

*Халапян Е. А.,
соискатель кафедры международного и европейского права
юридического факультета
Воронежского государственного университета*

ЧЕШСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И СИСТЕМА

Аннотация. В статье анализируется история чешской государственной службы. Рассматривается современная структура государственной гражданской службы Чехии. Характеризуются ее компетенция и роль в государственном механизме.

Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, право Чехии.

Постановка проблемы. Вопросы приема государственных чиновников на службу, принципы их деятельности, контроль служащих достаточно подробно описаны в чешской науке. По мнению чешских авторов, понятие «государственная гражданская служба» включает в себя как правоотношения сотрудников, которые работают в сфере публичного управления, так и сам круг гражданских служащих. Р. Помохач и О. Видлакова пишут: «Концепция публичной службы обычно понимается как совокупность сотрудников правительственных органов и деятельность, ими осуществляемая. Она имеет ряд признаков, определяющих ее качественное своеобразие. Во-первых, это деятельность лиц, замещающих патронатные и административные государственные должности. Во-вторых, ее содержанием является обеспечение исполнения полномочий государственных органов, выполнение государственных функций. В-третьих, она содержится за счет бюджетного финансирования».

Цель статьи – проанализировать историю чешской государственной службы. Рассмотреть современную структуру государственной гражданской службы Чехии. Охарактеризовать ее компетенцию и роль в государственном механизме.

Изложение основного материала. Институт гражданской службы Чехии уходит корнями в европейские континентальные традиции. В современной Конституции Чехии вопросы государственной службы закреплены в самом общем порядке (ст. 79). Хартия основных прав и свобод 1991 г. утверждает право равного доступа к должностям службы. Ст. 44 устанавливает, что законом могут быть установлены ограничения: для судей и прокуроров – права заниматься предпринимательской деятельностью и права, указанного в абз. 2 ст. 20 Хартии; для служащих органов государства и самоуправления, – кроме того, и права, предусмотренного в абз. 4 ст. 27.

Вопросы государственной службы в Чехии регулируются законами, конкретизируясь в подзаконных актах.

В 1992 г. был принят закон о гражданской службе. Однако в законе предусматривалось слишком много льгот и привилегий для чиновников.

26 апреля 2002 г. был принят новый Закон «О прохождении службы государственными служащими в административных органах и оплате труда этих и других служащих органов управления (Закон о службе)». Большинство его положений вводилось в действие 1 января 2004 г. До вступления этого Закона в силу пребывание в должности продолжало регулироваться Трудовым кодексом. В § 78 ТК предусматривались особые требования к конкретным категориям служащих (объективность, се-

кретность, отказ от принятия подарков и избежание конфликта интересов). Кроме того, эти служащие не могли быть членами руководящих и надзорных органов предприятий; они не вправе вести частную экономическую деятельность. Новый ТК Чехии 2006 г. (§ 395) отменил действие ТК 1965 г. С 1 января 2007 г. вопросы государственной службы в целом регламентируются законом 2002 г.

Согласно § 5 закона 2002 г., под компетенцией службы понимается область полномочий государственного органа, которая устанавливается специальным законодательством. В соответствии с постановлением правительства № 85/2003 насчитывается 81 сфера службы. Чиновник может работать только в рамках того сектора, в который он получил назначение. Предполагается, что все чиновники являются широкими специалистами; однако не учитывается, что многие служащие являются людьми с широким образованием и кругом интересов, способными работать в любом министерстве или учреждении. Таким образом, государственный служащий должен выполнять свои обязанности от имени органа, в который был назначен, и в пределах его компетенции. Это положение может поставить под угрозу передвижение по службе как средство приобретения опыта для карьерного роста.

В § 6 закона перечислены виды деятельности, которые считаются «службой» и должны выполняться гражданскими служащими. Служба включает в себя: а) подготовку проектов нормативных актов и осуществление полномочий органов власти; б) подготовку проектов международных договоров; в) подготовку проектов планов и программ; г) управление и руководство деятельностью подчиненных органов; д) администрирование информационных систем в государственном управлении; е) государственную статистику; ж) управление соответствующей главой государственного бюджета в отношении государственных учреждений и юридических лиц, принадлежащих государству; з) защиту конфиденциальной информации; и) обеспечение обороны страны; к) защиту интересов Чешской Республики за рубежом; л) политику субсидий; м) организацию исследований и мер по развитию; н) принятие управленческих решений, о) государственный контроль, надзор или наблюдение; п) управление вопросами службы и оплаты труда служащих; р) управление; с) подготовку и составление основополагающих документов для данного вида деятельности, за исключением документов, касающихся физических измерений, химических анализов, или контроля, сравнения и определения технических параметров.

В законе 2002 г. были установлены 12 классов (platová třída – чеш.) госслужащих. В приложении к закону указаны компетенция чиновника и требования к его образованию. Например, чиновник 10 класса с назначением в министерский совет (ministrský rada), государственный совет (státní rada), совет правительства (vládní rada) должен быть специалистом в системе деятельности министерств и центральных административных органов или другими отраслями управления по всей

стране. Это лицо должно иметь высшее образование уровня магистратуры.

В целом, закон 2002 г. был направлен на уменьшение политизации и повышение профессионализма государственной службы.

15 июня 2002 г. в Правительстве Чехии было создано Главное управление гражданской службы (далее – ГУГС). ГУГС действует в качестве организационного, координационного, централизованного исполнительного органа по отношению к различным аспектам государственной службы.

В соответствии с Законом 2002 г. ГУГС ведет Реестр государственных служащих. Реестр включает в себя следующие данные: а) фамилию, имя и академическое звание; б) номер свидетельства о рождении; в) регистрационный номер служащего; г) должность государственного служащего; д) дата начала и окончания служебных отношений; е) тип службы; ж) область служебных функций; з) орган, в котором служащий выполняет свою работу. По данным Минфина Чехии, в настоящее время число штатных сотрудников, на которых распространяется действие закона № 218/2002, составляет 50 тыс. человек (около 10,3% всего аппарата управления).

В соответствии с законом 2002 г. в административном органе, в котором работают не менее 25 работников, должен быть образован департамент кадров. Департамент должен обеспечивать реализацию организационных аспектов службы, заниматься трудовыми отношениями госслужащих и других работников в рамках указанного органа. Если департамент не создан, его функции выполняются департаментом кадров вышестоящего органа власти. ГУГС является департаментом кадров для центральных административных органов.

Для каждой государственной структуры ГУГС утверждает кадровый план, который устанавливает: а) число служебных должностей для государственных служащих, классифицируемых на основе шкалы заработной платы; б) число служебных должностей для руководящих государственных служащих, классифицируемых на основе шкалы заработной платы; в) объём средств, выделяемых на заработную плату государственных служащих органов государственной власти; г) число позиций, выделенных для лиц, проходящих подготовку в административных органах, классифицируемых на основе шкалы заработной платы; д) объём средств, выделяемых на заработную плату стажеров и кандидатов на службу в государственных органах. В системе отбора и найма на службу имеются недостатки, хотя рекрутинг, как пишут Р. Помохач и О. Видлакова, и строится на планировании.

Согласно § 17 Закона 2002 г. лицо, которое обращается в письменной форме для приема на подготовку к службе (заявитель, кандидат), должно удовлетворять следующим условиям: а) быть гражданином Чешской Республики; б) быть не моложе 18 лет; в) быть полностью дееспособными; г) не иметь судимости; это условие не будет считаться выполненным в случае, если лицу предъявлено обвинение в совершении преступления до тех пор, пока оно не будет отозвано, либо если лицо было осуждено вопреки правовым нормам; д) завершить основную военную или альтернативную службу, либо гражданскую службу в случае, если это применимо к заявителю; е) получить образование, необходимое для осуществления служебной деятельности, в том числе знание иностранного языка или других обоснованных требований; ж) соответствовать требованиям по состоянию здоровья. Указанные положения образуют общие критерии для поступления на службу.

Заявитель может быть допущен к подготовке для сдачи экзамена на поступление на службу лишь после прохождения

специального конкурсного отбора. Объявление о конкурсе на подготовку к службе должно быть сделано публично и должно содержать следующую информацию: а) предварительные условия в соответствии с § 17; б) должностные обязанности того поста, для замещения которого будет проходить подготовка; в) требования для потенциального доступа к конфиденциальной информации в соответствии с соответствующими правовыми нормами, если это будет необходимо для осуществления служебных обязанностей должности, для замещения которой будет осуществляться подготовка; г) ожидаемая заработная плата во время подготовки к службе; д) ожидаемая заработная плата в случае назначения заявителя на службу; е) дата, к которой заявление о приеме на подготовку к службе должно быть представлено в соответствующий орган.

Заявитель обязан доказать свое соответствие требованиям, указанным в § 17, государственному органу путём предоставления соответствующих документов или их надлежаще заверенных копий при подаче заявления о приеме на подготовку к службе. Соответствие условию об отсутствии судимости должно быть подтверждено соответствующей выпиской (§ 11 закона «Об уголовной регистрации» 1994 г.), которая должна быть выдана не позднее, чем за три месяца до подачи заявления.

Административный орган должен немедленно уведомить заявителей, которые не выполнили предварительные условия, указанные в § 17, в письменной форме, и указать причину, по которой они не могут участвовать в конкурсе. Приемная комиссия должна провести собеседование с заявителем, которые соответствуют заявленным требованиям. Собеседование должно касаться вопросов, связанных с кругом служебных вопросов, касающихся той должности, для замещения которой будет проходить подготовка, а также навыков владения иностранным языком, если это необходимо.

Собеседование может быть заменено или дополнено письменным экзаменом. Руководитель учреждения должен установить приказом содержание общей части этого экзамена, а сам орган должен закрепить в специальном акте содержание основной части этого испытания.

Приемная комиссия должна состоять из трех членов, которые назначаются и отзываются административным органом из числа государственных служащих, которые работают в том госоргане, который объявил конкурс. Государственные служащие, которые работают в департаменте кадров, как правило, должны быть членами такой приемной комиссии (§ 18 Закона 2002 г.).

После завершения собеседования приемная комиссия составляет список заявителей в порядке, в котором они завершили конкурс. Соответствующий орган обязан проинформировать об этом заявителей в письменной форме.

Позиции, достигнутые в результате конкурса, должны предоставить заявителю право быть допущенным к подготовке к службе. Если заявитель с более выгодным местом явно не проявляет заинтересованности в приеме на подготовку к службе, то такое право переходит к следующему из заявителей в соответствии с местами, на которых они завершили конкурс.

На основании § 19 Закона 2002 г. приемная комиссия может также завершить конкурс, заявив, что ни один из претендентов не подходит для приема на подготовку к службе; в таком случае, объявляется новый конкурс.

Согласно § 20 Закона 2002 г., конкурс не проводится, если лицо отвечает предварительным условиям, указанным в § 17 и в специальных актах о доступе к конфиденциальной информации. В их число также попадают лица, которые выполняли обязанности члена Правительства, Палаты представителей

парламента или сенатора Парламента в течение последних четырех лет. Кроме того, конкурс не проводится в отношении должностей в Совете Комиссии по ценным бумагам, если соответствующее физическое лицо отвечает предварительным условиям, указанным в § 17 (1) и в специальных актах о доступе к конфиденциальной информации.

Подготовка к службе обычно занимает 12 месяцев. Срочные трудовые отношения на это время должны быть установлены с заявителем с целью подготовки к службе. Трёхмесячный испытательный срок должен быть частью срока подготовки к службе. Период подготовки к службе может быть сокращен или продлен с согласия заявителя. Руководитель кандидата, под руководством которого будет проходить подготовка к службе, также может предложить госоргану сократить или продлить период подготовки к службе.

Подготовка кандидата на службу должна концентрироваться на освоении основ прохождения службы на должности госслужбы, для занятия которой подготовка ведется. Подготовка к службе является выполнением работы, за осуществление которой кандидат имеет право на получение заработной платы.

Подготовка к службе не осуществляется в случаях, указанных в § 20, – в отношении лиц, которые находились в трудовых отношениях государственной службы в краях и муниципалитетах не менее трех лет до конкурса, а их профессиональная квалификация была проверена экзаменом в соответствии с специальными правовыми актами.

Кандидат и лица, которые имеют практический опыт работы в соответствующей сфере государственной службы в неправительственных организациях или частном секторе, по крайней мере, в течение трех лет и соответствуют требованиям, указанным в § 17, имеют право сдавать экзамен для определения того, обладает ли кандидат необходимыми знаниями и достаточно ли подготовлен для соответствующей должности. Экзамен должен состоять из письменной и устной частей; они должны проводиться в один день. Экзаменационный комитет может принять решение о том, что письменная и устная части экзамена могут проводиться в разные дни.

До истечения срока срочного трудового договора непосредственный начальник кандидата вместе с его руководителем должен представить в соответствующий орган доклад с оценкой кандидата, который должен включать заключение относительно того, подготовлен ли кандидат для работы на должности, для занятия которой он проходил подготовку. Соответствующий орган должен ознакомить кандидата с оценкой и по запросу обязан выдать заверенную копию доклада. Если кандидат намерен пройти экзамен, то госорган обязан также переслать доклад в экзаменационный комитет.

Государственный орган обязан позволить кандидату сдать должностной экзамен, указав дату его проведения. Если имеются препятствия по работе, которые не позволяют кандидату пройти экзамен в установленную дату, период его трудовых отношений должен быть продлен так, чтобы он истекал по истечении одного календарной недели от даты, которая была назначена как дата проведения экзамена, после того, как препятствия для этого были устранены, однако не более 6 календарных месяцев. Государственный орган обязан назначить дату, место и время проведения должностного экзамена, сформировать экзаменационную комиссию и в письменной форме пригласить кандидата. Кандидат должен быть приглашен не менее чем за 3 недели до даты проведения экзамена.

Экзаменационный комитет выдает сертификат о прохождении должностного экзамена или его части; он обязан направить этот сертификат в соответствующий государственный орган.

Госорган должен незамедлительно доставить этот сертификат кандидату.

Экзаменационный комитет должен составить письменный отчет о несдаче экзамена, который направляется в соответствующий орган. Получив отчет, госорган должен незамедлительно его кандидату. Если кандидат не сдает экзамен или один из его этапов, то административный орган, на основании его письменного запроса, разрешает сдачу повторного экзамена или одного из его этапов. Кандидат должен иметь право на повторную сдачу должностного экзамена, но только один раз. Запрос о пересдаче должен быть подан в соответствующий срок – в течение пяти календарных дней с момента получения отчета о несдаче; в противном случае право повторной сдачи экзамена или его части должно считаться истекшим. Повторный экзамен может быть проведен не ранее чем через три месяца.

Таким образом, принятие Закона 2002 г. явилось позитивным шагом, направленным на сближение чешской системы гражданской службы с системой стран-членов ЕС, как подчеркивают сами чешские авторы. На его основе преодолеваются проблемы подбора и найма персонала и конфликта интересов, повышается уровень профессионализма и снижается коррупция в чешской гражданской службе.

В 2007 г. в Чехии началась модернизация государственного управления. Постановлением Правительства от 22 августа 2007 г. было создано Бюро по вопросам государственного управления. Правительством был утвержден Устав Бюро. Председателем Бюро был назначен Министр внутренних дел. Бюро разработало проект «Умная администрация», Стратегию на 2007–2015 гг. «Эффективное государственное управление и государственная служба» и другие документы. В соответствии с предложениями Бюро Правительством на основании Постановления от 20 июля 2011 г. «О завершении реформы государственного управления» в 2012–2013 гг. проведен ряд мероприятий по совершенствованию центрального аппарата госслужбы.

Выводы. Таким образом, действующая в Чехии система отбора и найма может гарантировать проведение конкурса на основе критерия деловых качеств, необходимых для приема на гражданскую службу. В этом смысле она соответствует нормам государств-членов ЕС, хотя предстоит урегулировать следующие вопросы: упорядочить оценку деловых качеств кандидатов на гражданскую службу, отсутствие судебного надзора над порядком поступления на службу, а также самоуправство при отказе кандидатам в приеме.

Литература:

1. Polián M.: Organizace a činnost veřejné správy. 1. vydání. Praha : Prospektum, 2001. – 432 s.
2. Trykar, L. Služební poměr statních zaměstnanců. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 11–15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://finance.idnes.cz/jakou-praci-nabizi-civilni-sluzba-d15-/podnikani.aspx?c=2002M143Z01A>.
3. Pomahač R., Vidlakova, O. Veřejna sprava. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. –125 s.
4. Svatoň J., Sirovátka, T. Stát a veřejná politika. Brno, 1995. – S. 14–18.
5. Согласно абз. 2 ст. 20 Хартии, граждане также имеют право создавать политические партии и политические движения и объединяться в них.
6. Абзац 4 ст. 27 закрепляет право на забастовку, которое гарантируется на условиях, установленных законом. Это право не распространяется на судей, прокуроров, служащих вооруженных сил и вооруженных формирований безопасности.
7. Zákon o civilní službě č. 18/1992 Sb [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-18>.
8. Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) č. 218/2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-218>.

9. Zákoník práce č. 65/1965 // <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1965-65>
10. Pomahač, R. Průvodce veřejnou správou. Praha, 1996. S. 26–147.
11. Zákon ze dne 21. dubna 2006 zákoník práce // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-262>.
12. Nařízení vlády, kterým se stanoví obory státní služby č. 85/2003 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-85>.
13. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fi.muni.cz/katalog2012/obory_html/bc-invs.xhtml.cs
14. Generální ředitelství státní služby [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/organizacni-struktura/organizacni-schema-uradu-vlady-cr-65949>.
15. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mfcr.cz/cs/om-inisterstvu/verejne-diskuze>.
16. Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. – S. 25–27.
17. Zákon o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky č. 40/1993 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakony-online.cz/?s148&q148=all>
18. Směrnice Ministerstva zdravotnictví o posuzování zdravotní způsobilosti k práci, ve znění směrnic Ministerstva zdravotnictví ČSR č. 17/1970 ve Věstníku MZd ČSR, o změnách v posuzování zdravotní způsobilosti k práci ze dne 21. května 1970, jak vyplývá ze změn a doplnění provedených vyhláškami č. 487/1991 Sb., č. 31/1993 Sb. a zákonem č. 61/2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC-kQFjAB&url=http%3A%2Fwww.guard7.cz%2Ffiles%2Fpdf%2F-smer_mz_67.
19. Zákon ze dne 11. června 1998 o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-148>.
20. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-358>.
21. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-269>.
22. Zákon ze dne 11. června 1998 o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-148>.
23. Vyhláška Ministerstva vnitra o ověřování zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy a okresních úřadů, osob stojících v čele zvláštních orgánů zřízených na základě zvláštních zákonů a předsedů komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti, (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti) č. 345/2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-345>.
24. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mfcr.cz/en/statistics/national-reform-programme/report-on-implementation-of-the-national-10069>.
25. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mvcr.cz/clanek/gremium-pro-regulacni-reformu-a-efektivni-verejnu-spravu-538991.aspx>.
26. Statut Grémia pro veřejnou správu [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2F>
27. Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy-49614.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>.

Халапян Е. А. Чеська державна громадянська служба: правові основи та система

Анотація. У статті аналізується історія чеської державної служби. Розглядається сучасна структура державної цивільної служби Чехії. Характеризуються її компетенція і роль у державному механізмі.

Ключові слова: державна служба, цивільна служба, право Чехії.

Khalapyan E. Czech civil service: the legal framework and system

Summary. The article deals with the history of Czech Republic's public service. Contemporary structure of Czech Republic's civil service, its role in the state mechanism are also analyzed in the text.

Key words: state service, civil service, law of Czech Republic.