

УДК 35.08

В. С. ВОЛИК

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙНОГО ПІДХОДУ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Зроблено аналіз нормативно-правового забезпечення компетенційного підходу в управлінні персоналом в органах державної влади.

Ключові слова: державні службовці, компетенції та компетентності державних службовців, права та обов'язки державних службовців, етика поведінки державного службовця.

The analysis of the legal provision of competence approach to personnel management in government.

Key words: public servants, competence and the competence public servants, the rights and obligations public officials, ethics conduct for public servants.

Результативність застосування компетенційного підходу в управлінні персоналом державної служби значною мірою залежить від нормативно-правового забезпечення цього процесу. Так, І. Грицяк наголошує, що законодавче та нормативно-правове поле державної служби в умовах інтеграції України в Європейський Союз повинно стати основою ефективної та результативної діяльності державного апарату [8, с. 440]. Органи державного управління діють тільки відповідно до законодавства України, тому для запровадження і функціонування управління персоналом державної служби на основі компетенцій і компетентностей необхідна наявність нормативно-правових актів, що визначатимуть правомочність дій у цьому напрямку. Причому важливим фактором дієвості компетенційного підходу в органах державного управління є єдина нормативно-законодавча база, яка б узгоджувала функціонування даного підходу на загальнодержавному рівні.

Використання компетенційного підходу в управлінні персоналом державної служби сьогодні є нагальним науковим питанням, тому останнім часом активізувалися дослідження в цьому напрямку. Зокрема окремі аспекти цього питання розглядають такі вчені, як А. Вишневський, Л. Гогіна, О. Марценюк, О. Оболенський, В. Сороко, О. Хмельницька та ін. Але детального дослідження нормативно-правового забезпечення управління компетенціями державних службовців не існує.

Мета статті – аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення управління компетенціями державних службовців дозволить визначити наявні регламентовані засоби функціонування компетенційного підходу в органах державного управління, а також окреслити коло питань, що спричинені недосконалим законодавством, та розробити пропозиції з удосконалення нормативно-правової бази проходження державної служби.

Основи управління персоналом державної служби на основі використання компетенційного підходу закладено в таких законодавчих актах, як Указ Президента від 14 квітня 2000 р. “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні”, Указ Президента від 5 березня 2004 р. “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” та постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. “Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр.”.

Компетенційний підхід передбачає діяльність за двома напрямками: визначення компетенцій державних службовців (службових повноважень, обов’язків, функцій та завдань відповідно до посади) та компетентностей державних службовців (знань, умінь, навичок, здатностей та якостей працівника, необхідних для ефективного виконання службових обов’язків). Тому нормативно-правове забезпечення повинно регламентувати ці напрями: по-перше, визначати посадовою інструкцією коло службових повноважень і функціональних зв’язків, і по-друге, визначати вимоги до зайняття посади в органі державного управління, включаючи кваліфікаційні характеристики, професійні та особисті здатності.

Згідно із Законом України “Про державну службу”, державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [1, с. 1179].

Загальні компетенції державних службовців визначає правовий статус, який охоплює права, обов’язки, свободи, обмеження, відповідальність державних службовців.

Відповідно до Закону України “Про державну службу”, Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” та Наказу Головного управління державної служби України “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця”, загальними компетенціями державних службовців є такі [Там же, с. 1180–1183; 6]:

1. Компетенції, визначені такими обов’язками:
 - додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
 - забезпечення ефективної роботи;
 - виконання завдань державних органів;
 - недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
 - безпосереднє виконання покладених службових обов’язків;
 - своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
 - забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно;
 - постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади;
 - підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень;
 - вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень;

– неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та Законом України “Про державну службу”, уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції; демонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відкидати пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя;

– у разі знання відомостей про вчинення іншими державними службовцями порушень вимог, передбачених Законами України “Про державну службу”, “Про засади запобігання і протидії корупції” слід передавати такі відомості керівнику органу державної влади;

– збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов’язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;

– постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;

– сумлінне виконання своїх службових обов’язків;

– проявляти ініціативу і творчість у роботі;

– виконання завдань тільки у межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов’язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу;

– виконувати свої посадові обов’язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян.

2. Компетенції, визначені правами:

– користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;

– брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

– одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

– на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

– вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

– на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

– безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;

– на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов’язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

– вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

- на здоров'ї, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальній і правовий захист відповідно до його статусу;
- захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку;

- державні службовці не можуть брати участь у страйках і вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу;

- забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб відповідно до положень частини першої статті 8 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”;

- не мають права призначатися на державну службу особи, що визнані у встановленому порядку недієздатними, або мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади та у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками.

3. Компетенції, визначені етикою поведінки державного службовця та антикорупційною політикою [2; 6]:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників;
- дотримуватися високої культури спілкування;
- з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують орган державної влади або ганьблять репутацію державного службовця;

- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства і держави чи негативно вплинути на репутацію державного службовця;

- дбати про позитивний авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом;

- у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень;

- забороняється неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

- не можна сприяти призначенню на посаду особи, втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

- забороняється неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків;

- не можна займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської

та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

– забороняється входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства);

– забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб;

– необхідно утримуватися від демонстрації власних політичних поглядів та свого ставлення до політичних сил, партій, блоків, не допускати їх впливу на виконання службових обов'язків;

– поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації, якщо інше не встановлено законами України;

– поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби;

– виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї і національні традиції, при цьому не демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання, не віддавати перевагу будь-яким об'єднанням громадян, релігійним організаціям незалежно від їх чисельності, статусу, конфесійності, напрямів діяльності тощо;

– дотримуватися установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян;

– носити одяг офіційно-ділового стилю і не суперечити загальноприйнятим вимогам пристойності.

Згідно з чинним законодавством, в Україні конкретні обов'язки та права, отже, компетенції державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (надалі Довідник) містить рекомендовані матеріали, які мають бути використані при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик та посадових інструкцій.

Запровадження професійно-кваліфікаційних характеристик реалізовано у “Довіднику типових професійно-кваліфікаційних посад державних службовців”, що затверджується наказом Головного управління державної служби України. Перший Довідник було затверджено наказом Головного управління державної служби України в 1999 р., до якого систематично вносилися зміни, сьогодні є дійсним Довідник, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби “Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців” [7].

Довідник є документом, який встановлює вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації державних службовців.

Довідник має сприяти правильному вирішенню питань перерозподілу праці поміж державними службовцями, забезпечувати єдність при визначенні їх посадових обов'язків, повноважень та кваліфікаційних вимог, що до них ставляться.

Відповідно до законодавства, Довідник має такі цілі і служить основою при такому:

- розробці посадових інструкцій державних службовців, які закріплюють їх обов'язки, права і відповідальність;
- підборі та розстановці кадрів, здійсненні контролю за правильністю їх використання відповідно до спеціальностей та кваліфікації;
- конкурсному підборі та атестації державних службовців;
- формуванні дійового кадрового резерву;
- організації стажування в державних органах влади;
- розробці та вдосконаленні програм підготовки та підвищенню кваліфікації державних службовців відповідно до змісту їх професійної діяльності.

Найменування посад державних службовців, професійно-кваліфікаційні характеристики яких включено до Довідника, відповідають діючій структурі та штатному розпису центральних і місцевих органів виконавчої влади.

У Довіднику визначено перелік основних робіт, які притаманні тій або іншій посаді в даному органі виконавчої влади. Конкретний перелік посадових обов'язків визначається посадовими інструкціями державних службовців, які розроблюють і затверджують на основі Довідника центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, їх управління, самостійні відділи та інші служби, виходячи з їх завдань, функцій і повноважень, встановлених відповідними нормативно-правовими актами, та штатного розпису, затвердженого у встановленому порядку.

При розробці посадових інструкцій, якщо виникає необхідність, завдання та обов'язки, які включені до типової кваліфікаційної характеристики тієї або іншої посади, можуть бути розподілені між окремими виконавцями або коло завдань та обов'язків окремих службовців може бути розширене з дорученням їм робіт, передбачених для різних груп посад. Усі посадові інструкції, що розроблюються у відповідному державному органі влади, повинні бути взаємопов'язаними, аби не допустити дублювання у роботі державних службовців.

Аналіз нормативно-правового забезпечення проходження державної служби показав, що компетенції державних службовців визначено правами, обмеженнями, обов'язками державних службовців, дотримання яких забезпечить ефективне виконання функцій і завдань держави, служіння народові України. Загальні компетенції державних службовців визначаються Законами України “Про державну службу”, “Про засади запобігання і протидії корупції”, Наказом Головного управління державної служби України “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця”. Конкретні компетенції та компетентності державних службовців прописані у посадових інструкціях на основі Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – С. 1179–1192.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
3. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – С. 43–58.
4. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – С. 31–34.
5. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – С. 63–69.
6. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0783-00>.
7. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 р. № 11 // Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=501908&cat_id=501532&ctime=1316084708280.
8. *Грицяк І.* Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) / І. Грицяк // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : А. О. Чемерис (голов. ред.) [та ін.]. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. – Вип. 6/7. – С. 440–446.

Надійшла до редколегії 18.01.2012 р.