

УДК 342.92 (477)

**А. В. КИРМАЧ,**  
кандидат юридичних наук

## ОПТИМІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

*У статті розглянуто сучасний вітчизняний та європейський досвід правового регулювання управління державною службою. На основі аналізу кращих європейських практик автор пропонує шляхи оптимізації управління державною службою. Зокрема, пропонується переглянути систему органів, що здійснюють управління державною службою, та компетенції цих органів. Окремо приділено увагу оновленню змісту діяльності служби управління (кадрової служби) органу державної влади.*

**Ключові слова:** державна служба; система органів; оптимізація управління; європейський досвід.

**Кирмач А. В. Оптимизация управления государственной службой с учетом европейского опыта**

*В статье рассмотрен современный отечественный и европейский опыт правового регулирования управления государственной службой. На основе анализа лучших европейских практик автор предлагает пути оптимизации управления государственной службой. В частности, предлагается пересмотреть систему органов, осуществляющих управление государственной службой, и компетенции этих органов. Отдельно уделено внимание обновлению содержания деятельности службы управления (кадровой службы) органа государственной власти.*

**Ключевые слова:** государственная служба; система органов; оптимизация управления; европейский опыт.

**Kirmach A. V. Optimization of the civil service management in light of the European experience**

*The article describes current domestic and European experience of legal regulation of civil service management. Based on analysis of the best European practices, the author suggests ways to optimize the management of the civil service. First of all, it is proposed to revise the system of bodies that are responsible for the civil service management and the competence of those bodies. Special attention is given to updating the sense of the service management (Human Resources) departments of public authorities.*

**Key words:** civil service; system of authorities; management optimization; European expertise.

Питання організації управління державною службою завжди були у полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, О. В. Петришина, В. М. Шаповала та інших. Крім того, цим питанням присвячено також праці зарубіжних учених: А. Ауера, У. Батіс, Ю. М. Старилова, Н. Н. Тарасової та інших. Проте у проведених дослідженнях лише побіжно здійснюється аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання управління державною службою. Тому дану статтю присвячено дослідженню європейського досвіду правового регулювання організації управління державною службою і, на його основі, вироблення шляхів оптимізації вітчизняної

системи управління державною службою. На переконання автора, вивчення європейського досвіду має стати основою для подальшого оновлення вітчизняного законодавства про державну службу.

Однією з головних засад, на якій ґрунтується управління державною службою в європейських країнах, є розмежування політичного та адміністративного управління, причому таке розмежування можливе як на інституційному, так і функціональному рівні. Європейський досвід, зокрема, підкреслює доцільність як створення різних органів державного управління, що здійснюватимуть відповідно політичне та адміністративне управління державною службою, так і визначення функціонального розподілу повноважень з управління державною службою між різними структурами в рамках органу державного управління [1, 42–46].

В контексті інституційної складової управління державною службою необхідно зауважити, що розмежування політичного та адміністративного керівництва досягається шляхом розмежування управлінської діяльності уряду, що, як правило, здійснює політичне керівництво державною службою, та управлінської діяльності спеціального органу виконавчої влади, що здійснює адміністративне керівництво державною службою. Крім того, як буде обґрунтовано далі, є всі підстави стверджувати про позитивні результати досвіду запровадження незалежного колегіального органу управління державною службою, що буде опікуватися, серед іншого, окремими питаннями проходження державної служби державними службовцями вищої категорії.

Функціональне розмежування управління державною службою доцільно здійснити шляхом запровадження посад державних секретарів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, причому визначивши, що державні секретарі є державними службовцями вищої категорії і відповідальні за управління державною службою та за дотримання законодавства з його державної служби у відповідному органі державного управління і його територіальних структурах. Слід зауважити, що в Україні вже була спроба створення інституту державних секретарів [2; 3]. В цьому ж контексті варто зауважити, що потребує перегляду характер діяльності кадрових служб органів державного управління, оскільки кадрові служби мають зосередитися, в першу чергу, на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності відповідного органу державного управління, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, забезпеченні навчання та моніторингу ефективності роботи державних службовців тощо.

Для вітчизняної практики запровадження незалежного колегіального органу управління державною службою є певною мірою новацією, проте в європейських країнах досвід створення та функціонування таких органів переконливо довів свою ефективність. Приклади різних форм таких колегіальних органів можна віднайти практично в кожній європейській країні; зокрема, в Польщі це – Національна рада державної служби [4], а в Німеччині – Федеральний комітет державної служби [5]. Слід зауважити, що Національна рада державної служби в Польщі утворюється як експертно-дорадчий орган при

Раді Міністрів Республіки, причому основна функція Національної ради державної служби полягає в оцінюванні правозастосовчої практики основних процедур, що стосуються проходження державної служби, зокрема процедур прийняття на державну службу, в тому числі організація та проведення конкурсних процедур для відбору кандидатів на посади державних службовців, процедур притягнення державних службовців до відповідальності, проведення службових розслідувань тощо [4].

У цьому зв'язку можна стверджувати, що Національна рада державної служби фактично контролює забезпечення вимог професійності, неупередженості та політичної нейтральності при створенні та реалізації органами державного управління умов проходження державної служби. В рамках реалізації контрольної функції до повноважень Національної ради державної служби віднесено, зокрема, встановлення критеріїв оцінювання діяльності державних службовців, погодження навчальних планів щодо підвищення кваліфікації та професійного навчання державних службовців, розслідування певних подій, що стосуються порушення професійної етики вищими державними службовцями, зокрема порушення принципів несумісності, вчинення державними службовцями вищої категорії службових проступків тощо [4]. Слід наголосити також, що встановлені на нормативному рівні критерії призначення членів Національної ради державної служби передбачають, що це повинні бути особи, які мають відповідні знання та досвід, що дозволить їм фахово оцінювати стан правового регулювання державної служби й належним чином виконувати контрольну функцію управління державною службою.

Не менш цікавим є німецький досвід функціонування незалежного колегіального органу, що здійснює управління державною службою. В Німеччині такий орган має назву Федеральний комітет державної служби, причому однією з основних характеристик цього колегіального органу є саме його незалежність, що дозволяє уникнути політичної заангажованості в роботі цього органу. Крім цього, така незалежність створює умови для об'єктивного розгляду справ щодо проходження служби державними службовцями вищої категорії, притягнення державних службовців вищої категорії до дисциплінарної відповідальності та проведення службових розслідувань. Варто підкреслити, що в німецькому законодавстві навіть встановлено пряму норму, яка стверджує: «Члени Федерального комітету державної служби незалежні у своєму статусі і під час реалізації своїх повноважень підкоряються тільки закону Федерації» [5].

Щодо власне повноважень Федерального комітету державної служби, то, відповідно до німецького законодавства, комітет здійснює загальний контроль за застосуванням процедур проходження державної служби, в тому числі розробляє модельні конкурсні процедури для відбору кандидатів на вакантні посади державних службовців, може приймати рішення про застосування позаконкурсних процедур при прийнятті на державну службу. Крім того, Федеральний комітет державної служби розглядає також правове регулювання процедур просування по державній службі, в тому числі порядок проведення оцінювання діяльності державних службовців, та проводить роботу з усунен-

ня виявлених недоліків у застосуванні окремих норм, що стосуються проходження державної служби тощо [6, 318].

Цікавим у контексті дослідження систем управління державною службою є грецький досвід формування незалежних колегіальних органів управління проходженням державної служби, оскільки відповідно до грецького законодавства основне призначення такого органу – це розгляд спорів щодо процедур проходження державної служби. Наприклад, у Греції існує цілий комплекс незалежних державно-службових рад, що опікуються різними питаннями управління державною службою та спорами, що можуть виникати при застосуванні окремих процедур, пов'язаних із проходженням державної служби. Як і в більшості європейських країн, у Греції кожна службова рада є незалежним та колегіальним органом. Важливо також, що до багатьох спеціалізованих рад залучаються також професори певних державних університетів та представники незалежних профспілок державних службовців, що дозволяє ще більше збалансувати представництво інтересів різних сторін при розгляді спорів, що стосуються проходження державної служби, та забезпечити фахове вирішення таких спорів [7].

Для повноти дослідження необхідно також зауважити, що окрім функції розгляду спорів, що стосуються державної служби та розгляду справ про притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності, до компетенції службових рад віднесено також вирішення питань про поновлення статусу державного службовця у випадку його неправомірного звільнення, надання згоди на виконання державними службовцями певної приватної оплачуваної роботи, погодження керівників управлінь та служб органів державного управління, що опікуються ключовими процедурами проходження державної служби, зокрема конкурсними процедурами для відбору кандидатів на посади державних службовців, процедурами оцінювання результатів діяльності державних службовців тощо [7]. У цьому зв'язку слід наголосити, що створення такої професійної та незалежної системи органів, здатної неупереджено та фахово вирішувати спори, що стосуються проходження державної служби, дозволяє забезпечити становлення якісних процедур адміністративного вирішення спорів, що матиме наслідком, серед іншого, розвантаження адміністративних судів.

Окрім незалежного колегіального органу управління проходженням державної служби, європейський досвід правового регулювання переконливо свідчить також про доцільність розмежування політичного та адміністративного керівництва державною службою. Такий підхід до правового регулювання управління державною службою можна проілюструвати на законодавстві пострадянських країн, де відносно нещодавно було проведено реформи державної служби. Наприклад, відповідно до оновленого законодавства Литовської Республіки загальне керівництво державною службою республіки здійснюється урядом та Міністерством внутрішніх справ, причому на уряд покладається обов'язок здійснювати формування та реалізацію державної політики щодо розвитку національної державної служби та виконувати інші функції загального керівництва державною службою, тоді як Міністерство внутрішніх справ має своїм основним завданням перегляд чинного законодав-

ства про державну службу та підготовку проектів нових нормативно-правових актів, спрямованих на усунення виявлених недоліків, що стосуються процедур проходження державної служби, та реформування системи державної служби відповідно до урядової політики. Адміністративне управління державною службою в Литві здійснює спеціальний орган державного управління в системі Міністерства внутрішніх справ, Агенція державної служби, до основних функцій якої належить: контроль за дотриманням та виконанням законодавства про державну службу, ведення офіційного реєстру державних службовців, підготовка проектів нормативно-правових актів у сфері державної служби, забезпечення системи управління проходженням державної служби, підготовка навчальних програм для професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців тощо [8].

Подібним чином організовано розмежування політичного та адміністративного управління державною службою в Латвії. Зокрема, латвійським законом про державну службу встановлено, що адміністративне управління державною службою здійснює спеціальний орган виконавчої влади – Адміністрація державної служби. Відповідно до латвійського законодавства, Адміністрація державної служби виконує такі функції: 1) контролює впровадження закону про державну службу та інших регуляторних документів на місцях; 2) розробляє проекти регуляторних документів уряду у сфері державної служби; 3) розробляє єдині принципи управління персоналом для інституцій публічної адміністрації та сприяє їх виконанню; 4) забезпечує уніфіковану систему кар'єрного планування для державних службовців; 5) аналізує потреби професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців і розглядає заяви на навчальні програми до Школи публічної адміністрації на щорічній основі; 6) організовує конкурс на заміщення вакантних посад державних службовців, присвоює статус державного службовця; 7) розглядає скарги громадян та юридичних осіб на дії або бездіяльність державних службовців; 8) може ініціювати та незалежно розслідувати дисциплінарні справи й накладати дисциплінарні стягнення на державних службовців тощо [9].

Таким чином, чітке розмежування адміністративного й політичного управління державною службою дозволяє однозначно визначити компетенції відповідних органів державного управління і зменшити політичний вплив на систему державної служби, в тому числі на процедури прийняття на державну службу або процедури проведення службового розслідування щодо державних службовців. Крім того, за умови такого розмежування досягається збалансованість системи управління проходженням державної служби, за якої уряд фокусується на виробленні та впровадженні державної політики у сфері організації проходження державної служби, а адміністративний орган державного управління займається безпосереднім керівництвом процедурами проходження державної служби [10, 48–52].

У цьому контексті варто також висвітлити досвід правового регулювання управління державною службою в Чехії, де в рамках секретаріату уряду створено Генеральну дирекцію державної служби, що здійснює організаційні, ко-

ординаційні та контрольні функції центрального управління проходженням державної служби шляхом підготовки проектів нормативно-правових актів щодо проходження державної служби, підготовки навчальних планів професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців тощо [11]. Таким чином, компетенція окремого структурного підрозділу уряду не перетинається із компетенцією спеціального органу адміністративного управління державною службою. Також необхідно підкреслити, що повноваження уряду щодо управління державною службою фактично не дозволяють йому впливати на окремі індивідуальні рішення щодо проходження служби конкретними особами, зокрема застосовувати позаконкурсні процедури для прийняття на службу або втручатись у проведення службового розслідування щодо державних службовців. Такий досвід є дуже важливим для України, адже вітчизняна практика правового регулювання державної служби має приклади безпідставного застосування на основі окремого урядового рішення позаконкурсних процедур прийняття на державну службу [12; 13].

На основі викладеного тут позитивного європейського досвіду правового регулювання пропонується ряд шляхів оптимізації управління державною службою. Зокрема, вбачається доцільним створити незалежний колегіальний орган, до відання якого буде віднесено управління державною службою державними службовцями вищої категорії, а також позасудове вирішення спорів, що стосуються процедур проходження державної служби. У цьому зв'язку доцільно також забезпечити порядок формування такого колегіального органу, що дозволяв би гарантувати його незалежність та політичну нейтральність (наприклад, формування на паритетних началах президентом, парламентом, урядом і, можливо, з урахуванням представництва судової гілки влади). Варто також забезпечити представництво в такому незалежному колегіальному органі представників наукової громади, фахівців з питань державної служби. Фактично запропонований незалежний колегіальний орган управління державною службою має стати певною мірою аналогом існуючої Вищої ради юстиції, причому дослідниками цього питання пропонується навіть назва такого органу – Вища рада Державної служби [14, 53; 15, 6].

Крім того, для становлення незалежної та політично нейтральної державної служби європейського зразка необхідно забезпечити розмежування політичного та адміністративного управління проходженням державної служби. У цьому зв'язку потрібно забезпечити політичне підпорядкування системи державної служби Кабінетові Міністрів України, причому уряд має бути позбавлений можливості безпосередньо втручатись або впливати на індивідуальні рішення щодо проходження державної служби окремими державними службовцями. Адміністративне керівництво державною службою має здійснюватись спеціально уповноваженим органом виконавчої влади; при цьому компетенцію і повноваження сучасного Національного агентства з питань державної служби має бути переглянуто з урахуванням європейського досвіду правового регулювання статусу і компетенції подібних органів державного управління.

В цьому зв'язку слід також зауважити, що функції керівника державної служби безпосередньо в органі державної влади мають покладатись на вищо-

го державного службовця, причому до основних завдань такого службовця треба віднести: забезпечення дотримання законодавства про державну службу, контроль за реалізацією процедур проходження служби [14, 51–53]. Крім того, необхідно реорганізувати існуючі відділи кадрів органів державного управління, надавши їм компетенцію організації та проведення основних процедур проходження державної служби, зокрема організацію конкурсів для заміщення вакантних посад державних службовців, організацію професійного навчання та підвищення кваліфікації службовців, проведення атестації державних службовців і забезпечення процедур оцінювання результатів діяльності державних службовців.

Впровадження такого європейського досвіду правового регулювання управління державною службою дозволить значно поліпшити процедури проходження державної служби і створить умови для становлення в Україні професійного корпусу державних службовців.

**1. Аверьянов В. Б.** Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К.: Наукова думка, 1990. – 117 с. **2.** Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 26.05.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – Ст. 989. **3.** Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців: Указ Президента України від 11.06.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 1070. **4.** Polish Law on Civil Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan007218.pdf> (станом на 1 серпня 2012 р.). **5.** Germany: Public Service Legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/GruppeZivildienst/Pdf-Anlagen/zbz-englisch.property=pdf,bereich=rwb=true.pdf> (станом на 1 серпня 2012 р.). **6.** Bundesbeamtengesetz / erl. von Ulrich Battis. – Munchen: Beck, 1980. – 762 p. **7.** Greek Code of Civil Servants [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan001819.pdf> (станом на 1 серпня 2012 р.). **8.** Lithuania: Public Service Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan012617.pdf> (станом на 1 серпня 2012 р.). **9.** Latvian Law on State Civil Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan007217.pdf> (станом на 1 серпня 2012 р.). **10.** Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. – К.: Факт, 2002. – 260 с. **11.** Czech Republic: Act on Service of Public Servants [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan012622.pdf> (станом на 1 серпня 2012 р.). **12.** Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. **13.** Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування пункту 2-1 Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р.: Наказ Головного управління державної служби України від 20.01.2007 р. // Вісник державної служби України. – 2007. – № 1. – С. 60–62. **14.** Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. **15.** Тимошук В., Фігель М. Яким буде новий Закон України «Про державну службу»? // Юридичний вісник України. – 2006. – № 43. – С. 6.