

Основні тенденції реформування державної служби в контексті удосконалення діяльності МВС України

Федоренко В.Л., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України

Виклики і реалії сьогодення зумовлюють необхідність проведення в Україні масштабних реформ. Однією з таких реформ є й реформування діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері внутрішніх справ, яким на сьогодні є МВС України. Не вдаючись до детального аналізу реформування системи управління в сфері внутрішніх справ, відзначимо підтримку ідеї, коли МВС перестане бути «міністерством міліції», а стане центром напрацювання законопроектів, стратегій і програм, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ. Натомість, поліційна функція буде здійснюватися новоствореною поліцією, що буде знаходитись у сфері спрямування та координації Міністерства внутрішніх справ.

Такий важливий і очікуваний крок у реформування діяльності МВС України має своїм наслідком, із поміж іншого, збільшення кількості у цьому міністерстві державних службовців. Водночас, державна служба на сьогодні також перебуває в стані свого реформування. Це вимагає розуміння основних тенденцій реформування державної служби.

Однією з визначальних ознак розвитку та удосконалення державної служби у незалежній Україні є нагальна необхідність її удосконалення з метою приведення у відповідність до принципів єдиного європейського адміністративного простору, кращих практик організації та діяльності інститутів державної служби у державах-членах ЄС, Норвегії, Швейцарії та в ін. зарубіжних країнах.

Зазначене зумовлює основні тенденції (від [лат. ien<lo](#) - направляю, прагну) розвитку державної служби в Україні, тобто ймовірні та бажані напрямки генезису інституту державної служби у 2015 році та у наступні роки.

Основними тенденціями розвитку та реформування державної служби в Україні на сьогодні є:

- приведення вітчизняної моделі державної служби у відповідність до принципів і стандартів єдиного європейського адміністративного простору, цілей і завдань Угоди про асоціацію України і ЄС, інших міжнародних зобов'язань України у сфері публічного врядування та публічної служби;

- розроблення та прийняття якісно нового Закону України «Про державну службу», програм і стратегій розвитку державної служби і кадрової політики в Україні;

- оптимізація корпусу державної служби у контексті скорочення адміністративного апарату держави і коштів на його утримання;

- очищення та оновлення корпусу державної служби, шляхом залучення на державну службу соціально активних представників інститутів громадянського суспільства та бізнесу;

- осучаснення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, запровадження програм довготривалого стажування за кордоном та навчання за подвійними магістерськими програмами та ін.

При цьому, магістральною функцією розвитку державної служби є, в першу чергу, її комплексне реформування шляхом прийняття нового Закону України

«Про державну службу». Потреба у такому законі є очевидною, оскільки нині чинний і діючий Закон України «Про державну службу» 1993 року [3], ні Закон України «Про державну службу» 2011 року [4], що так і не був введений в дію, не спроможні вирішити проблеми, що нині постали перед корпусом вітчизняної державної служби.

Концентрація зусиль Національного агентства України з питань державної служби, представників інститутів громадянського суспільства та науково-експертного середовища, включно з вченими із Національної академії державного управління при Президентові України, а також широке залучення громадськості для розробки і експертизи проекту нового Закону України «Про державну службу», сприяло не лише результативності, а й транспарентності відповідних законопроектних робіт. Згаданий Законопроект пройшов складний шлях із часу його презентації 26 вересня 2014 року на Рішельєвських читаннях і до сьогодні, коли законопроект, після його представлення 23 лютого 2015 року на слуханнях у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, готується після ухвалення Урядом України до подання на розгляд парламенту.

Проект Закону «Про державну службу» [5] ставить амбітні цілі та завдання й пропонує шляхи їх конструктивної реалізації, а саме:

- запроваджує європейські цінності та новітню філософію сервісної державної служби;
- чітко розмежовує політичні посади в органах державної влади та посади, які займатимуть державні службовці. Це забезпечить політичну неупередженість державної служби, сприятиме її професіоналізації;
- здійснює безумовне забезпечення реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби шляхом запровадження єдиного для всіх конкурсного підходу для зайняття посади на державній службі;
- заміщує архаїчний і мало ефективний інститут кадрового резерву інститутом відкладеного права другого за переможцем кандидата на вакантну посаду державної служби правом призначення на цю ж посаду протягом року з моменту проведення конкурсу, якщо вона стає вакантною;
- унормовує правовий статус і процедуру формування вищого корпусу державної служби;
- запроваджує процедуру щорічного оцінювання службової діяльності державних службовців, як обов'язкову умову їхнього кар'єрного зростання;
- модернізує систему категорій і рангів державних службовців України, запроваджує прозорість просування по службі;
- суттєво удосконалює систему управління державною службою, визначає правові засади діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
- визначає підстави і види відповідальності державного службовця, порядок здійснення дисциплінарного провадження тощо.

Разом із тим, законопроект «Про державну службу» [5] не позбавлений і певних дискусійних аспектів. Зупинимось на окремих, найбільш гострих із них.

1) Стаття 13 «Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» Законопроекту. Правовий статус відповідного ЦОВВ не може бути предметом регулювання Закону «Про державну службу», тим більше в частині «завдань і повноважень» відповідного ЦОВВ.

Відповідно до частини третьої статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: «Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України» [6]. Тобто, саме

Уряд України, а не Верховна Рада України має дискретне право визначати завдання, функції та повноваження ЦОВВ.

2) Частина друга статті 13 Законопроекту визначає: «Керівника центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України в порядку, передбаченому для призначення на посади категорії «А»».

Керівник центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначається на посаду строком на п'ять років з правом повторного призначення на ще один термін».

Це положення суперечить пункту 9-2 частини першої статті 116 Конституції України, відповідно до якої Уряд України має дискретне право «призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників ЦОВВ, які не входять до складу Кабінету Міністрів України» [2].

3) Цікавим, але не зрозумілим є припис частини 4 статті 13: «Політичну відповідальність за діяльність центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, несе член Кабінету Міністрів України, якому доручено здійснення державного управління у сфері державної служби» [5]. Зокрема, з огляду на те, що нині Нацдержслужба знаходиться у сфері спрямування та координації Кабміну.

4) Законопроект у своїх прикінцевих і перехідних положеннях, які складають 1/6 від його загального обсягу, передбачає внесення змін у такі системні закони, як закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та ін. При цьому, відповідні зміни і доповнення до названих законів змінюють їх сутність і зміст та, по-суті, формують наскрізну вертикаль державної влади в системі органів державної влади. Ці зміни мають більш радикальний характер, ніж зміни у правове регулювання самої державної служби, порівняно з чинними законами «Про державну службу» 1993 і 2011 років, й потребують додаткового вивчення.

Натомість, узгодження набуття чинності новим Законом «Про державну службу» із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в Законопроекті відсутнє. Хоча, порушення синхронності в розробці та прийнятті цих двох взаємопов'язаних законів стало причиною фіаско Закону України «Про державну службу» 2011 року.

5) Виникає проблема визначення організаційної форми Комісії з питань вишого корпусу державної служби. Запропоноване у Законопроекті визначення цієї Комісії як «постійно діючого колегіального органу, що працює на громадських засадах» (частина перша ст. 14), не узгоджується з такими серйозними функціями цієї Комісії як «здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців, які займають посади категорії «А» та ін. (частина перша ст. 15).

До того ж, організаційна залежність Комісії від центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби наводить на думку, що Комісія де-факто замінить собою Колегію відповідного ЦОВВ.

6) Доволі суб'єктивний критерій щодо кандидатів у члени Комісії встановлює частина четверта статті 15 Законопроекту: «Членом Комісії може бути громадянин України з досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, який готовий

представляти інтереси суспільства, а також забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії». Застосування терміну «готовність», за відсутності чітких критеріїв її визначення, матиме оціночний характер. Нормативно не визначеним є й словосполучення «інтерес суспільства». Чинне законодавство не визначає правосуб'єктність суспільства і, відповідно, його інтереси, на відміну від таких суб'єктів здійснення публічної влади як народ, держава, територіальна громада.

7) Законопроект не повною мірою вирішує питання мотивації державної служби. Пільгове кредитування придбання житла, медичне обслуговування держслужбовців і членів їх сімей, і навіть право до 2020 року «в позаробочий час виконувати на умовах цивільно-правових договорів іншу оплачувану роботу, у тому числі наукову, викладацьку, творчу роботу, надання консультативних та інших послуг, за умови інформування керівника державної служби про місце та характер такої роботи» (пункт 13 Прикінцевих і перехідних положень) не дають жодних нових і реальних мотивів для державної служби. Усі вони, у тій чи іншій правовій інтерпретації, уже закріплені в чинному законодавстві. Але, за браком коштів у Державному бюджеті, не реалізуються, або здійснюються вибірково.

Натомість, стаття 87 Законопроекту ґрунтовно демотивує держслужбовців щодо продовження служби: «Пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється на загальних засадах відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»» [5].

Хоча, свого часу, ще в кінці XIX століття, відомий правознавець О.Д. Градовський, який значну частину свого життя досліджував державну службу та служив чиновником на Харківщині, писав: «Із службового становища посадових осіб витікають їх особливі права: 1) на утримання та винагороду; 2) на захист їх безпеки і гідності; 3) на різноманітні почесні преференції» [1]. Тому, сучасний державний службовець нині, як і 150 років тому, потребує не лише «утримання і винагороди», а й забезпечення належного соціального статусу та гарантій безпеки і збереження гідності.

Очевидно, що прийняття нового Закону України «Про державну службу» має синхронізуватися з розробкою та прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Ці закони, у свою чергу, мають отримати своє логічне продовження та розвиток у стратегіях та програмах розвитку публічної служби та державної кадрової політики в Україні. При цьому, при реформуванні діяльності МВС України важливим буде врахування новаций чинного законодавства про державну службу.

Список використаних джерел:

1. Градовский А.Д. Существо государственных должностей и учение о службе гражданской // Градовский А.Д. Начала русского государственного права : в 2 т. / А.Д. Градовский ; под ред. и с предислов. В.А. Томсинова. - М. : Издательство «Зерцало», 2006. - Т. 2 : Органы управления. - С. 1-194.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
3. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.
4. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року // Відомості Верховної Ради України. - 2012. - № 26. - Ст. 273.
5. Про державну службу : проект Закону України, підготований Національним агентством України з питань державної служби, станом на 16.02.2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://bilp://sib6.soy.ua/soyService/control/uk/publiSB/article?ar1_i6=670376&ca1_i6=87284.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 38. - Ст. 385.