

Реформування державної служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти

Грайнер Є.В., студент юридично-психологічного факультету ННІЗН НАВС
Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор Конstantінов С.Ф.

Реалізація права громадян України на рівний доступ до державної служби, встановленого у ст. 38 Основного Закону, залишається одним із важливих напрямків проведення реформ у сфері державного управління та державної служби. Важливість цього напрямку реформ у 2015 і наступних роках засвідчує й зміст затвердженої Президентом України Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» [2]. До того ж, модернізація державної служби на основі кращих європейських моделей є на сьогодні важливою запорукою реалізації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, укладеної в 2014 році.

Нині не лише філософія державної служби, а навіть її законодавче забезпечення в Україні зберігає архаїчний і колізійний характер. Як відомо, нині державна служба України продовжує регулюватись прогресивним на час прийняття, але доволі застарілим Законом України «Про державну службу» від

16 грудня 1993 року. Натомість, нова редакція Закону України «Про державну службу», прийнята парламентом 17 листопада 2011 року, не вступила в дію. Прикінцеві положення цього Закону в частині його вступу в дію пролонговані до 1 січня 2015 року Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 19 грудня 2013 року, а вже у грудні 2014 року було прийнято аналогічний закон, що «законсервував» подібну ситуацію до 1 січня 2016 року. Таким чином, державна служба, по-суті, безнадійно очікує свого реформування щонайменше останні 10 років.

Однією з головних причин подібного «законодавчого хаосу» була невизначеність вищого керівництва держави, науково-експертного середовища і представників інститутів державної служби щодо того, яка ж модель державної служби потрібна Україні на сьогодні, і яку державу з успішною історією модернізації державної служби нині слід взяти за основу?

Утім, на сьогодні бачення такої моделі сформувалося і в Кабінеті Міністрів України, і в Національному агентстві України з питань державної служби, і в науково-експертному середовищі та й загалом у громадянському суспільстві. Проте, зокрема, свідчить сутність і зміст, започаткованої в Україні реформи державної служби.

На сьогодні експерти та науковці, що досліджують питання державної служби усе частіше схиляються до думки, що згаданий Закон 2011 року не вступить в дію взагалі, а на заміну йому буде прийнято новий закон, що якісно вдосконалив інститут європейської служби. Такий проєкт закону на сьогодні розроблений та презентований 26 вересня 2014 року Національним агентством України з питань державної служби на VI Рішельєвських академічних читаннях у м. Києві. У подальшому він став предметом ґрунтовного аналізу науково-експертного середовища та у доопрацьованому вигляді 12 грудня 2014 року був внесений Національним агентством України з питань державної служби на його офіційному веб-сайті на громадське обговорення. Тривають обговорення цього законопроекту й у фаховому середовищі.

До прикладу, можна назвати обговорення згаданого Законопроєкту 5 грудня 2014 року в Національній академії державного управління при Президентові України на круглому столі «Новітні стратегії реформування державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції». Під час цього заходу нами наголошувалось, що в основу нового законопроекту про державну службу в 2014 році основу покладена модель державної служби, що нині утвердилась і доволі ефективно діє в Польщі [1, с. 61-62]. Але чи є польська модель державної служби зразковою та безальтернативною для України?

На наш погляд, будь-яка, навіть сама досконала модель державної служби, як самостійний тип законодавчо та інституційно-сформованого режиму функціонування інституту державної (публічної) служби у конкретно взятій державі, не може бути повністю інсталюваною в іншій державі. Запозиченню підлягають, як правило, окремі режими, процедури, механізми, інституту державної служби, що позитивно зарекомендували себе у тій чи іншій державі-учасниці Європейського Союзу. При цьому не слід забувати, що крім позитивів, характерних для конкретної моделі державної служби, для неї властиві й неоднозначні, чи не ефективні для України складники.

Можна провести умовні паралелі між положеннями вище згаданого законопроекту Нацдержслужби і польськими реформами публічної служби, що отримали своє втілення у Законі Республіки Польщі «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р. у частині ліквідації інституту кадрового резерву. Дійсно, ефективність інституту кадрового резерву в Україні є неоднозначною. Його

формалізація обумовила ситуацію, коли особа, включена до кадрового резерву, лише у виняткових випадках може її зайняти. Сам же інститут кадрового резерву став сумнівним способом заходження на державну службу поза конкурсом. Тобто, функція кадрового рекрутингу, що мала втілитись в інституті кадрового резерву, на сьогодні не діє. Але, чи означає це необхідність відмови держави від потенціалу кадрового рекрутингу? На наш погляд, інститут кадрового резерву не вичерпав свій потенціал і може бути модернізованим до вимог сьогодення.

Утім, законопроект про державну службу, розроблений на сьогодні в Україні не може вважатися й дзеркальним відтворенням польської моделі державної служби. Адже згадуваний польський Закон 2008 року виділяє вищі чиновницькі посади на цивільній службі, у тому числі генеральних директорів установ, директорів департаментів і організаційних одиниць та їх заступників, визначає умови, яких мають дотримуватися кандидати на ці посади, а також формує принципи відкритого набору і відбору на конкурентних засадах на ці посади. До групи вищих посад цивільної служби віднесені посади: генерального директора установи; керуючого департаментом або рівноцінною одиницею в канцелярії голови Ради Міністрів, офісі міністра, обслуговуючій установі головуючого комітету, що входить до складу Ради Міністрів, установі центрального органу урядової адміністрації, а також керуючого відділом або рівноцінною одиницею у воєводській установі та заступники цих осіб; воєводського ветеринарного лікаря та його заступника; керуючого організаційною одиницею в установі бюро лісового насінництва та заступників цієї особи. Натомість вітчизняні реформатори мають на меті максимальне виведення поза межі корпусу державних службовців а) політичні посади; б) посади, не пов'язані з безпосереднім виконанням державно-управлінських, зокрема, і керівників державних установ, організацій, закладів і підприємств.

Ці та інші приклади зайве підтверджують тезу про неможливість беззастережної імплементації конкретних моделей державної служби конкретних країн ЄС в Україні, а також про багатоманітність таких моделей і безперспективність спроб визначити серед них «правильні» й «не вірні».

Список використаних джерел:

1. Грайнер В.Є. Реформування державної служби в Україні: питання вибору дієвої моделі // Новітні стратегії реформування державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції / За аг. ред. проф.-ів Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка; матеріали круглого столу за міжнародною участю (м. Київ, 05 грудня 2014 р.). - К. : Ліра-К, 2014. - С. 60-63.

2. Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/15. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.