

О. Д. Єремійчук,
аспірант кафедри права і законотворчого процесу,
НАДУ при Президентіві України

ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР ПРОХОДЖЕННЯ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ ЯК ЧИННИК ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено вдосконаленню правового регулювання процедур проходження державної служби із урахуванням сучасних тенденцій розвитку цивільної служби в країнах Європи.

The article deals with improving the legal regulation of civil service procedures, taking into account current trends in civil service in Europe.

Ключові слова: державна служба, процедури, вдосконалення правового регулювання.

Key words: civil service, procedures, improvement of legal regulation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Невід'ємною складовою державного управління є державна служба, яка виникла в другій половині XVII століття в Європі, зокрема у Німеччині та Франції. І хоча перші спроби наукового дослідження інституту державної служби розпочалися ще в 20-ті роки минулого століття за часів існування СРСР, в Україні інститут державної служби набув юридичного оформлення безпосередньо після набуття нею незалежності. Так, чинний Закон України "Про державну службу", що був прийнятий 16 грудня 1993 року, посідає визначне місце серед фундаментальних законів, які визначають засади державності, організації та функціонування органів державної влади.

Проте, впровадження в життя цього Закону не дало очікуваних результатів. У нинішніх умовах державна служба, на жаль, не стала тим інститутом, що результативно впливав би на вирішення нагальних суспільних проблем. І перш за все, це пов'язано з недостатньою увагою з боку законодавця до врегулювання її проходження. Останнє, включаючи до себе певну сукупність надзвичайно важливих для державної

служби елементів та процедур їх застосування, мало б гарантувати тим самим належне її кадрове забезпечення. А це, в свою чергу, потребує забезпечення відповідності правового регулювання процедур проходження державної служби сучасним реаліям, чого наразі не спостерігається. Суспільна потреба у визначенні та належному юридичному закріпленні процедур проходження державної служби не підкріплена на сьогодні належним теоретичним пошуком. Певною мірою це зумовлено неврахуванням умов та обставин політичної та економічної багатоманітності і могло б бути скориговане вивченням та практичним використанням позитивного досвіду країн Європи.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

Окремі аспекти проходження державної служби були у сфері наукових інтересів багатьох вітчизняних вчених. Їм присвячено низку публікацій: В. Авер'янов, Ю. Битяка, Р. Калюжного, І. Лаврінчука, Н. Нижник, О. Петришина, В. Цветкова, В. Шамрая, В. Шаповала та ін. Крім того, дослідженню цих питань приділялася увага в працях також і зарубіжних вчених: Г. Атаманчука,

К. Бельського, Б. Гурне, В. Манохіна, О. Поздрачова, Ю. Старилова.

Проте, наявність багатьох проблемних аспектів правового регулювання процедур проходження державної служби свідчить про доцільність подальшого дослідження питання його вдосконалення, в тому числі, через призму уже існуючого європейського досвіду.

ЦІЛІ (МЕТА І ЗАВДАННЯ) СТАТТІ

Метою цієї статті є визначення елементів досвіду регулювання процедур проходження цивільної служби у європейських країнах, який міг би бути використаний у вітчизняних умовах. Досягнення цієї мети потребує:

— окреслення проблемних аспектів врегулювання процедур проходження державної служби в Україні;

— визначення особливостей правового регулювання подібних процедур проходження державної служби притаманних європейському законодавству;

— формування власних пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання процедур проходження державної служби.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Правове регулювання процедур проходження державної служби вимагає наявності не тільки матеріальних норм, які регулюють суспільні відносини, що об'єктивно потребують впорядкування, але і процедурно-процесуальних, які є провідником реалізації матеріальних норм у життя та механізм правового регулювання відповідних суспільних відносин. Поміж тим, відсутність актів, за допомогою яких визначалася б процедура реалізації прав і обов'язків, що передбачаються відповідною матеріальною нормою, призводить до того, що ці права та обов'язки залишаються не здійсненими.

Виходячи із бачення структури проходження державної служби, яка включає в себе такі складові, як прийняття на державну службу, просування та припинення державної служби [13, с. 153], проблемні аспекти врегулювання процедур проходження державної служби можна виокремити в 3 групи: ті, що зумовлені прийняттям на державну службу; ті, що пов'язані з службовим просуванням, та ті, що виникають в процесі припинення державної служби. Поміж тим, враховуючи обсяги статті, ми оглядово зупинимося лише на окремих з них, проблематичність яких видається нам найбільш гострою.

У контексті прийняття на державну службу одним із найбільш суперечливих питань є момент початку її проходження. І оскільки бачен-

ня сутності поняття проходження державної служби науковцями є різним, то відповідно по-різному ними й визначається момент початку проходження державної служби. Так, на думку О. Продаєвича, проходження служби є тривалим процесом, який починається з моменту заміщення особою державної посади, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки та атестації державних службовців, та завершується припиненням державно-службових відносин [11]. Водночас П. Павленчик вважає, що проходження державної служби в широкому розумінні є тривалим організаційно-правовим процесом, що починається з добору кадрів, прийняття на державну службу і виникнення державно-службових відносин, продовжується просуванням по службі і закінчується припиненням державної служби [10]. Поряд з тим С. Стеценко вважає проходження державної служби процесом діяльності державного службовця на посадах, які він обіймає, починаючи від моменту складання присяги державного службовця та завершуючи припиненням державної служби [13, с. 140].

Відсутність у законодавстві чіткої умови щодо того, з якого, власне моменту розпочинається проходження державної служби, породжує суперечливість й у підходах при визначенні процедурних питань, пов'язаних як із прийняттям на державну службу, так і з подальшим на ній перебуванням. Так, незрозумілим є те, до якого, власне, періоду слід віднести діяльність кадрової служби, пов'язану з відбором кадрів; не врегульованим є момент набуття статусу державного службовця. До тих же проблемних аспектів можна віднести й встановлення випробувального терміну, на період якого нерегламентованим залишається статус особи, яка займає певну посаду і виконує обов'язки державного службовця, що по суті, ним не є.

Подібні проблеми в країнах Європи вирішуються шляхом визначення відповідних передумов у законодавстві про державну службу. Так, параграф 33 Розділу II Глави 2 "Закону про службу" (Чехія) визначає, що службові відносини на основі призначення виникають з моменту складання присяги [2, с. 288]. А законодавство Польщі передбачає, що особа, перш ніж отримати статус державного службовця, має пройти відповідні кваліфікаційні процедури певний час, а до набуття статусу державного службовця, кандидатів на відповідні посади призначають на тимчасовій контрактній основі (максимальний термін якого складає 3 роки) [8, с.46]. Законодавство Латвії при призначенні на цивільну службу вперше передбачає, що

особа призначається з випробувальним терміном у 6 місяців. При цьому не пізніше ніж за 3 тижні до закінчення випробувального терміну оцінюється кваліфікація кандидата, якого призначено, та у випадку позитивної оцінки — приймається рішення щодо присвоєння кандидату статусу цивільного службовця [3, с. 459].

Чітко обумовлює момент прийняття на державну службу й законодавство Естонії. Так, параграф 25 підрозділу I Розділу II "Закону про публічну службу" містить норму про те, що чиновник вважається таким, що перебуває на службі, з дня вступу на посаду [4, с. 473]. В той час як законодавство Греції взагалі визначає момент обчислення строку служби — з дати публікації оголошення про призначення цивільного службовця [5, с. 526].

На наш погляд, законодавче врегулювання питань, пов'язаних із прийняттям на державну службу та визначенням моменту початку її проходження, необхідно здійснювати із використанням тих механізмів, що вже віднайшли своє відображення у законодавчих нормах більшості європейських країн. Так, доцільно розглянути питання щодо впровадження до державної служби України інституту підготовчої служби, яке має місце у Польщі, Франції, Німеччині, через використання механізму укладення строкових договорів. Це також потребує певних інноваційних підходів у плані розширення сфери державної служби із можливістю залучення працівників за контрактом, що наразі дозволяється лише в системі місцевого самоврядування. Це б дозволило впровадити існуючі відносини, які на сьогодні мають місце бути в системі державної служби, але знаходяться поза межами правового регулювання. Безумовно, є сенс за таких перетворень закріпити законодавчо і норму, яка чітко визначила б момент початку проходження державної служби з дня прийняття державним службовцем відповідної присяги.

Стосовно проблемних аспектів регулювання процедур, пов'язаних із просуванням у державній службі, можна зазначити наступне. Право на просування по службі гарантується державним службовцям статтею 11 Закону України "Про державну службу" (далі — Закон). Тим же таким Законом, а саме — статтею 27, визначається, що просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. Поміж тим, ст.28 Закону передбачається й кадровий

резерв, який створюється, в тому числі й з метою просування по службі державних службовців [1]. Окрім вищезазначених, існує ряд й інших процедур, які певною мірою пов'язані із просуванням по службі державних службовців. Це стажування, щорічна оцінка, атестація, ротація.

Сучасна практика комплектування державної служби в розвинених країнах світу свідчить про те, що конкурсний відбір був і залишається основним способом залучення перспективних претендентів у державний апарат. Проте, що стосується такої практики в Україні, то основною проблемою, яка перешкоджає досягти результативності конкурсної процедури, є, на наш погляд, її надзвичайна залежність від суб'єктивного фактора, що зумовлюється тими недоліками, які на даний час є притаманними українському законодавству в частині регулювання відповідних процедур проходження державної служби.

Поряд із конкурсною, існують й інші процедури, за допомогою яких законодавець визначив за можливе здійснювати службове просування, зокрема, кадровий резерв. Маючи на меті формування якісного та професійного кадрового резерву для державної служби, законодавець, поміж тим, досить узагальнено підійшов до визначення критеріїв щодо відбору претендентів на включення до кадрового резерву. Так, критеріями є: професійна підготовка, успішне виконання службових обов'язків, ініціативність, навички роботи з комп'ютером та організаційські здібності. При цьому коло осіб, що можуть включатися до кадрового резерву, є достатньо широким, починаючи від народних депутатів і закінчуючи випускниками вищих навчальних закладів. Натомість відсутній сам механізм визначення відповідності резервістів навіть уже заявленим у законодавстві кваліфікаційним вимогам.

Потребує перегляду процедура присвоєння рангів, починаючи зі зміни підходів і перетворення цього процесу із обов'язку керівника органу на захід заохочення державного службовця та закінчуючи принципами побудови системи оплати в цій сфері. В цьому аспекті слід відзначити, що система службового просування в країнах Європи є надзвичайно прив'язаною до системи рангів і посад. У цілому, існує кілька підходів, за якими її можна розглядати, це просування за званням та просування за посадою. Просування за званням передбачає можливість для державного службовця отримати вище звання (і пов'язане з ним грошове утримання), навіть займаючи одну й ту ж посаду. В той час як просування за посадою передбачає мож-

лівість займання службовцем вищої посади в організаційній ієрархії. Передумовою для зайняття посади вищої категорії, як правило, є відповідний рівень освіти. Наприклад, у Франції, де існує 4 категорії посад публічних службовців, для заміщення посад найвищої категорії необхідно мати освіту рівня магістра, в той час як для зайняття посади найнижчої категорії цілком достатньо початкової освіти (хоча тенденція щодо відміни цієї категорії уже протягом тривалого часу залишається актуальною). Разом з тим, в межах кожної категорії посад система кар'єри побудована так, щоб службовці, прийняті на певний посадовий рівень, могли дійти до верхньої межі в побудові кар'єри [9, с. 340]. Способи просування у законодавстві країн Європи, яким регулюється державна служба, звичайно, відрізняються, але можна узагальнено відзначити, що для просування за званням може бути достатньо й вислуги років, в той час як для просування за посадою необхідно, як правило, проходити конкурсну процедуру. В певних країнах її може бути замінено на процедуру атестації (оцінювання). Так, відповідно до ст.18 Закону Республіки Литва "Про публічну службу" кар'єрний службовець може бути переведений на вищу посаду без конкурсу тільки у випадку, коли цього службовця оцінено Оціночною комісією публічних службовців. При цьому серед критеріїв, що враховуються Оціночною комісією, визначаються: стаж служби, досягнуті на попередній посаді результати, а також рівень знань та здібностей, в тому числі проходження спеціальних курсів з підвищення кваліфікації [6, с. 435—436]. В цілому, в країнах Європи розрізняють підходи до оцінювання в залежності від особистих якостей працівника та від якості роботи. В останньому випадку оцінюється, головним чином, ставлення працівника до роботи. Говорячи про форму оцінювання, виділяють стандартне та детальне оцінювання; окрім них є також оцінювання, спрямоване на результат, що ґрунтується на висновках цілових угод та характеристик індивідуальних вмінь та навичок, необхідних для різних посад [14].

На наш погляд, законодавство України, яким регулюється просування в системі державної служби, безсумнівно, потребує привнесання відповідного принципу просування державних службовців виходячи із системи їхніх заслуг. Оскільки аналогів автоматичного просування по службі, без будь-яких передумов у вигляді успішного та результативного виконання службових обов'язків, окрім як в законодавстві України, на сьогодні практично не існує в жодній країні.

Якщо розглядати проблемні напрями правового регулювання процедур припинення державної служби в Україні, то хотілося б зупинитися на наступному. Ключовою проблемою, притаманною процедурам припинення державної служби, є їх подвійне правове регулювання одночасно кількома різними галузями права. Фактично прийняття на державну службу в Україні сьогодні здійснюється виходячи із норм спеціалізованого законодавства про державну службу. Разом з тим, переважна більшість звільнень в системі державної служби здійснюється за нормами трудового законодавства. Такий стан речей можна певним чином пояснити тими доктринальними підходами, що мали місце ще за часів СРСР, коли інститут державної служби розглядався через призму трудового права, а потім і адміністративного права [7], а також відсутністю чітко визначеної єдиної позиції серед сучасних науковців щодо того, до якої саме галузі правового регулювання слід віднести державну службу.

Окремим питанням, що ускладнює практичне здійснення процедур припинення державної служби, є недоопрацьованість безпосередньо порядку звільнення за тією чи іншою підставою, а також неузгодженість та протиріччя норм різних актів, а подекуди й одного й того самого акту одна одній. Вирішенню цієї проблеми мала б сприяти розробка єдиного кодифікованого акта, який цілком і повністю врегулював би всі питання проходження державної служби — в ідеалі ним мав би стати Кодекс державної служби. У країнах Європи такий кодифікований акт існує у Греції і має назву "Кодекс цивільних службовців" [5].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У цілому, законодавство, яким регулюються процедури проходження державної служби, характеризується недосконалістю та недоопрацьованістю процедурних аспектів, що об'єктивно зумовлює потребу його подальшої розробки із врахуванням тих позитивних тенденцій, що вже успішно впроваджені в країнах Європи. Подальша розробка теми має перспективи за напрямом більш розгорнутої деталізації розгляду підходів вдосконалення процедур проходження державної служби в Україні.

Література:

1. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
2. Закон про службу (Чехія) від 26.04.2002 р. // Публічна служба.

Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за загальною редакцією Тимощука В.П., Школика А.М.]. — К.: Конус — Ю, 2007. — С. 269—387.

3. Закон про державну цивільну службу (Латвія) від 07.09.2000 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за загальною редакцією Тимощука В.П., Школика А.М.]. — К.: Конус — Ю, 2007. — С. 454—466.

4. Закон про публічну службу (Естонія) від 25.01.1995 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за загальною редакцією Тимощука В.П., Школика А.М.]. — К.: Конус — Ю, 2007. — С. 467—519.

5. Кодекс цивільних службовців (Греція) від 05.02.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за загальною редакцією Тимощука В.П., Школика А.М.]. — К.: Конус — Ю, 2007. — С. 520—600.

6. Закон про публічну службу (Литва) від 23.04.2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за загальною редакцією Тимощука В.П., Школика А.М.]. — К.: Конус — Ю, 2007. — С. 427—453.

7. Біла-Тіунова А. Службова кар'єра в адміністративній науці радянського періоду (20—60-х рр. XX ст.) / А. Біла-Тіунова // Митна справа. — 2010. — № 1 (67). — С. 61—67.

8. Боссарт Д. Державна служба у країнах — кандидатах до вступу в ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Боссарт Д., Демке К.; [пер. з англ. О.М. Шаленко]. — К.: Міленіум, 2004. — 128 с.

9. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Зіллер Ж.; [пер. з фр. В.Ховтуна]. — К.: Основи, 1996. — 420 с.

10. Павленчик П.Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади: автореф. дис. канд. держ. упр.: 25.00.03 / П.Т. Павленчик; НАДУ при Президентові України. — К., 2001. — 17 с.

11. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис... к.ю.н.: 2.00.07 / О.С. Продаєвич; Одеська НЮА. — О., 2008. — 238 с.

12. Старилов Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Старилов. — М.: БЕК, 1996. — 698 с.

13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. — К., Атіка, 2007. — 624 с.

14. Breisig, T., Personalbeurteilung — Mitarbeitergespräch — Zielvereinbarungen: Grundlagen, Gestaltungsmöglichkeiten und Umsetzung in Betriebs- und Dienstvereinbarungen, 2. gberarb. und erw. Auflage / Thomas. Breisig. — Frankfurt am Main: Bund Verlag, 2001. — 287 s.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2011 р.