



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Т.В. Мотренко*

ЗМІНИ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ – ОСНОВА ДЛЯ ЇЇ СИСТЕМНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Суспільство очікує від інституту державного управління таких дій, які дозволять реально забезпечити гарантовані Конституцією України права і свободи людини і громадянина, а також дати відповіді на нові виклики сучасного етапу розвитку країни.

Створення ефективної системи державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної правової держави передбачає перегляд механізмів формування і реалізації державної політики. Зокрема, це стосується і державної служби, яка повинна забезпечити Уряд якісною експертизою та пропозиціями з усіх питань державної політики, а громадян – якісними послугами, гарантованими державою, що ставить перед державним апаратом і державними службовцями нові завдання і вимоги.

Спільними зусиллями Головного управління державної служби України та інших зацікавлених сторін, серед яких органи державної влади, громадські та міжнародні організації, навчальні заклади і наукові установи, на основі понад як десятирічного досвіду розвитку інституту державної служби в Україні закладено міцну політико-правову та інституційну основу для подальшого розгортання системних реформ у сфері державного управління і державної служби.

Відомо, що відповідно до ст. 92 Конституції України основи державної служби визначаються виключно законами України¹. Ці основи було закладено з прийняттям Закону України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, що набув чинності з 1 січня 1994 року.

Між тим, ще у 1998-99 рр. політична еліта держави висловила занепокоєння щодо адекватності старої адміністративної системи пріоритетам розвитку незалежної України. Створена за дуже короткий термін Концепція адміністративної реформи в Україні не в повному обсязі відповідає викликам часу. Зокрема реформи у сфері державної служби потребували певних уточнень. Відповіддю на цю проблему стала Стратегія реформування системи державної служби України², яка встановила орієнтири на європейські засади розбудови державної служби і передбачала врегулювання і розвиток правового поля державної служби в нових умовах.

© Мотренко Т.В., 2005

* *начальник Головного управління державної служби України, доктор філософських наук, професор*

¹ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.

² Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 16. – Ст. 665.



На жаль, цьому документу не вистачало динамізму, зокрема його положення не завжди враховували тенденції і темпи розвитку європейського адміністративного простору.

Необхідно врахувати, що державно-правові відносини у сфері державної служби здійснюються на підставі цілої низки спеціальних законів, зокрема: “Про боротьбу з корупцією”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Прокуратуру України”, “Про дипломатичну службу”, “Про Національний банк України”, “Про статус народного депутата України”, “Митний кодекс України” та ін. Ці законодавчі акти приймалися в різний час і не гармонізовані між собою достатнім чином.

Визначення проблем та пріоритетів державної політики в сфері державної служби.

У 2003 році за підтримки Світового банку та Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку Головним управлінням державної служби було проведено оцінку системи державної служби за базовими показниками OECD/SIGMA³, які використовувалися для щорічної оцінки державної служби у країнах — кандидатах на вступ до Європейського Союзу:

- правовий статус державних службовців;
- законність, відповідальність та підзвітність державних службовців;
- неупередженість та чесність державних службовців;
- ефективність в управлінні державною службою та кадровий контроль;
- професійність та стабільність державних службовців;
- розвиток спроможності державної служби в сфері європейської інтеграції.

Основними проблемними питаннями за результатами оцінки визначено питання стабільності і професіоналізму та політичної неупередженості. У висновках та основних рекомендаціях запропоновано провести значну роботу у цих напрямках для створення в Україні державної служби, що ґрунтуватиметься на європейських цінностях та принципах.

На основі проведеної оцінки було сформовано перелік проблем, який, станом на початок 2004 року, виглядав таким чином:

1) Основна системна проблема — проблема правового регулювання відносин у сфері державної служби.

В державному управлінні немає чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій. Це породжує такі наслідки:

- плінність кадрів на державній службі;
- залежність від політичних змін та упередженість державних службовців, в першу чергу, керівного складу державної служби;
- непослідовність та непередбачуваність у прийнятті управлінських рішень;
- завантаженість політиків дрібними адміністративними питаннями.
- Невизначені межі сфери регулювання законодавства про державну службу;
- дія Закону України “Про державну службу” поширюється на персонал, який виконує допоміжні та обслуговуючі функції в органах державної влади;
- деякі положення Закону фактично поширюються на осіб, що не мають статусу державних службовців (журналісти, науковці, судові експерти, державні нотаріуси);
- служба у певних органах державної влади (дипломатична, податкова, митна, прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ та штабах військових формувань) лише частково підпадає під дію Закону, її діяльність регулюється спеціальними законами;

³ Організація економічного співробітництва та розвитку (Organization for Economic Cooperation and Development)/ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – спільна ініціатива Центру співробітництва з транзитними економіками Організації економічного співробітництва та розвитку і програми PHARE Європейського Союзу на підтримку адміністративної реформи в Центральній і Східній Європі.



- відсутні критерії віднесення посад до тієї чи іншої категорії, це віднесення відбувається залежно від статусу органу, а не від змісту діяльності на посаді.

У чинному Законі України “Про державну службу” не визначено, зокрема, такі ключові функції державних службовців, як:

- надання рекомендацій щодо вироблення державної політики та забезпечення її реалізації;

- надання послуг фізичним і юридичним особам.

- Відсутнє чітке законодавче регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців, що спричиняє:

- значні труднощі для фізичних та юридичних осіб;

- великий ризик дій державних службовців “на власний розсуд” і прояви корупції;

- невизначеність переліку дисциплінарних порушень, порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень та їх досудового оскарження;

- фактичну неонов’язковість дотримання етики державними службовцями.

2) Друга системна проблема — низька інституційна спроможність державної служби, яка викликана:

- неповною відповідністю структур органів державної влади тим функціям, які вони покликані виконувати;

- відсутністю чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи;

- браком знань та вмінь з аналізу державної політики, стратегічного планування та управління змінами;

- відсутністю системи безперервного навчання, у тому числі, на робочому місці, особливо з питань управління процесом вироблення та реалізації державної політики.

3) Третя група проблем пов’язана з низькою ефективністю управління персоналом в системі державної служби, а саме стосовно

а) системи оплати праці державних службовців:

- низька частка посадового окладу в структурі заробітної плати спричиняє непрозорість в оплаті праці та залежність від суб’єктивних факторів;

- значні міжвідомчі та територіальні розбіжності в рівнях оплати праці викликають плінність кадрів в окремих органах влади та регіонах і створюють дисбаланс високопрофесійних кадрів в них;

- чинна система нарахувань за вислугу років перешкоджає залученню молоді і надмірно стимулює до роботи на державній службі людей передпенсійного віку;

- система оплати праці не достатньо пов’язана з результатами роботи.

б) системи управління державною службою (на початок 2004 року):

- організаційно-правовий статус центрального органу виконавчої влади з питань державної служби — Головного управління державної служби — не сприяв створенню ефективної системи функціонального управління державною службою;

- відсутня інфраструктура для забезпечення управління державною службою на місцях.

в) системи планування та оцінювання результатів діяльності:

- відсутня система планування, яка б передбачала конкретні показники результативності та ефективності діяльності, що спричиняє втрату логіки у запровадженні системи щорічної оцінки державних службовців втрачає сенс;

- вона не пов’язана з визначенням потреб у навчанні та професійному розвитку державних службовців, а також із засобами стимулювання.

г) системи призначення на посади, просування по службі та ротатії кадрів:

- призначення на посади державних службовців вищих категорій відбувається



непрозора і надто залежить від політичних та суб'єктивних чинників;

- відсутні чітко сформульовані кваліфікаційні вимоги до посад державних службовців (профілі компетентності);
- немає незалежних комісій та/або центрів оцінки для відбору кандидатів на посади державних службовців;
- немає жорсткого зв'язку між результатами навчання та просуванням по службі.

д) європейської інтеграції:

- відсутня наскрізна система управління процесом європейської інтеграції;
- не вистачає спеціально підготовлених фахівців для роботи в підрозділах, відповідальних за питання європейської інтеграції в органах державної влади;
- відсутні орієнтаційні навчальні програми для всієї державної служби з питань процесу європейської інтеграції.

Названі вище проблемні аспекти функціонування державної служби на засадах чинного правового поля системно враховані у середньостроковій Програмі розвитку державної служби, схваленій постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, у якій передбачено оновлення законодавчої бази з метою спрямування діяльності державних службовців на надання державних послуг фізичним і юридичним особам, рекомендацій з вироблення політики у визначеній сфері управління та забезпечення її реалізації⁴.

Орієнтація на стандарти Європейського Союзу. Організація системи державного управління та державної служби є складовою процесу інтеграції України до ЄС. Стандарти державного управління та проходження державної служби в країнах ЄС визначаються основними принципами адміністративного права, що є спільними для всіх його членів незалежно від особливостей їх національних систем. Це, зокрема:

- надійність та прогнозованість;
- відкритість та прозорість;
- відповідальність;
- результативність та ефективність.

Ці принципи складають основу для побудови інституцій та реалізації ефективних і демократичних адміністративних процедур на усіх рівнях державного управління. Державні службовці законодавчо зобов'язані дотримуватися вказаних принципів, що забезпечується незалежними органами контролю, системою правосуддя та всебічним контролем з боку парламенту.

Згідно з підходами до організації європейського адміністративного простору сучасна професійна державна служба обов'язково передбачає:

- поділ між державною (публічною) та приватною сферами;
- розмежування політичної та адміністративної діяльності;
- розвиток персональної відповідальності державних службовців через подолання колишніх колективних процесів прийняття рішень, що вимагає кваліфікованих менеджерів сфери державного управління;
- достатню захищеність, стабільність, рівень оплати праці, а також чітко визначені права та обов'язки державних службовців;
- відбір, призначення та просування по службі, що базуються на оцінці професійних досягнень.

Ступінь дотримання зазначених принципів та критеріїв визначається на основі оцінки системи державної служби за шістьма групами базових показників, згаданих вище. Ці принципи

⁴ Мотренко Т. Про нормотворчу діяльність Головердержслужби України // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 8-11.



було покладено в основу Концепції адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, що схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278.

Коли ми говоримо про адаптацію інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, то маємо при цьому добре розуміти, що наближення до європейського адміністративного простору та копіювання європейських стандартів – не самоціль. Головна наша мета – досягти європейської якості життя громадян України. А державна служба – це лише інструмент, який повинен бути спрямований на дотримання прав і свобод громадян та забезпечення якнайповнішої реалізації їх законних інтересів.

Сутність змін у правовому регулюванні державної служби. Виходячи з наведених вище пріоритетів і аналізу стану розвитку державної служби в Україні першочерговим завданням можна вважати удосконалення основних засад державної служби, тобто внесення змін до законодавства про державну службу.

Ми вважаємо, що дальший розвиток державної служби має здійснюватись на таких засадах:

- конституційність та законність регулювання діяльності державних органів та державних службовців, їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства;
- професійність, демократичність та прозорість системи державної служби, процедури прийняття органами державної влади рішень, забезпечення участі громадян у процесі їх підготовки, об'єктивне та оперативне інформування громадян України про діяльність державних органів і державних службовців;
- патріотизм державних службовців та неухильне дотримання ними вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки, насамперед щодо недопущення проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів;
- політична нейтральність державних службовців, чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень та відповідальності осіб, що їх займають;
- стабільність державної служби, надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків.

Для врегулювання основних проблем у сфері державної служби необхідно на законодавчому рівні:

- запровадити більш ефективний механізм забезпечення реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, недопущення привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками. Одночасно необхідно закріпити більш високі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо їх професійності, знання ними законодавства України, здатності до роботи з громадянами, їх об'єднаннями, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації в умовах відкритості і прозорості, володіння державною мовою;
- удосконалити розмежування сфер застосування принципів та норм публічного та приватного права для регулювання відносин у сфері державної служби. При цьому статус державних службовців повинні мати лише ті працівники органів державної влади, які займаються питаннями вироблення та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, використання коштів державного бюджету, контролю та нагляду за виконанням законодавства, видання адміністративних актів, збереження державної таємниці або виконують інші функції у сфері державного управління;
- впорядкувати класифікацію посад державних службовців, насамперед виходячи з обсягу їх повноважень, складності роботи, відповідальності, встановити критерії та більш досконалий порядок віднесення посад державних службовців до відповідних категорій, співвідношення між категоріями посад та рангами державних службовців загальної та



спеціалізованої державної служби та категоріями посад і рангами у службі в органах місцевого самоврядування, що має сприяти побудові кар'єри державного службовця і гарантувати необхідну мотивацію для підвищення ефективності його діяльності;

- розмежувати політичні та адміністративні посади в системі органів виконавчої влади з огляду на порядок призначення та звільнення, характер повноважень та відповідальності осіб, що займають посади;

- вдосконалити систему проходження державної служби, яка має передбачати вступ на державну службу та кар'єрний ріст державного службовця відповідно до рівня його кваліфікації, особистих ділових та моральних якостей, професійних заслуг, а також володіння практичними навичками, необхідними для роботи на певній посаді. Доцільно передбачити створення умов для підготовки на основі спеціальних програм кар'єрного зростання потенційних кандидатів для роботи у вищому корпусі державної служби; обов'язковість незалежного оцінювання при доборі, прийнятті на державну службу та просуванні по службі, загальні вимоги до кандидатів на посади державних службовців; обов'язковість оцінювання результатів діяльності державного службовця, які є підставою для заохочення, просування по службі та застосування дисциплінарного стягнення. Потреба у підвищенні кваліфікації державного службовця повинна визначатися на основі результатів оцінювання;

- удосконалити правове регулювання надання управлінських послуг державними службовцями, оптимізувавши на засадах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими органами, установами, організаціями, уповноваженими надавати управлінські послуги;

- реформувати систему оплати праці державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих фахівців, посилення мотивації їх роботи, зокрема шляхом забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців на ринку праці на основі принципу рівної оплати за рівну працю;

- посилити дієвість системи безперервного професійного навчання державних службовців, розширити можливості для одержання ними додаткової освіти та підвищення кваліфікації та поліпшити умови та підвищити вимоги до професійного навчання державних службовців;

- підвищити відповідальність державних службовців за додержання законодавства, кваліфіковане та своєчасне виконання посадових обов'язків, ефективне використання фінансових та інших ресурсів держави, удосконалити механізми запобігання виникненню обставин, що сприяють проявам корупції і зловживанням на державній службі, конфліктам матеріальних та інших особистих інтересів, впорядкувати види стягнень, які можуть застосовуватись до державних службовців, процедуру проведення службового розслідування, причин їх дисциплінарних правопорушень, а також притягнення до відповідальності таких осіб;

- встановити дисциплінарну відповідальність державних службовців, визначити у законодавстві про державну службу конкретні види дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, встановити порядок і процедуру розслідування причин дисциплінарного правопорушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також порядок апеляції.

Виходячи з проведеного аналізу державної політики та схвалених Президентом України і Урядом стратегічних документів Головердержслужба виступила з ініціативою розроблення політико-правової основи для нового законодавства про державну службу. Кабінет Міністрів України підтримав цю ініціативу і включив до плану своєї діяльності на поточний рік розроблення концептуальних засад розвитку законодавства про державну службу з метою його адаптації до стандартів ЄС, а також відповідного законопроекту.



Заходом державної ваги і першочерговим завданням для реформування системи державної служби є розроблення проекту нового Закону України «Про державну службу» на основі Концепції розвитку законодавства про державну службу та на засадах:

- встановлення публічно-правових відносин між державним службовцем і державою;
- розмежування політичних і адміністративних посад, утворення вищого корпусу державної служби та визначення його правового статусу;
- чітке визначення сфери регулювання законодавства про державну службу та критеріїв віднесення посад до посад державних службовців;
- закладення основ нової класифікації посад державних службовців залежно від змісту роботи, співвідношення між відповідними категоріями різних видів державної служби (загальної і спеціалізованої) та створення умов для мобільності державних службовців між різними видами державної служби;
- запровадження в системі державної служби управління персоналом, що базується на принципах закону, компетентності та заслуг;
- законодавче закріплення основ системи оплати праці державних службовців, зокрема шляхом збільшення частки посадового окладу в структурі заробітної плати;
- покладення контролю за формуванням державного замовлення на професійну підготовку державних службовців та здійснення координації у цій сфері на центральний орган виконавчої влади з питань державної служби;
- врегулювання питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Наступними кроками на найближчу перспективу будуть:

- утворення Школи вищого корпусу державної служби та започаткування програми професійного розвитку лідерів у системі державної служби;
- підвищення результативності і ефективності функціонального управління державною службою через підвищення інституційної спроможності новостворених територіальних управлінь державної служби Головного управління державної служби;
- організація проведення функціональних обстежень у декількох секторах державного управління/центральних органах виконавчої влади і їх територіальних підрозділах та вироблення пропозицій щодо удосконалення їх структури;
- завершення, започаткованого в Головдержслужбі, пілотного проекту з побудови системи управління якістю, сертифікація її за міжнародним стандартом ISO 9001-2000 і поширення цього досвіду на всю систему органів виконавчої влади як перший крок до підвищення результативності та ефективності державного управління.

