalennya strategii reformuvannya derzavnoi slugbi ta slugbi v organah mistsevogo samovryaduvannya v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdgennya planu zahodiv shodo jii realizatsii: rozporyadgennya Kabinetu Ministriv Ukkraini vid 18 bereznya 2015 r. № 227-r – Regim dostupu: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

3. Organizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta praktyka: navch. posib. / za zah. red. M. O. Bahmeta [ta in.]. – Mykolaiv: Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, 2007. – 244 s.

4. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) vom 17 Juni 2008 (BGBI.IS.1010). – Regime to access: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)

5. Bundesbeamtengesetz (BBG) von 5 Februar 2009 (BGBI.IS.160). – Regime to access: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)

6. Bundesdisziplinargesetz (BDG) vom 9 Juli 2001 (BGBI.IS.1510). – Regime to access: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)

Довідка про автора

Письменна Інна Іванівна

Магістр державної служби

Старший викладач кафедри іноземних мов та професійної мовної підготовки

Університету митної справи та фінансів

Т. 0975078622

e-mail: [inna.pysmenna@mail.ru](mailto:inna.pysmenna@mail.ru)

Домашня адреса: 49098 Дніпропетровськ

вул. Малиновського 8, кв. 168.

Університет митної справи та фінансів

49000 Дніпропетровськ

вул. Рогальова 8

Письменная Инна Ивановна

Магистр государственной службы

Старший преподаватель кафедры иностранных языков и профессиональной языковой подготовки

Университета таможенного дела и финансов

Т. 0975078622

e-mail: inna.pysmenna@mail.ru

Домашний адрес: 49098 Днепропетровск

ул. Малиновского 8, кв. 168.

Университет таможенного дела и финансов

49000 Днепропетровск

ул. Рогалева 8

Pysmenna Inna Ivanivna

A lecturer foreign languages and professional training department

of the University of Customs and Finance

number: 0975078622

e-mail: [inna.pysmenna@mail.ru](mailto:inna.pysmenna@mail.ru)

Home address: 49098 Dnepropetrovsk

Malinovskogo street 8, 168

University of Customs and Finance

49000 Dnipropetrovsk

Rogalova street 8