

Современные проблемы институализации государственной службы в Украине (2-часть)¹

Кабанец А. Г.

В проекте закона Украины «О государственной службе» для разграничения политических и административных должностей предлагается ввести институт управляющего персоналом путем использования должности Государственного секретаря, который:

- осуществляет прием и увольнение государственных служащих в органах государственной власти;
- обеспечивает управление персоналом в едином для всего корпуса государственной службы порядке, установленном органом, ответственным за реализацию государственной политики в сфере государственной службы;
- контролирует соблюдение последовательности и преемственности государственного органа во время смены политического руководства и обеспечение стабильности в управлении государством.

Государственный секретарь не может быть уволен по политическим мотивам. Существует широкое и узкое понимание государственной службы. Его применение в разных странах зависит от определения понятия государственного сектора и функций государственного управления.

Широкое понимание исходит из того, что все лица, которые выполняют функции государства и предоставляют государственные услуги населению, относятся к государственной службе. Применение такого подхода приводит к тому, что все работники государственных учреждений, которые финансируются из государственного бюджета, будут подпадать под действие законодательства о государственной службе. Никакая страна не в состоянии будет содержать такое количество бюрократов и обеспечить им конкурентные с частным сектором условия оплаты труда.

Поэтому в мире происходит ограничение сферы использования государственной службы. Это связано с экономическими процессами, особенно с приватизацией и ограничением роли государства в экономической деятельности общества. Кроме этого, существует объективная необходимость относительно уменьшения издержек в содержании бюрократического аппарата и налогового пресса.

Для определения понятия государственной службы в узком понимании ее сфера увязывается с основными задачами государственного управления, с применением следующих критериев:

- служащие должны быть наделены властными полномочиями с целью защиты независимости государства и гарантий основных прав и свобод человека и гражданина. В большинстве стран для разграничения государственных служащих и работников государственного сектора выделяют властные полномочия органов исполнительной власти, выполняемые от имени государства;
- квалификационные требования необходимы для выполнения вышеуказанных властных полномочий. Для профессионального и квалификационного выполнения функций и полномочий государственные служащие должны иметь компетенции, умения и навыки, соответствующие квалификационным требованиям. Данные требования являются одновременно фундаментом системы заслуг и оценки профессиональных и личных качеств.

¹Первая часть статьи опубликована в №1 2011 года.

Функции, выполняемые в органах исполнительной власти от имени государства, и являются основой определения сферы государственной службы. Для Украины характерен узкий подход к пониманию государственной службы с четким определением верхнего и нижнего предела. Формирование профессиональной и нейтральной государственной службы является результатом разграничения административных и политических должностей, поэтому этот принцип определяет верхний предел государственной службы. Наивысшей должностью государственной службы становится государственный секретарь или генеральный директор. Для определения нижнего предела государственной службы законодательно определяются критерии оценки должностей органов исполнительной власти, которые относятся к должностям государственной службы.

В Украине сложилась традиция, согласно которой должности в таких органах, как таможня, налоговая администрация, милиция, прокуратура и прочие, отнесены к категориям государственной службы. Поэтому определение границы в горизонтальной плоскости будет зависеть от степени распространения положений нового законодательства на определенные ее виды. При обсуждении проекта закона Украины «О государственной службе» рассматриваются два варианта сферы применения данного закона.

В первом варианте предложено охватить законом о государственной службе лишь службу в системе органов исполнительной власти (государственной администрации), то есть оставить государственной службе выполнение таких функций, как разработка секретной политики, стратегий развития, подготовка законов и нормативно-правовых актов, контроль за них реализацией. Такой подход будет предусматривать выделение в министерстве и других органах исполнительной власти должностей работников государственной администрации, которые будут выполнять сугубо техническую или вспомогательную работу, а условия их работы будут регулироваться на основе трудового договора.

Во втором варианте предложено оставить объем государственной службы таким, как он есть сегодня, изменив при этом лишь процедуры и механизмы приема и продвижение по службе, то есть создать общий корпус (государственные служащие органов исполнительной власти, в том числе секретарей Кабинета министров, аппаратов главы государства и парламент, аппаратов других органов государственной власти, статус которых определен Конституцией) и специализированный корпус государственной службы (службы в Вооруженных силах, правоохранительных органах, налоговой и таможенной службы, других видов государственной службы), который в целом подпадает под действие общего законодательства о государственной службе. При внедрении такого подхода возникает вопрос соотношения должностей государственных служащих разных видов государственной службы, поскольку мобильность государственных служащих может предусматривать перемещение не только в пределах системы органов исполнительной власти, но и между разными корпусами и видами государственной службы при соблюдении определенных особых требований соответствующего вида службы. Не менее важным в организации государственной службы является усовершенствование процесса прохождения государственной службы.

Понятия прохождения государственной службы и служебной карьеры на государственной службе близки по своей сущности. Они регулируются нормами права и комплексом организационных требований, направленных на создание условий для эффективной работы и предоставление преимуществ наиболее квалифицированным, творческим и перспективным работникам. В то же время прохождение государственной службы и служебная карьера не являются тождественными понятиями. Служебную карьеру необходимо рассматривать как форму прохождения государственной службы.

Прохождение государственной службы тесно связано с правовым статусом государственных служащих, который является центральным элементом правового института государ-

ственной службы и представляет собой совокупность установленных законодательством и гарантированных государством прав, обязанностей, ограничений, ответственности служащих.

Как составляющая правового института государственной службы прохождение государственной службы объединяет нормы, связанные с принятием на государственную службу, продвижением по службе, прекращением государственной службы и другими обстоятельствами государственно-служебных отношений. Анализ конкурсного отбора на государственную службу, проведение аттестации, формирование кадрового резерва и работы с ним, а также других составляющих прохождения государственной службы показывают явное несовершенство элементного подхода. В повышении эффективности прохождения государственной службы необходимо использовать системный подход. Целесообразность применения системного подхода при исследовании прохождения государственной службы вытекает из того, что этот институт – один из сложнейших в системе государственной службы, имеет большое количество элементов и связей. В исследовании данного института необходимо учитывать интегрирующие качества и свойства элементов прохождения государственной службы как системы. В прохождении государственной службы существуют две основных модели: карьерная (закрывающаяся) и должностная (открытая).

Особенностью карьерной государственной службы является то, что кандидат на государственную службу занимает низшую должность, которая прописана в карьерной иерархии. В рамках планирования карьеры государственный служащий может быть продвинут по службе, на новую должность либо получив высший ранг на той же самой должности при повышении заработной платы. Вступление на государственную службу происходит при соблюдении определенных требований относительно уровня образования, указанных в соответствующих нормативных актах. По обыкновению, прием на государственную службу – это назначение на постоянной основе. Карьерная модель характеризуется следующими основными чертами:

- гарантии стабильного трудоустройства, прекращения возможны лишь в ограниченных случаях, четко определенных в законодательстве;
- лишь государственные служащие имеют право назначаться на высшие должности государственной службы. Продвижение по службе осуществляется на основе заслуг;
- значительное внимание отводится стабильности и законности государственной службы;
- обязательно дополнительное обучение;
- вакантные должности объявляются лишь в рамках системы государственной службы и заполняются с применением внутреннего конкурса.

В должностной модели должности рассматриваются подобно частному сектору. Они определяются на основе квалификационных требований, необходимых для выполнения задач и функций на занимаемой должности. Для государственных служащих в такой модели привилегии выражены в денежном эквиваленте. В данной модели отдается предпочтение так называемым «универсальным» государственным служащим – специалистам в управлении с достаточно широким спектром знаний и умений.

Должностная модель характеризуется:

- гибкими условиями трудоустройства, в частности, разграничением между высшими служащими и служащими средней и низшей ступени;
- заключением контрактов с лицами, которые занимают высшие должности, постоянной ротацией кадров;
- открытым набором на службу на основе конкурса;
- оценкой результативности и эффективности труда;
- широким применением процедуры индивидуального профессионального обучения;
- непосредственным влиянием государственных служащих на планирование своей будущей профессиональной карьеры.

В Украине разрабатывается модель, которая может объединить принципы должностной и карьерной модели государственной службы, при этом выделяют два варианта.

В первом варианте для специалистов и руководителей среднего уровня предлагается использовать карьерную модель со всеми элементами, характерными для нее. Для корпуса высших должностей государственных служащих (государственных секретарей или генеральных директоров и их заместителей) предлагается применить должностную модель. Такой подход формирует корпус профессиональных кадров среднего уровня, а также обеспечит приток на высшие должности специалистов с необходимыми менеджерскими (управленческими) качествами;

Во втором варианте предлагается построить модель государственной службы, в которой элементы карьерной и должностной моделей будут применяться ко всем категориям должностей государственной службы (включительно с высшими должностными лицами). Такой подход, с одной стороны, позволит развивать профессиональную государственную службу для служащих, которые приняты на постоянной основе, а также дать возможность служащим, принятым по контракту, перейти на карьерную модель. Существование открытого конкурса на какую-либо должность обеспечит соблюдение принципа равного доступа для всех граждан на государственную службу при условии выполнения определенных квалификационных требований.

Новая система категорий и рангов должна стать эффективным инструментом системы управления человеческими ресурсами. Прежде всего, эта система должна гарантировать достаточную мотивацию для улучшения деятельности работников.

Способности государственного служащего, который занимает эту должность, его умение, качество выполнения возложенных на него задач, а также определенные особенности работы, например, интенсивность работы, будут корректироваться рангом в пределах одной категории. Для того чтобы достичь этого критерия, необходимо определить такое количество рангов, которое позволит продвижение по службе (в первую очередь, в пределах одной категории) государственных служащих на протяжении всей профессиональной карьеры. Внедрение новых категорий и рангов базируется на таких принципах, как:

- обязательная единая система оценки деятельности государственных служащих;
- взаимосвязь между системой оценки и продвижением по службе;
- определение взаимосвязи между категорией, рангом и основной заработной платой служащего (должностным окладом). Установление процентного соотношения от должностного оклада при получении следующего ранга в пределах той же категории.

Оценка работы государственных служащих – это единая процедура оценки государственных служащих, которая регулируется законом. Процедура оценки предусматривает:

- поощрение государственных служащих и тем самым повышение эффективности их работы;
- принятие решения относительно продвижения по службе;
- определение базовой заработной платы, которая зависит от результата оценки работы работников;
- определение потребности в обучении (повышении квалификации) государственных служащих;
- развитие и управление кадровой политикой (планированием кадров, распределением функций и полномочий и т.п.).

Но прежде чем вводить процедуру оценивания, необходимо провести обучение тех людей, которые будут непосредственно оценивать государственных служащих (в них должны быть одинаковые подходы, и критерии, которые лежат в их основе).

В решении проблемы оплаты труда новый Закон «О государственной службе» определяет составляющие компоненты заработной платы государственного служащего, базу для ее начисления и определяет исключительный перечень доплат и надбавок.

Принципиально заработная плата должна иметь две составные: должностной оклад согласно занимаемой должности и ранг в пределах категории, кроме этого – дополнительные выплаты периодически благодаря чрезвычайным заслугам. Внедрение такой структуры означает, что заработная плата составляется из отдельных частей: одна отображает значимость занимаемой должности (относительная оценка работы для всей системы и профессиональные достижения работников за определенный промежуток времени), другая отображает чрезвычайные заслуги (премии выплачиваются один раз в год по решению непосредственного руководителя).

Основное преимущество внедрения такой системы есть гарантия стабильности части доходов государственного служащего и в то же время стимулирование персонала к лучшему выполнению своих обязанностей.

База для исчисления уровня заработной платы должна быть определена исходя из практики, которая сложилась в стране. Прежде всего, она должна быть соотнесена к показателям (индикаторам), которые достаточно достоверны и предсказуемы. По обыкновению, это средняя заработная плата в бюджетной сфере или промышленности, или минимальная заработная плата (если она определена законом или другими нормативными актами) является базой для определения минимального уровня оплаты труда государственных служащих. Для Украины в качестве базы принята минимальная заработная плата.

Необходимо также отметить, что действующее законодательство о государственной службе не определяет систему управления государственной службой в целом. Функциональные полномочия и место в системе органов исполнительной власти Главного управления государственной службы Украины не являются достаточными для эффективного обеспечения проведения единой государственной политики в сфере государственной службы и управления государственной службой.

Сфера управления этого органа зависит от объема понятия «государственная служба». В случае, когда работники аппаратов органов государственной власти не входят в систему органов исполнительной власти и их статус определен Конституцией, на них должны распространяться все нормы законодательства о государственной службе, кроме тех, которые касаются системы управления государственной службой. Управление персоналом в этих органах должно быть прерогативой их руководителей с целью предотвращения влияния исполнительной ветви власти на независимость контролирующих и регуляторных органов власти. Каждый специализированный корпус государственной службы тоже будет подпадать под действие общих норм законодательства о государственной службе, а система управления – определяться специальными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, система управления государственной службой (управление персоналом в системе государственной службы) будет распространяться лишь на государственных служащих, которые работают в системе органов исполнительной власти. Основными элементами системы управления государственной службой должны быть:

– центральный орган исполнительной власти по вопросам государственной службы, к основным полномочиям которого относятся вопросы подготовки и реализация государственной политики по вопросам государственной службы, контроль и надзор за соблюдением законодательства по вопросам государственной службы в органах государственной власти, на которых распространяется общее законодательство о государственной службе. Реализация этих полномочий обеспечивается путем взаимодействия упомянутого корпуса с руководителями аппаратов министерств и руководителей других органов исполнительной власти;

– независимый коллегиальный орган, к полномочиям которого относится предоставление выводов конкурсного отбора на высшие должности государственных служащих;

– руководители аппаратов министерств и руководителей других органов исполнительной власти, которые занимают высшие должности государственной службы и осуществляют управление персоналом с помощью кадровой службы органов исполнительной власти.

Варианты организации системы управления государственной службой будут зависеть от полномочий и места центрального органа по вопросам государственной службы в системе органов исполнительной власти.

Анализируя общую государственную систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, необходимо отметить, что она требует значительного усовершенствования.

Реформирование системы профессионального обучения государственных служащих целесообразно проводить в двух направлениях:

– первое направление предусматривает пересмотр действующей практики получения квалификации магистра государственного управления и магистра государственной службы. При этом предлагается использовать или софинансирование магистерских программ, которое будет предусматривать, что не больше 50% стоимости обучения будет возмещать государство в случае, когда государственный служащий учится без отрыва от государственной службы, или вариант, при котором специально не финансировать магистерские программы для государственных служащих из государственного бюджета, а включить подготовку специалистов по специальности «государственное управление» к общей системе высшего образования;

– второе направление основано на создании гибкой системы универсального повышения квалификации с административным центром в органах исполнительной власти по вопросам государственной службы, который будет обеспечивать управление обучением, включительно с формированием и размещением государственного заказа, определением содержания обучения на основе реальных нужд.

В законодательстве отмечается, что за организацию профессионального обучения государственного служащего, в том числе за распределение выделенных средств из государственного бюджета, отвечает центральный орган исполнительной власти по вопросам государственной службы. Следует также предусмотреть возмещение государственным служащим суммы израсходованной из государственного бюджета на его дополнительное обучение в случае, если он по собственной инициативе оставил государственную службу на протяжении определенного срока после получения дополнительного образования.

Институт дисциплинарной ответственности, в частности порядок, согласно которому государственный служащий получает наказание за допущенные нарушения, есть один из эффективных инструментов системы управления персоналом. Он помогает более эффективной работе государственной службы.

Целью дисциплинарного взыскания является наказание государственного служащего за допущенные нарушения, чтобы предупредить подобные нарушения и достичь четкого выполнения законов государственным служащим в будущем. В связи с этими целями законодательство о государственной службе предусматривает:

– определить дисциплинарную ответственность и установить конкретные дисциплинарные взыскания (например, замечание, выговор, понижение в зарплате или в ранге, понижение в должности, освобождение из занимаемой должности, прекращение или лишение статуса государственного служащего);

– определить виды дисциплинарных нарушений. Важное место при этом имеет то, какие действия или бездействие отнести к дисциплинарным нарушениям (необоснованное

невыполнение должностных обязанностей, умышленное затягивание, халатное или некачественное выполнение служебных обязанностей, превышение полномочий, разглашение государственной тайны, неэтичное поведение и неуважение, потеря или порча имущества и т.п.);

– установить порядок и процедуру расследования дисциплинарного дела, констатации факта совершения дисциплинарного нарушения, принятие решения о наложении дисциплинарного взыскания;

– установить порядок обжалования решения о дисциплинарном нарушении.

Концептуальным вопросом является определение центрального органа, который на уровне государства будет осуществлять надзор за деятельностью государственных органов и государственных служащих. Этот орган должен иметь право возбуждать и расследовать дисциплинарное дело, применять наказание к какому-либо государственному служащему (независимо от занимаемой должности и ранга), отменять решение учреждений о дисциплинарном взыскании или нарушении.

Для Украины, где государственная служба является достаточно многочисленной, целесообразно строить многоуровневую дисциплинарную систему (центральный орган расследует лишь дела руководителей, а в случае государственных служащих низших уровней, расследование проводит комиссия, созданная соответствующим органом государственной власти. В этом случае центральный орган осуществляет лишь общее руководство и консультации.

В процессе дальнейшего развития законодательной базы государственной службы в Украине целесообразно выделить четыре основных направления нормативно-правовой деятельности: по усилению правовых гарантий, социальной и моральной защищенности государственных служащих в ходе выполнения ими своих профессиональных обязанностей; по созданию четкого механизма ответственности государственных служащих, согласованного с нормами административного, гражданского, финансового, трудового и уголовного права, который, в частности, гарантировал бы политическую нейтральность на государственной службе; по юридическому определению комплекса контрольных параметров оценивания деятельности государственных служащих и внедрению системы административной юстиции; по борьбе с негативными явлениями в системе государственной службы.

Литература

1. Аверьянов В. Б. Институт государственных секретарей министерства как новелла в реформировании исполнительной власти в Украине // Вісн. академії правових наук України. – 2002. № 2 (29). – С. 59–71.
2. Дубенко С. Д. Поддержанная служба и государственные служащие в Украине. – Киев: Др. Юре, 1998. – С. 244.
3. Закон Украины «О государственной службе» // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 1. – С. 9–28.
4. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. – Х: Факт. – 1998. – С.168.
5. Нижник Н. Р. Поддержанное управление в Украине и новые взгляды. – Луцк: Центр підвищ. Кваліфікації. – 1988. – С.20.
6. Органы государственной власти в Украине: структура, функции и перспективы развития: навч. посіб. (кол. Авт.: Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Плахтин Н. Г. И др.). За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: ЗАО «НІЧВАЛА» 2003. –С. 288.