

УДК 35.08:341.17(4)

*Наталія Колісніченко*

## ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Під час процесу входження до ЄС надзвичайно посилюється роль державних службовців. Система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень, прирівняний до державної служби багатьох європейських країн, де вона є не лише почесною, а й високооплачуваною роботою.

Проблема ефективності органів державного управління у нових країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах була і залишається питанням високої політики, оскільки національні органи державного управління кандидатів стають органами державного управління ЄС. Саме тому великої ваги має питання можливості здійснення реформ державного управління. Тому реформування державної служби стало однією з найважливіших загальних реформ у країнах-кандидатах Центральної та Східної Європи. Реформування державної служби є одним із першочергових політичних завдань у всіх нових країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах.

Європейське право має надзвичайно вагомий вплив на системи державної служби та національне законодавство про державну службу. Національні системи державної служби зазнають все більшого впливу від європейської інтеграції, а національне адміністративне право – від прецедентного права Європейського Суду. Крім того, правова та адміністративна системи країн-членів повинні бути адаптовані до виконання вимог щодо реалізації права ЄС.

Питання спільного адміністративного закону для усіх суверенних держав, інтегрованих у Європейський Союз, було предметом дебатів від самих витоків Європейського Співтовариства. Наразі не існує жодної спільної угоди щодо цього питання. На сьогодні ініціативи спрямовані на те, щоб порівняти «найкращі практики» в ЄС; безперервно докладаються зусилля, аби шляхом переговорів узгодити спільні норми з урахуванням адміністративної спроможності країн-членів ЄС. В 1997-му році було запущено в дію ініціативу неформального встановлення стандартів між країнами-членами ЄС у царині адміністративної спроможності, метою якої було надати серйозного значення ідеям Європейського адміністративного простору. Натомість, хоча ідея була підтримана деякими країнами-членами, в інших (наприклад, Великій Британії) вона не викликала ентузіазму. Слідом за роботою по розробці Спільних правил з Оцінки (Common Assessment Framework (COC/CAF), в 2000-му році конференцією з найкращої практики були прийняті спільні правила, які були врешті схвалені у 2001 році [2].

Зусилля з питань координації на основі COC/CAF вказують на те, що норми перебувають у процесі вибудовування, хоча і на сьогодні питання стосовно того до якої міри вони є натеper прийняті усіма країнами-членами ЄС, залишається неясним. Стверджувалося, що принципи, зазначені у вказівках від SIGMA (1999 р.) для країн Центральної та Східної Європи, прирівнюються до норм ЄС. Декотрі з принципів

включені у ширшу структуру верховенства права та адміністрування ЄС. Вони чітко відповідають демократичним нормам ЄС, які включені в Амстердамську Угоду. Щоправда, інші принципи, такі, як прозорість, визначені по-різному в існуючих країнах-членах ЄС. Відкритість та прозорість є новішими принципами, які розвивалися з 1960-х років у деяких країнах ЄС під впливом Швеції (SIGMA, 1999 р., Робочий документ №12). Підзвітність також є зазначеною у розмаїтті інституційних погодженостей, які її забезпечують. Дієвість та ефективність пов'язані з поняттям про державу як виробника громадських послуг – поняттям, яке досить нещодавно увійшло в державні адміністрації (SIGMA, 1999 р., Робочий документ №13).

SIGMA взяла за основу основні принципи адміністративного права, які є загальними для країн Західної Європи і які можуть служити основою для розвитку інших: 1) відповідність та передбачуваність (правова переконаність); 2) відкритість та прозорість; 3) підзвітність; 4) ефективність та продуктивність [3, с. 8]. Натомість, можна зазначити, що «принципи» SIGMA не можуть бути названі спільними нормами ЄС, всі вони ще у процесі переговорів в самому ЄС.

Правовий інститут державної служби є сукупністю *правових норм*, які регулюють відносини, які складаються в процесі організації системи державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Правовому регулюванню підлягають три групи суспільних відносин:

- а) формування системи державної служби;
- б) створення статусу державного службовця, гарантій його здійснення;
- в) механізм проходження державної служби.

Інститут державної служби містить у собі правові норми, які встановлюють:

- формування державно-службових правовідносин;
- посади, які обіймають державні службовці з метою реалізації від імені держави її функцій;
- принципи державної служби;
- правовий статус службовця;
- проходження служби;
- припинення державно-службових відносин.

Він поєднує як матеріальні, так і процесуальні норми. Матеріальні норми визначають статус державної служби в цілому як інституту, її принципові риси. До матеріальних норм відносяться: поняття державної служби, поняття посади і класифікація посад, правовий статус державного службовця (права, обов'язки, право обмеження, пільги, гарантії і компенсації, відповідальність), способи заміщення посади, випробувальний термін, атестацію, принципи відбору і розміщення державних службовців, підстави припинення державної служби, управління державною службою. Процесуальні норми регулюють відносини по реальному виконанню положень, які фіксуються в матеріально-правових нормах.

Правовий інститут державної служби носить публічний і комплексний характер. Комплексність інституту виявляється в тому, що він складається з норм різних галузей публічного права: конституційного права, ряду фінансово-правових правил, кримінального права, але особливо тісно – трудового права. Однак в основному даний інститут складається з норм адміністративного права. У деяких випадках службові правовідносини персоналу органів публічної влади

підлягають регулюванню нормами приватного права. На сьогоднішній день, у період так званого дерегулювання суспільних відносин і приватизації, такий порядок у країнах Західної Європи викликає необхідність створення гнучкої системи публічної служби.

ЮНЕСКО визначило стандарти міжнародної державної служби, які включають [4]:

- основні принципи: права жінок та чоловіків, чесність, толерантність, лояльність, неупередженість, такт і розсудливість, міжнародне бачення проблем, незалежність, повага до різноманітності, гендерна рівність;
- робочі стосунки: взаємоповага, обмін інформацією, конфлікт інтересів, управління персоналом, свобода асоціацій;
- відносини із країнами-членами та законодавчими органами: нейтральність, відносини з громадськістю, інформування громадськості;
- відносини зі ЗМІ: прозорість, використання та захист інформації, конфіденційність, повага різних традицій та культури, безпека;
- власна поведінка: повага місцевих законів, позапартизанська зайнятість та діяльність, подарунки, винагороди із зовнішніх джерел.

Європейські стандарти державної служби визначені для системи Європейського Союзу по оцінюванню за показниками, розробленими ОЕСР/СІГМА (OECD/SIGMA) з основних шести напрямів, що є предметом щорічної оцінки ресурсу державної служби, яка проводиться Європейським Союзом в країнах – кандидатах на вступ.

Термін «європейські стандарти державної служби» можна розглядати не тільки на рівні ЄС, а і на рівні окремих європейських держав, оскільки досвід останніх є цікавим з точки зору впливу на еволюцію європейських стандартів державної служби та практики їх втілення в національному законодавстві.

Країни – нові члени ЄС стикаються з численними проблемами щодо формування (реформування) своїх систем державної служби. За виключенням Польщі, яка прийняла Закон про державну службу в 1982 році (з поправками в 1994 році), Естонії, Угорщини, Латвії та Литви, які мають нове законодавство про державну службу, відносини в системі державної служби регулюються трудовим законодавством.

Багато законів про державну службу в країнах, які нещодавно стали членами ЄС, та в країнах-кандидатах у члени ЄС деталізовані, інколи навіть занадто. Для цього є чимало причин. Одна з них полягає в тому, що законопроекти часто готують без чіткого бачення того, що повинно бути вписано в основному законі, а що може регулюватися іншими підзаконними актами — постановами уряду чи іншими нормативними актами. В ідеалі закон про державну службу слід готувати так, щоб він містив лише основні принципи та найважливіші положення. Детальні механізми їхньої реалізації повинні регулюватися постановами уряду або іншими нормативно-правовими актами, що приймаються на виконання закону [1, с. 42].

Тому SIGMA розробила спеціальні рекомендації щодо розробки (вдосконалення) законодавства про державну службу в контексті європеїзації країн [5]. Зокрема, підкреслюється важливість прийняття спеціального закону – Закону «Про державну службу», який визначає державну службу та кваліфікації, обов'язки та права державних службовців, умови їхньої праці. Такий закон потребує визначення його відношення до інших законів вищої інстанції, комплементарних чи субординаційних, наприклад, трудового кодексу, законодавства з питань пенсійного забезпечення, тощо.

Закон, який визначає державну службу, повинен містити положення щодо захисту державної служби від політичного втручання, вдосконалення якості та діяльності персоналу. Тому державні службовці повинні відповідати певним стандартам якості і діяльності.

Закон «Про державну службу» повинен збалансовувати обов'язки та відповідальність/підзвідність в межах орга-

ну управління з правами, що забезпечують професійну чесність. В ньому повинні відобразитися різноманітні цілі, зокрема, закон повинен:

- підвищувати професійну якість персоналу, тобто вдосконалювати діяльність державних службовців, надавати певного рівня свободи з метою уникнення політичного тиску та інших негативних проявів управління, сприяти запровадженню відповідних етичних стандартів в систему державного управління;
- озброювати уряд здатністю адаптувати управління до потреб, що змінюються (наприклад, реструктурувати, скорочувати витрати, переміщувати людські ресурси з однієї сфери державної служби в іншу);
- надавати державному управлінню легітимності в очах громадян, сприяти набуттю громадянами та іншими групами зайнятих на службі державі рис, які характеризують державну службу (врівноваження вимог та обов'язків з одного боку з правами та вигодами з іншого);
- робити державну службу привабливою.

Цілі трудового кодексу інші. Метою трудового кодексу є справедливий, рівний, політично визначений умови для всіх працівників, в той же час – визначення їхніх основних обов'язків. Тому трудовий кодекс, на відміну від законодавства про державну службу, більше концентрується на правах працівників, а менше на стандартах якості та інтересах працедавців щодо ефективності, верховенства права. Щодо визначення питань якості, приватні працедавці орієнтуються на інші параметри, такі як традиції галузі, ринкова конкуренція, ресурси профспілок.

Розроблений СІГМА (SIGMA) формат Закону про державну службу включає таке [5]:

Як правило, цілі визначають:

- створення професійної та політично нейтральної державної служби;
- визначення інституцій з управління державними службовцями (міністерств/агенцій);
- проведення відбору державних службовців (на основі заслуг в результаті справедливого та відкритого конкурсу);
- вступ на службу, просування та кар'єрне зростання (на основі рівності можливостей);
- формування обов'язків державних службовців;
- гарантування прав, вигід та інших умов зайнятості, що привабить висококваліфікованих державних службовців.

Масштаб законодавства. Законодавство повинне чітко прописувати:

- воно стосується тих службовців, які виконують управлінсько-розпорядчі (виконавчі) функції («державні службовці»), чи воно поширюється і на тих, хто виконує аналогічні функції в органах місцевого самоврядування;
- воно стосується державних службовців, які працюють в офісі президента, парламенті, офісі омбудсмена (чи подібній установі), в судах, чи воно розповсюджується на інші категорії осіб - працівників місцевого управління, вибраних членів державних адміністрацій.

Міжурядовий менеджмент. Цілі запровадження такої системи, як правило, передбачають існування органу, відповідального за забезпечення:

- рівного ставлення до різних рівнів державної служби та різних регіонів;
- гарантування стандартів якості в державній службі;
- справедливого ставлення до державних службовців;
- професійного та лояльного виконання рішень уряду в системі державної служби;
- умов, які сприяють мобільності державних службовців в межах державної служби (що є необхідним, у разі, коли стоїть питання про звільнення);

- відповідного огляду економічних витрат на державну службу та центральний контроль за розподілом;
- незалежного моніторингу реалізації законодавства про державну службу.

Вторинне законодавство. Необхідно зазначити, чи закон повністю враховує вимоги додаткового вторинного законодавства. Вторинне законодавство необхідне з огляду на низку причин:

- щодо логістики абсолютно неможливо вирішувати в парламенті всі деталі нових положень, які необхідно змінювати досить часто, особливо в період реформування. У парламенту немає на це часу;
- більшість деталей не представляють інтерес для парламенту і можуть кращим чином вирішуватися в іншому (більш професійному) органі (наприклад, комісії чи директораті, раді міністрів);
- більшість деталей залежить від принципів, прийнятих парламентом, і можуть бути швидше реалізовані урядовим органом.

Зміст вторинного законодавства спрямований на збалансування змісту Закону (щодо основних структур та принципів) і вторинного законодавства (щодо деталей, процедурного та адміністративного забезпечення). Зокрема, важливо передбачити:

- чи закон є основним актом, в якому визначаються протирічні аспекти нових положень;
- чи закон визначає специфічні, рутинні питання, які можна вирішити за допомогою вторинного законодавства (наприклад, кількість посад, класів, рангів, рівнів; процедури рекрутингу та просування по службі, включаючи методи оцінювання та конкурсу; процедури винагород за діяльність; кількість годин робочого часу; умови виходу на пенсію; дисциплінарні процедури).

Фактори витрат. Зазначаються джерела фінансування державної служби, як правило – із державного бюджету.

Вступ на державну службу. Із процедур призначення на службу визначається, чи є система кар'єрною, посадовою, чи змішаною: існують класи, ранги, просування, що є підставою кар'єрного зростання чи існують спеціальні посади, які передбачають пересування на іншу посаду з огляду на збільшення віку та досвіду.

Визначаються кваліфікації шляхом формулювання положень щодо значення кваліфікації для вступу на службу. Зокрема:

- чи є в законі положення щодо загальних кваліфікаційних та дискваліфікаційних вимог;
- чи зазначено чітко окремі (особливі) чи спеціальні кваліфікаційні вимоги щодо окремих посад (наприклад, через вторинне законодавство, опис роботи);
- чи зазначаються в законі умови відкритого вступу на службу для тих, хто не має місцевого громадянства.

Випикується модель вступу на службу, правові взаємовідносини державних службовців, період стажування.

Окремо зазначаються умови проходження служби: особистісні дані; просування та кар'єрне зростання; трансфери (переводи в інші установи – міністерства/агенції); призупинення служби (з огляду на стан здоров'я, некомпетентність, скорочення/закриття міністерства/агенції, неналежну поведінку, вихід на пенсію/власне бажання).

Важливим розділом законодавства є визначення обов'язків та прав службовців.

Обов'язки. Чи є в законі повним чином визначені обов'язки державних службовців, які забезпечують нейтральність, чесність, лояльність до уряду та держави, ефективність та результативність. Зокрема:

- обов'язок виконувати законні накази (розпорядження) вищестоящого начальства (ієрархічні відносини) та умови і процедури, згідно яких державні службовці можуть відмовитися від їх виконання;

- обов'язок надавати громадськості затребувану інформацію, у разі, якщо вона не є таємною та обов'язок конфіденційності щодо питань, які підлягають під визначення таємності;
- обов'язок не займатися іншою оплачуваною роботою чи бізнес-діяльністю;
- умови, за яких службовці зобов'язані звільнитися, змінити посаду, місце чи коло своїх обов'язків;
- обов'язок не вимагати та не брати фінансові чи інші нагороди від третьої сторони;
- обов'язок проходити медичне обстеження задля оцінки фізичних чи розумових спроможностей виконувати свої функції;
- загальний обов'язок виконувати функції віддано, свідомо, без затримки, неупереджено та без впливу політичних сил чи альянсів.

Права державних службовців:

- право рівного доступу кваліфікованих осіб на державну службу;
- право на оплату праці;
- право на різномірнову оплату (шляхом колективних домовленостей та переговорів);
- право на письмовий наказ (розпорядження) керівника у разі сумнівності його відповідності закону;
- право на участь у профспілках, право на страйк;
- право на приєднання до політичної партії чи участі в політичній діяльності, які є несумісними із виконанням функціональних обов'язків;
- право на щорічну відпустку та на неоплачувану відпустку;
- право на звернення в суд чи іншу незалежну інстанцію у разі вирішення дискусійних питань;
- право займатися іншою діяльністю;
- право не бути звільненим без згоди;
- право на відповідну підготовку за державний коштом, право мати відпустку на навчання;
- право на спеціальні пільги;
- право на спеціальні умови праці (відпустка по догляду за дитиною, медичне лікування для себе і своєї сім'ї, пенсійні виплати, виплати по інвалідності для себе і сім'ї).

Фіксуються умови участі персоналу в діяльності міністерства/агенції, зокрема:

- чи передбачено законом право профспілок та професійних асоціацій залучатися до вирішення питань персоналу;
- чи функції профспілок та асоціацій обмежуються діями колективної діяльності (наприклад, переговори щодо зарплати, умов праці, нового законодавства);
- чи вони поширюються на представництво інтересів окремих державних службовців (наприклад, щодо обговорення проблем зайнятості, дисциплінарних процедур).

Щодо навчання державних службовців передбачається врахування того, чи гарантується в законодавстві відповідне забезпечення підготовкою, чи пов'язана вона із просуванням та підвищенням по службі. У разі надання такої підготовки, які процедури передбачені задля її забезпечення та моніторингу (систематичне планування). Чи зазначається в законодавстві, які органи відповідають за підготовку та яка роль національних навчальних закладів у цьому. Чи передбачаються механізми фінансування підготовки.

У законодавстві фіксуються положення щодо забезпечення процедур переходу (транзиту) до виконання нового законодавства – тобто, чи передбачає закон необхідні дії щодо переходу від існуючих умов (які прописані в діючому законодавстві) до вимог нового законодавства. Зокрема, щодо планування відповідних дій: чи передбачено, які фази проходитиме нове законодавство про державну службу. Чи законодавство визначає їхнє належне забезпечення? Чи чітко визначено, що закон не вступить в силу, допоки інші дже

*Николай Тулайков*

## ПРАКТИКА ПЛАНИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ (НА ПРИМЕРЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

*Переход к новой системе управления через стратегическое планирование поставил ряд принципиально новых задач, важнейшая из которых – максимально эффективное использование кадрового потенциала. Автор считает, что правильная оценка человеческих возможностей, разумное их использование, налаживание системы быстрой адаптации людей к конъюнктуре рынка, создание социально-комфортных условий для самореализации личности ставятся первоочередными задачами в деятельности любой государственной структуры.*

**Ключевые слова:** *новая система управления, стратегическое планирование, использование кадрового потенциала, разумное использование человеческих возможностей, адаптация к конъюнктуре рынка, создание условий для самореализации личности.*

Многое из того, что планируется программой в кадровой сфере на перспективу, уже реализуется в Орловской области в течение последних лет. Например, это касается внедрения единой информационной системы Реестра гражданских служащих в государственных органах, которая позволяет осуществлять постоянный мониторинг системы гражданской службы, прогнозировать развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы и своевременно планировать работу по профессиональному развитию кадров (повышение квалификации, профессиональную переподготовку, формирование резерва кадров и проведение аттестации персонала).

Следует отметить, что новые кадровые технологии применяются уже на стадии отбора граждан на государственную гражданскую службу с учетом их обучения в Орловской академии государственной службы.

В целях реализации равного доступа граждан к гражданской службе в государственных органах исполнительной власти поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется по результатам открытого конкурса. Конкурс является основной кадровой технологией для привлечения на государственную гражданскую службу руководителей и специалистов из других сфер деятельности. Объявление о приеме документов для участия в конкурсе в обязательном порядке публикуется в газете «Орловские новости» и на сайте Правительства Орловской области.

Среди конкурсных мероприятий особый интерес вызывает оценка профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности гражданской службы. Для оценки компетентности (знаний, умений и навыков) кандидатов на замещение вакантной должности в государственных органах Орловской области применяются различные по форме конкурсные процедуры.

Во время первого этапа конкурса на основании представленных документов ведется анализ биографических данных на соответствие квалификационным требованиям к образованию, стажу государственной службы или опыту работы по специальности.

Далее обычно проводится анкетирование. Для этого применяется специально разработанная и утвержденная анке-

© Тулайков Н.В., 2010.

рела забезпечення (від яких вони залежать) не будуть повністю приведені в дію? Чи запропоновані дати запровадження окремих частин (розділів) є реальними? Чи законодавство включає положення щодо посад державних службовців, які вже працюють в державному управлінні і, відтак, підпорядковуються діючому законодавству?

Зокрема, чи передбачено:

- визначення засобів, якими статус тих, хто на сьогодні виконує функції державної служби («діючі державні службовці») буде привнесено у відповідність з новою системою державної служби (кар'єрної чи посадової), новими рівнями, посадами, оплатою праці;
- статус та умови служби діючих державних службовців та тих, кого прийматимуть на службу в період переходу, допоки не завершиться процес конверсії;
- статус тих діючих державних службовців у кого немає кваліфікації, яка вимагається Законом чи тих, хто був дискваліфікований згідно з законом;
- статус тих, хто формально зайнятий в державному управлінні (наприклад, пенсіонери) та чи збережуть вони свої пільги, які вони мали за діючим законодавством. Зокрема, чи збережуться їхні права, чи вони будуть прирівняні до тих, хто обіймає подібні посади згідно з новим законодавством.

Виходячи з принципів Європейського адміністративного простору, нормативно-правових засад реформування системи державної служби в Україні та теперішнього стану інституту державної служби, його розвиток здійснюється в напрямку формування нового законодавства про державну службу.

### Література.

1. 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.

2. European Institute of Public Administration (EIPA) / Режим доступу: <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>.

3. European principles for public administration. Sigma papers: No. 27. – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999. – 28 p.

4. Standards of Conduct for International Civil Service / Режим доступу: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001497/149745e.pdf>.

5. Synnerström S. Civil service legislation contents checklist. – Organisation de Coopération et de Développement Economiques Organisation for Economic Co-operation and Development. – SIGMA, 1996. – 28 p.