

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 35.07 (477)

І. С. Жданова,
аспірант кафедри державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Розглянуто стан та проблеми адаптації вітчизняного законодавства про державну службу до вимог Європейського Союзу, проаналізовано європейський досвід законодавчого регулювання процесів адаптації у визначеній сфері, визначено принципи, що лежать в основі функціонування державних служб країн Європи, сформуовано пропозиції, спрямовані на розвиток державної служби в аспекті європейського вибору.

Ключові слова: державна служба, адаптація законодавства, Європейський Союз, *acquis communautaire*, принципи адміністративного права.

There have been the state and problems of national legislation on civil service approximation to EU requirements explored, European experience of legislative regulation of approximation in this field analyzed, basic principles of functioning of civil services in Europe defined, proposals for further development of civil service in terms of European choice developed.

Key words: civil service, the approximation of legislation, the European Union, *acquis communautaire*, principles of administrative law.

Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена важливістю реалізації задекларованого стратегічного курсу державної політики України – вступу до ЄС. Ключовим елементом успішної євроінтеграції України є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства з правовими нормами ЄС. Адаптація вітчизняного законодавства про державну службу до вимог ЄС є одним із важливих напрямів цього процесу. В зв'язку з цим, особливої актуальності набуває приведення національного законодавства про державну службу до стандартів ЄС, враховуючи ті принципи, концепції, доктрини і поняття, які складають основу *acquis communautaire*.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адаптації законодавства України про державну службу до законодавства Європейського Союзу має наукову актуальність. Про це свідчать праці вітчизняних науковців: К. Смирнкової, Г. Друзенко, С. Костюка, В. Головатой, Т. Пахомової та ін. Вони розглядають стан і роль адаптації українського законодавства до європейських стандартів та вплив цього процесу на поглиблення інтеграційних прагнень України.

Роботи таких фахівців, як В. Бакуменко, В. Вакулєнко, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Ребало достатньо системно висвітлюють загальнонаукову проблематику й основні напрями євроінтеграційних перетворень у вітчизняній системі державного управління.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Однак, ще залишається багато невирішених проблем та прогалини у розумінні процесу досягнення відповідності вітчизняного законодавства про державну службу вимогам ЄС. Недостатньо дослідженими залишаються питання практики впровадження та застосування європейських принципів в діяльності органів державної влади.

Метою статті є визначення стану та основних проблем адаптації законодавства України про державну службу до вимог ЄС, розкриття особливостей та умов цього процесу.

Основний виклад матеріалу. У Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 18 березня 2004 року визначено, що адаптація законодавства, це – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу вітчизняний законодавець визначає як досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього [1].

Acquis communautaire в перекладі з французької означає «надбання Співтовариства», тобто є сукупністю актів законодавства, політичних документів та практики їх застосування, що існують у Європейському Союзі. За визначенням Суду Європейських співтовариств *acquis communautaire* має свою унікальну природу та складається з первинного права – актів, що створили держави-члени та вторинного права – актів, які ухвалили інституції Співтовариства на підставі первинних актів [5].

Відомо, що *acquis communautaire*, крім джерел права Євросоюзу, містить сукупність правових актів незобов'язального характеру, доктринальні поняття, рішення Суду ЄС, рекомендації та домовленості, у тому числі і в рамках Європейської політики сусідства, що виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань і мають беззаперечно сприйматися державами – членами та державами – аплікантами на вступ до Євросоюзу [6, с. 7].

Зазначимо, що Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року не містить окремого розділу, який би торкався питань адаптації законодавства про державну службу. Зазначено лише те, що на першому етапі виконання Програми необхідно створити систему навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань європейського права, включаючи розроблення та затвердження відповідних навчальних програм. Тобто, Програма регулює процеси адаптації лише щодо визначених у ст. 51 УПС пріоритетних сфер діяльності. Крім того, у Програмі немає переліку заходів з адаптації, що робить її нетиповою для документів такого зразка.

Варто зазначити, що УПС не обмежує зближення законодавства окремими галузями права. Це свідчить про те, що в більшості країн, які колись були кандидатами на вступ до ЄС, Національні програми з прийняття *acquis*, крім визначених у ст. 51 УПС пріоритетних сфер, мають положення з реформування державної служби в аспекті європейського вибору.

Так, в Естонії у 2001 році затверджено Національну програму прийняття *acquis*, у якій є окремий розділ щодо адаптації державної служби до вимог ЄС. Зокрема, в Програмі зазначено, що реформа державної служби є частиною реформи державного управління в рамках національного плану дій щодо прийняття *acquis*.

Крім нового Закону про державну службу, згідно з даною Програмою було розроблено документ «Принципи навчання на естонській державній службі». Документ визначав принципи роботи та стандарти звітності системи підготовки кадрів, закріплював принципи організації навчання, порядок підготовки державних службовців як один з головних пріоритетів в цій сфері.

В рамках Програми підготовлено пілотну базу даних державних службовців, кінцевою метою якої було створення реєстру, що акумулює службові характеристики державних службовців та їх переміщення (міграцію). Реєстр створював передумови для більш ефективного планування підготовки кадрів державної служби і давав реальний шанс для моніторингу процесів у рамках державної служби – мобільності, розвитку кар'єри, саморозвитку, і можливості оцінки нинішньої ситуації з метою відповідного реагування [9].

Національна програма прийняття *acquis* Республіки Словенія 1999 року значну увагу надає навчанню та підготовці державних службовців. Зокрема, у розділі Система державних службовців і підготовки кадрів у галузі державного управління зазначено, що метою загальної підготовки службовців є передача знань про ЄС із можливістю їх застосування на практиці. Передбачалося розроблення спеціальних програм для управління персоналом і програм для фахівців, які будуть виконувати функції, пов'язані із застосуванням права ЄС [10].

Польська програма прийняття *acquis* 1998 року в розділі Доступ до державної служби передбачила, що державне управління відіграє важливу роль у польській підготовці до членства в ЄС. З цієї метою польський парламент 5 липня 1996 прийняв закон про державну службу, в якому зазначено, що головною метою державних службовців є забезпечення професійного, надійного, неупередженого та політично нейтрального виконання завдань держави.

У польській Програмі передбачались заходи з підготовки змін до законодавства про державну службу. Найбільш важливими з них на той час були: забезпечення рівного доступу громадян до працевлаштування на державній службі, забезпечення відкритого, публічного і конкурсного набору державних службовців.

Програмою зроблено наголос на необхідності підготовки державних службовців в європейських структурах. Зазначено також, що Положення про державну службу, розроблене під час польського приєднання до ЄС, потребує узгодження з принципом свободи доступу до державної служби для громадян держав – членів Європейського союзу [11].

Разом з тим, ми не можемо зазначити, що сьогодні не вживаються конкретні заходи з розвитку вітчизняної державної служби в аспекті європейського вибору.

Необхідність адаптації законодавства України про державну службу до законодавства ЄС відображається в різних нормативно-правових документах.

Згідно з п. 3 розділу 2.1. Плану дій «Україна – Європейський Союз», схваленого Кабінетом Міністрів України 12 грудня 2005 року, щодо забезпечення ефективності боротьби з корупцією Україна повинна сприяти прозорості діяльності та підзвітності органів державного управління, зокрема, шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів. Крім того, Планом визначено такі конкретні «пріоритети діяльності, як:

- зміцнення стабільності та ефективності установ, які забезпечують демократію;
- посилення управлінської спроможності;
- продовження адміністративної реформи» [12].

Також у документі зазначено, що «... імплементація Плану дій значно наблизить українське законодавство, норми та стандарти до законодавства Європейського Союзу». Тобто остаточною метою адаптації є не лише ухвалення ряду вітчизняних нормативно-правових актів, але і їх повна імплементація та виконання.

Перше серйозне намагання створити державну службу європейського зразка було сформульовано в Концепції про адміністративну реформу в Україні, тобто ще у 1998 році.

Протягом наступних років було прийнято ряд законодавчих актів, в яких чітко визначались заходи з подальшого розвитку державної служби України, в тому числі щодо адаптації законодавства про державну службу до європейських вимог. До найбільш показових нормативних актів можна віднести: Програму інтеграції України до Європейського Союзу, затверджену Указом Президента №1072/2000 від 14 вересня 2000 року; Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 року; Указ Президента України «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 року; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки» від 08 червня 2004 року №746; Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 року.

За висновком Комісії «Блакитна стрічка», що функціонує в Україні як незалежний орган за фінансової та адміністративної підтримки ПРООН, у 2004 році було здійснено дійсно необхідні заяви та прийнято стратегічно важливі документи у сфері державної служби. Однак, ані Стратегія реформування державної служби, ані Концепція адаптації державної служби до стандартів ЄС не призвели до значних змін. Прийняття цих документів майже не вплинуло на якість функціонування Уряду, тому що не було проведено чіткий розподіл функцій політиків та державних службовців [2, с. 26].

Метою Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки було розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України.

Головдержслужба у 2010 році розглянула стан реалізації Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки та відзначила, що в рамках поставлених завдань [8, с.2-3] здійснено необхідні «точкові» законодавчі зміни: розглянуто та прийнято 25 проектів законів, 13 Указів Президента, 143 постанови та 54 розпорядження Уряду.

Всі ці нормативні акти заклали фундамент внутрішнього забезпечення широкої діяльності з приведення правового поля України в сфері державної служби до норм і стандартів ЄС.

Важливо зазначити, що ключовим аспектом у процесі адаптації законодавства України до вимог ЄС є врахування у національному законодавстві принципів, які є частиною *acquis communautaire* та одним із головних критеріїв вступу до ЄС.

Згідно з Повідомленням Комісії до Ради та Європейського Парламенту «Ширша Європа – сусідство: Нові рамки стосунків з нашими східними та південними сусідами» Україна належить до третьої категорії держав, які здійснюють адаптацію свого законодавства до *acquis communautaire* в статусі держави – сусіда [7, с.10]. Така адаптація законодавства є більш гнучкою, але в той же час більш глибокою, порівняно з адаптацією в процесі приєднання до ЄС. Це означає, що Україна в рамках своїх євроінтеграційних прагнень повинна не тільки привести пріоритетні сфери законодавства до відповідних вимог, але й впровадити спільні для всіх держав-членів ЄС принципи.

Незважаючи на те, що кожна держава ЄС мала і має необмежену свободу щодо шляхів і заходів для досягнення результатів, передбачених договорами та вторинним законодавством ЄС, із часом серед держав-членів ЄС почали формуватися щодо цього спільні підходи та принципи. Це явище можна спостерігати і в адміністративному праві.

Принципи адміністративного права та стандарти державної служби є взаємопов'язаними. Загальні адміністративні принципи лежать в основі функціонування державних служб та органів державного управління країн Європи і їх дотримання є обов'язковим. Відомо, що країни-кандидати оцінюються, крім іншого, за тим, якою мірою ці принципи відображені в структурі їхніх органів державного управління, та як гарантоване дотримання цих принципів у діяльності державних службовців.

Отже, принципи адміністративного права впливають на прийняття рішень державними службовцями і поведінки державної служби в цілому. Ці принципи є віхами, на які орієнтуються системи державної служби і державного управління як у державах-членах, так й інституту ЄС [3, с. 23].

ОЕСР у своїх Рекомендаціях з реформування державної служби назвала такі основні групи принципів, які мають лежати в основі її функціонування: верховенство закону; відкритість і прозорість; підзвітність; ефективність і результативність [4, с.41].

Визнаний фахівець з адміністративного права Ф. Кордона, акцентуючи увагу на цих чотирьох категоріях принципів, що сьогодні лежать в основі Європейського адміністративного простору та розглядаються в рамках законодавства Співтовариства, надав їм таку характеристику [13]:

1. Верховенство закону, тобто правова визначеність і передбачуваність адміністративних дій і рішень. Тут мова йде про дотримання законності під час ухвалення державних рішень, а також дотримання законних прав громадян.

2. Відкритість та прозорість, що спрямовані на забезпечення контролю за адміністративними процесами і результатами та їх відповідності встановленим правилам. В рамках цієї категорії розглядається принцип недопущення дискретності та секретності в діяльності органів публічної влади; принцип транспарентних відносин між вищими посадовими особами і громадськістю; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особою, чий права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку із його прийняттям тощо.

3. Підзвітність органів державного управління перед іншими гілками влади, спрямована на забезпечення дотримання законності; застосування систематичного методу спілкування держави в особі її органів з громадськістю через представлення результатів діяльності.

4. Ефективність досягається за рахунок забезпечення ефективного врядування на практиці, підвищення ефективності виконання завдань, застосування ефективної системи управління ризиками, використання достовірної інформації, консультацій і порад.

Аналізуючи європейський підходів до визначення та розкриття змісту цих принципів зазначимо, що принцип верховенства закону є одним із фундаментальних та багатосторонніх. Він полягає у тому, що органи влади мають виконувати свої функції та зобов'язання у суворій відповідності до законодавства і включає у себе по суті принцип пропорційності, процедурної справедливості та своєчасності.

Принцип пропорційності означає, що адміністративні дії мають бути вимогливими пропорційно до визначеної законодавством мети, тобто не вимагати від громадян більше, ніж необхідно для її досягнення. Застосування певного законодавства у випадках, коли вищезазначені дії можуть призвести до непередбачених законом наслідків, є незаконним.

Процедурна справедливість гарантує точне й неупереджене застосування закону, дотримання чітко встановленої адміністративної процедури, детальне ознайомлення із фактами, недопущення шкоди правам та інтересам громадян.

Принцип своєчасності дій підтримує надійність та передбачуваність управлінських рішень і означає, що досягнення цілей і завдань має здійснюватися оперативно у передбачені законом терміни.

Принцип прозорості є необхідною умовою забезпечення верховенства права, забезпечують участь громадян в управлінні публічними справами, а також підконтрольність діяльності державних службовців суспільству.

Особливість принципу підзвітності проявляється у тому, що він виступає також інструментом, який гарантує дотримання в державному управлінні принципів ефективності, результативності, надійності, передбачуваності; допомагає упевнитись у дотриманні принципів відкритості і прозорості, неупередженості. Це досягається за допомогою комплексу формалізованих процедур.

Суть принципу ефективності полягає у досягненні високого рівня співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. Результативність означає забезпечення досягнення поставленої мети та цілей.

Успішне застосування принципу ефективності вказуватиме на отримання цільових ефектів в процесі досягнення поставленої мети, які можуть мати форму економії часу, підвищення якості та зручності державних послуг.

Кожну адміністративну систему можна оцінити, перевіряючи у який спосіб та наскільки реально запроваджуються вищезазначені принципи як у правовому устрої держави, так і в щоденній діяльності органів державної влади та державних службовців. Залежно від цього, можна судити про ступінь узгодженості її адміністративних систем.

Виходячи з принципів Європейського адміністративного простору, нормативно-правових засад реформування системи державної служби в Україні та сучасного стану інституту державної служби, його розвиток повинен здійснюватися у напрямі формування нового законодавства про державну службу [15, с.16].

У першу чергу це стосується Закону України «Про державну службу», який згідно рекомендацій SIGMA повинен містити положення про захист державної служби від політичного втручання, вдосконалення якості та діяльності персоналу, збалансовувати обов'язки та відповідальність (підзвітність) у межах органу управління з правами, що забезпечують професійну добросовісність.

Країни ЄС по-різному імплементують зазначені принципи ЄАП у своїх законодавствах про державну службу. Аналіз європейської практики свідчить про зосередження на обмеженій кількості найбільш важливих принципів. Наприклад, Закон Польщі «Про державну службу» від 18 грудня 1998 року ґрунтується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність та політична нейтральність.

Закон України «Про державну службу» 1993 року визначає, що державна служба ґрунтується на принципах служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму; компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

У статті 2 проекту Закону про державну службу №8306 від 25.03.11 перелічені 8 принципів державної служби, а саме: верховенство права; законність; професіоналізм; добросовісність; патріотизм; політична нейтральність і лояльність; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [14].

Аналізуючи цей законопроект, доходимо висновку, що документ наводить перелік досить ґрунтовних для функціонування державної служби принципи. Проте, важливим є визначення кожного з наведених принципів з метою недопущення суб'єктивного трактування.

Включення терміна «патріотизм» до переліку принципів державної служби, на нашу думку, безумовно вказує на перевазі інтересів суспільства над особистими інтересами особи, проте він може викликати асоціації з терміном «націоналізм». Тому було б доречним використати нейтральний термін. Наприклад, у Законі Естонії Про Державну Службу цей принцип визначено як «служіння громадським інтересам».

Виходячи з європейської практики, проект закону доцільно доповнити принципом ефективності та дати його визначення.

Висновки. З огляду на зазначене, можна дійти висновку, що останніми роками Україна зробила певні кроки у наблизенні законодавства України про державну службу до законодавства Європейського Союзу. Свідченням цього є розробка і прийняття низки нормативно-правових актів у цій сфері.

Проте, наявність значної кількості нормативно-правових актів жодною мірою не означає, що адаптація сучасного законодавства України про державну службу до вимог ЄС є завершеною.

Цей процес ускладнює той факт, що Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» регулює процеси адаптації лише щодо визначених у ст. 51 УПС пріоритетних сфер діяльності, ігноруючи положення з приведення державної служби до вимог ЄС. Хоча УПС і не обмежує зближення законодавства окремими галузями права. Про це говорить досвід країн ЄС, Національні програми з прийняття *acquis* яких, крім визначених у ст. 51 УПС пріоритетних сфер, мають окремі розділи з реформування державної служби в аспекті європейського вибору.

Аналіз європейської практики свідчить: щоб додати надійності національним системам державного управління, державна служба зобов'язана дотримуватись принципів адміністративного права, що лежать в основі Європейського адміністративного простору.

Тому розвиток і вдосконалення інституту державної служби тісно пов'язаний із запровадженням низки фундаментальних принципів організації та діяльності державної служби, серед яких принципи верховенства закону; відкритості і прозорості; підзвітності; ефективності і результативності.

Усі ці принципи мають поступово впроваджуватись та увійти в щоденну практику державних органів через чинне вітчизняне законодавство про державну службу. Проекти нормативних актів повинні враховувати принципи, закладених в основу *acquis communautaire*.

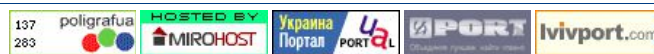
Крім того, остаточною метою адаптації є не лише ухвалення ряду вітчизняних нормативно-правових актів, але і їх повне виконання.

Перспективи подальших розвідок. Однією з ключових проблем сучасної державної служби в Україні є відсутність механізмів забезпечення тих принципів, які покладені в основу правового забезпечення діяльності цього інституту. Тож у подальших наукових дослідженнях потрібно приділити увагу механізмам контролю за дотриманням принципів функціонування державної служби.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 15. – с. 30.
2. Пропозиції Президенту: нова хвиля реформ: звіт комісії “Блакитної стрічки”. – К. : ПРООН, 2005. – 104 с.
3. Практичний порадник державного службовця з питань європейської інтеграції / Уклад. Л.Л.Прокопенко, О.М.Рудік, І.Д.Шумляєва. - Д.:ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2: Європеїзація публічного адміністрування. – 64 с.
4. Рекомендації ЄС щодо реформування державної служби Франциско Кардона ОЕСР, програма сігма / професійна державна служба — європейське майбутнє України: Матеріали міжнародної конференції за участі посадових осіб України та країн Європейського Союзу, відповідальних за розроблення державної політики, у Києві 21 червня 2005 року. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 112 с.
5. Рішення у справі 26/62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR I, 12.
6. Смирнова К. В. Джерела права Європейського Союзу : дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005.
7. Україна та Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (14-15 вересня 2006 року): У 2-х частинах.// За наук. ред. проф. Я.Й. Малика. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – ч. 1. – 376 с.
8. Який чиновник, така і держава: погляд зсередини на проблеми сьогодення // Бюрократ: інформаційний бюлетень. - №11-12. – 30.06.2010. – с.2-3
9. Електронний ресурс // Режим доступу: [http://www.-riigikantselei.ee/failid/NPAA2001_Estonia_.pdf]
10. Електронний ресурс // Режим доступу: [http://www.svez.-gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/nat_prog_for_the_adopt_acquis/NP_1999.pdf]
11. Електронний ресурс // Режим доступу: [http://mis.-ueplac.kiev.ua/files/int_exp_doc_238.pdf]
12. Електронний ресурс // Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693]
13. Електронний ресурс // Режим доступу: [http://www.oecd.org]
14. Електронний ресурс // Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999]
15. Civil service legislation contents checklist. – Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques Organisation for Economic Cooperation and Development. – SIGMA, 1996. – 28 p.

Стаття надійшла до редакції 19 квітня 2011 року.



ТОВ "ДКС Центр"