

УДК [35(477)+35.08(477)]:341.174(4)

М. Д. Василенко,
доктор фізико-математичних наук, професор кафедри права
Європейського Союзу та порівняльного правознавства ОНЮА

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС

Орієнтація України на практичне входження до ЄС потребує реалізації комплексу організаційно-правових заходів щодо адаптації відповідних державних інститутів у країнах-кандидатах. Важливими інститутами, які потребують безумовного реформування, є державне управління і державна служба. Адаптація інститутів державного управління і державної служби України до стандартів, притаманних країнам-членам ЄС стає основою адміністративної реформи як системи в частині реформування діяльності органів виконавчої влади та самого апарату. У зв'язку з новими завданнями, що стоять перед відповідними інституціями України, необхідно ретельно переглянути старі підходи і надалі практично враховувати організаційно-правові аспекти адаптації державної служби до стандартів ЄС. Так Закон України «Про державну службу», прийнятий у 1993 році [1], підкріплений сотнями інших законодавчих та нормативно-правових актів, вичерпав свій потенціал і реально стримує розвиток державної служби в новому європейському просторі. Концепція законодавства України про державну службу (2004 р.) [2] має декларативний характер і практично не розглядає проблеми інтеграції до ЄС. Як відомо, основні положення, що викладені в базових вітчизняних і російських підручниках, не відповідають методології і системі стандартів, що існують в ЄС (наприклад [3–6]). Разом із тим у контексті європейської інтеграції рядом авторів були проведені дослідження, які можуть бути корисними для адаптації державної служби в Україні до стандартів ЄС [7–11]. Оскільки успішна реалізація євроінтеграції суттєво залежить від рівня підготовки державних службовців доречно згадати роботи, присвячені цьому питанню в європейському вимірі [12–14]. Реальний курс на інтеграцію в європейський адміністративний простір передбачає запровадження як стандартів реальної демократії та інформаційного суспільства, так і стандартів соціально орієнтованої ринкової економіки. Новий курс потребує перегляду системи державної служби за методикою, яка застосовується для країн-кандидатів на членство в ЄС у рамках вимог щодо наближення нормативно-правового поля України до практики інститутів ЄС. Відзначимо, що в країнах ЄС не існує певних жорстоких норм, які визначають модель управління, яка повинна бути запроваджена країнами, котрі намагаються стати членами ЄС [15]. Замість таких норм існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватись органи державної влади, аби відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії становлять сутність європейського адміністративного простору

з принципами, яких має додержуватися кожна держава — член ЄС. Цей простір побудований на таких засадах, як надійність та можливість прогнозування (правова впевненість), відкритість та прозорість, відповідальність, ефективність та результативність. Правова впевненість означає запровадження таких принципів і механізмів адміністративного права, які спрямовані на забезпечення надійності та передбачуваності адміністративних дій та управлінських рішень. Вони базуються на принципах, які досить повно викладені в роботі [9]. А саме:

1) верховенство права, сутність якого полягає в тому, що органи державної влади повинні здійснювати свої функції та повноваження відповідно до чинного законодавства, дотримуючись загальних правил і принципів та неупереджено ставлячись до будь-кого, хто підпадає під сферу їхніх повноважень;

2) принцип пропорційності (доцільності та відповідності). Він означає, що згідно із законом адміністративні дії повинні бути пропорційно вимогливими, тобто не можуть вимагати від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети;

3) принцип процедурної справедливості, згідно з яким процедури повинні гарантувати сумлінне та неупереджене застосування законодавства та приділяти увагу суспільним цінностям, таким як повага до людини та захист її честі і гідності;

4) принцип своєчасності функціонування державного управління передбачає унеможливлення затримок у прийнятті органами державної влади рішень і здійсненні ними певних дій, що можуть зашкодити як суспільним, так і особистим інтересам;

5) професіоналізм та професійна порядність державної служби, які є опорою для забезпечення надійності та передбачуваності державного управління. Професійність державних службовців ґрунтується на поняттях неупередженості та професійної незалежності.

Так відкритість передбачає можливість дізнатися, на основі чого впроваджуються адміністративні дії. Відкритість та прозорість є також необхідними інструментами забезпечення принципу верховенства права, рівноправності перед законом і підзвітності. Існує багато механізмів звітності. До основних можна віднести судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмана, інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірку в парламентському комітеті. Для того щоб система державного управління була підзвітною, а органи державної влади чітко здійснювали свої повноваження відповідно до закону та існуючих процедур, необхідно здійснювати нагляд. Його метою є встановлення факту, наскільки органи державної влади та посадові особи виконують свої функції ефективно, результативно та своєчасно, дотримуючись при цьому принципів і процедур, установлених нормативно-правовими актами.

Аналіз нормативно-правової бази ЄС показав, що в жодному конституційному законодавчому акті ЄС не викладено моделі державного управління, що повинна застосовуватися в країнах — членах ЄС. Такі сфери, як розподіл виконавчих компетенцій і архітектура системи державного управління визначаються самими країнами-членами.

Разом із тим, відомо, що в країнах ЄС у сфері державного управління домінують чотири національні моделі: британська, французька, німецька і шведська [16]. Можна вважати, що саме ці моделі притаманні адміністративним органам у країнах ЄС. Незважаючи на відмінності між цими моделями, існують спільні принципи державного управління і державної служби, що визначені у дослідженні Департаменту з питань державного управління Організації економічного співробітництва та розвитку «Європейські принципи державного управління» — документ № 27 (1999). З метою зміни традиційних систем у країнах Східної Європи і запровадження демократії і верховенства права у сфері державної служби в країнах-кандидатах існує показник, що визначений Європейською Комісією. У країнах — членах ЄС існує також Кодекс етики, в якому визначено найважливіші обов'язки державних службовців. До них належать: обов'язок підкорятися наказам і працювати відповідно до вказівок керівництва; обов'язок зберігати лояльність; обов'язок зберігати нейтральність, конфіденційність і службову таємницю. Починаючи із середини 90-х років, у країнах ЄС вводяться більш жорсткі правила державної етики, механізми попередження і більш ефективні санкції.

У країнах — членах ЄС до тих державних службовців, які не виконують своїх обов'язків, вживаються дисциплінарні заходи. Між тим, у всіх країнах — членах ЄС державний службовець має відповідні права у дисциплінарній процедурі, як, наприклад, право консультації і право подачі заяви про оскарження до вищих адміністративних органів або до суду. У деяких країнах ЄС існує міністерство або державний орган із питань державної служби. Ці міністерства є відповідальними за загальні аспекти управління системою державної служби.

Метою подальшого розвитку державної служби України в контексті розбудови її як служби європейської держави є забезпечення в інтересах громадян результативної та ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах, тобто, в першу чергу, бути прозорою, гарантувати верховенство права, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю виконавчої гілки влади.

Установлення і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема започаткування діяльності органів виконавчої влади з орієнтацією на державні послуги потребує суттєвого доопрацювання законодавчої бази державної служби.

Пріоритетами у реформуванні системи державної служби мають стати: урегулювання правового статусу державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; установлення чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців; створення ефективної системи управління державною службою; належне інституційне забезпечення процесу європейської інтеграції з боку державної служби.

У цілому можна виділити три проблемні сфери подальшого розвитку державної служби: правове регулювання; інституційна спроможність; система управління. У контексті врегулювання правового статусу інституту державної

служби доцільно закріплення трьох основних функцій державної служби в законодавчому порядку: 1) надання порад із вироблення політики та її реалізації; 2) провадження адміністративних дій; 3) надання послуг фізичним та юридичним особам. Крім того, необхідне чітке визначення кола посадових осіб, що є державними службовцями.

Належне інституційне забезпечення процесу європейської інтеграції пов'язано із розробкою Програми реформування системи державної служби з урахуванням концептуальних основ адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС; визначенням змісту та порядку функціонування підрозділів із питань європейської інтеграції.

Безперечно, що законодавство в системі ЄС реально впливає на національні системи державної служби та національні законодавства. Однак слід розрізняти:

1) європеїзацію основних принципів (демократія, відповідальний уряд, ефективність та продуктивність, норми права, ринкова економіка) та розвиток загальних принципів державного управління (належна адміністративна практика, відкритість, боротьба зі скаргами на роботі тощо);

2) принцип вільного переміщення працівників з необхідністю виключення пункту про державну службу в ст. 39, §4 Угоди про Європейське Співтовариство [15]; рівність положень ст. 136 та ст. 141 Угоди про Європейське Співтовариство;

3) інтерпретацію ст. 10 Угоди про Європейське Співтовариство та прецедентне право Європейського суду щодо фактичного та ефективного запровадження європейського законодавства;

4) правила конкуренції, викладені в ст. 86 Угоди про Європейське Співтовариство, та приватизацію колишніх державних департаментів та компаній (пошта, залізниця тощо).

Отже, відсутність повноважень ЄС щодо регулювання діяльності державної служби не означає відсутності впливу європейської інтеграції на національні системи державної служби. Навпаки, останні дедалі більше зазнають із «чорного ходу» впливу європейського інтеграційного процесу. Прецедентне право Європейського суду також значно впливає на національне адміністративне право. Правові та адміністративні системи країн ЄС переживають процес змін, необхідних для започаткування та посилення європейського законодавства. І протилежно, процеси змін не завжди є ознакою розвитку спільного адміністративного простору.

Слід визначити сфери безпосереднього впливу законодавства ЄС на національні адміністративні та організаційні структури. Наприклад, допоміжне законодавство в певних сферах зобов'язує країни ЄС утворювати агенції, і цим значно впливає на національні, регіональні та місцеві адміністративні процедури та структури реалізації. Так законодавство з питань довілля зобов'язує країни ЄС передати певні повноваження наглядового характеру спеціальним урядовим департаментом. При цьому треба мати на увазі, що країни ЄС повинні вносити доповнення та поправки до законів та законодавчих актів із тим, щоб останні відповідали вимогам законодавства ЄС.

Проведені в країнах ЄС дослідження щодо предмета вивчення доводять, що національні традиції управління та ступінь їх інституціоналізації впливають на запровадження європейського законодавства в національному контексті [17]. Зокрема, поступливість національного законодавства європейському залежить від тиску останнього з метою кращої адаптації. З цієї причини національні органи управління намагаються нав'язати свою національну регуляторну політику на європейському рівні та «переконати» Європейську Комісію, яка має виключні повноваження у сфері подання на розгляд законодавчих пропозицій у цій галузі. При цьому треба підкреслити більш вагомий вплив деяких країн ЄС на рішення, що приймаються.

Європейська Комісія нерідко висувала специфічні вимоги до національних систем державної служби, не маючи при цьому прямого права здійснювати тиск. На початку нового тисячоліття ЄС не просто підтвердив прийняття *acquis communautaire* країнами-кандидатами, але й засвідчив його ефективне запровадження в державній службі цих країн. Однак суттю переговорів із країнами-кандидатами не була адміністративна спроможність останніх. Тільки наприкінці 1990-х років Європейська Комісія висунула вимогу щодо створення спеціальних органів та структур у державній службі.

Поширене припущення щодо європейського законодавства, що воно ніби не впливає на законодавство національних систем державної служби, не відповідає дійсності. Про це свідчать ст. 39 §4 Конвенції Європейської комісії та деякі статті допоміжного законодавства, зокрема ст. ст. 136 та 141, а також стрімкий розвиток прецедентного права Суду Європейських Співтовариств. Саме вони впливають на законодавство національної державної служби прямо або побічно. Очевидно, що процес впливу відбуватиметься й у майбутньому.

Ряд директив ЄС також безпосередньо впливає на деякі положення щодо державної служби. Вищевказані положення стосуються: регулювання робочого часу в національній державній службі, процедури прийому на роботу, мобільності державних службовців (працевлаштування в інших країнах), обмеження за віком для працевлаштування на державній службі, рівних можливостей працевлаштування для жінок та чоловіків, рівної оплати праці жінок та чоловіків, координація систем соціального страхування тощо.

Протягом кількох останніх років завдяки саме прецедентному праву Суду європейських співтовариств до порядку денного ЄС були включені певні аспекти державної служби. Перш за все, вузька інтерпретація вищевказаним судом ст. 39 §4 Конвенції Європейської Комісії та, навпаки, вільне тлумачення вимог до необмеженого переміщення працівників (ст. 39 Конвенції ЄК) закликають національні уряди зробити відкритою державну службу своїх країн для громадян інших країн — членів ЄС. За оцінкою, відповідно до ст. 39 Конвенції ЄК 60–90% посад державної служби передбачають мобільність працівників. Іншими словами, тільки 10–40% посад державної служби асоціюються, як затверджено в документах Європейського суду, з «виконанням повноважень публічного права та забезпеченням загальних інтересів держави».

Викликає серйозний сумнів той факт, чи відповідає професійна кваліфікація

працівників при вступі на державну службу у країнах-кандидатах вимогам європейського законодавства (зокрема, ст. 39, §4 Конвенції ЄК).

Дійсно, питання про зайнятість у державній службі було предметом дискусій упродовж тривалого часу. Безперечно, під цю категорію підпадають дипломатична та митна служби, юридична система, збройні сили та поліція. Отже, країнам-кандидатам нелегко зробити посади у цих сферах відкритими для вільного пересування працівників та закрити доступ іноземним посадовим особам до галузі національного управління.

Незважаючи на різні точки зору, питання щодо значення інтеграційного процесу для національного управління по суті залишається відкритим. Ніхто фактично не може точно сказати, де починається і де закінчується вплив ЄС на національні системи управління. Питання, без сумніву, стає дедалі більш невідкладним, тому що «сіра зона» перехрещення національних та європейських повноважень невпинно зростає. До того ж, країнам-кандидатам необхідно «європеїзувати» національні системи державної служби, удосконалити «інтеграційний потенціал» та узгодити національні закони про державну службу із зобов'язаннями законодавства ЄС та прецедентного права Європейського суду. Ще з кінця 1990-х років Європейська Комісія розпочала встановлення детальних вимог щодо реформування національних систем державної служби. Було охоплено не тільки адміністративну систему, але й кадрову структуру з правовою базою державної служби [11]. Цим пояснюється загальна необхідність точного визначення значення інтеграційного процесу для управління та державної служби в кожній країні, яка є кандидатом або членом ЄС.

Теорія щодо європейського адміністративного простору, який охоплюватиме сферу державного управління та державної служби, уявляється суперечливою тільки на перший погляд, оскільки відповідальність за упровадження європейського права несуть країни ЄС. Крім того, застосовуються принципи субсидіарності, пропорційності, особистої влади та інституційної автономії країн ЄС. Спостерігається певна напруженість між принципом інституційної автономії країн ЄС та їхніми зобов'язаннями, викладеними у ст. 10 Конвенції ЄК. При цьому немає жодного положення чи директиви ЄС стосовно вимог до структури або організації державного управління. Говорячи про «сіру зону», у край важливо систематично визначати, які саме вимоги інтеграційного процесу впливають на державне управління. Це стосується адміністративних та організаційних структур, правових та політичних процесів, законодавства державної служби та відповідної національної кадрової політики. Аналізуючи вплив європейської інтеграції на національні системи управління (наприклад, на систему державної служби в галузі довілля), необхідно, перш за все, розрізнити загальні вдосконалення та процеси модернізації як наслідок загальної реформи та вдосконалення як результат інтеграційного процесу. Треба також відокремлювати «процеси конвергенції» (у рамках гармонізації структур) від процесів з аналогічними тенденціями. І, насамкінець, потрібно відособлювати процеси європеїзації у сфері компетенцій ЄС та інших сферах, не охоплених повноваженнями співтовариства.

На цей час діють близько тисячі правових актів та положень, це означає, що близько 95% національного законодавства у певних країнах переводиться на рівень європейського законодавства. Воно, в цілому, стало настільки детальним, що правові системи у процесі трансформації та транспозиції з точки зору європеїзації зазнають значного тиску. Так Рада Міністрів щороку, як правило, разом з Європарламентом приймає понад 500 правових актів та положень; Європейська Комісія приймає кілька тисяч.

Немає сумніву щодо більшої привабливості державного сектора у країнах-кандидатах порівняно до країн ЄС. Для цього необхідне проведення аналізу та тестування ряду факторів (імідж державного сектора, можливості кар'єрного росту та професійної підготовки, рівень та тенденції щодо заробітної платні, сумісність роботи із приватним життям, тобто відстань між домом і місцем роботи, транспортний зв'язок тощо; безпека праці; робочий час; виконання державного завдання; соціальне страхування (пенсії); робоча атмосфера (стосунки з колегами, керівництвом тощо), можливості для поєднання сімейного та професійного життя тощо.

Реформування державної служби у країнах-кандидатах є тривалим процесом. На сьогодні значним досягненням, яке сприятиме формуванню управління, що ґрунтується на стабільності і послідовності транзитивного періоду, є прийняття у країнах — нових і потенційних членах ЄС — нових законів за принципами норм права, демократії та рівності, що склалися за часи розбудови ЄС. Такі закони сприятимуть скороченню ризику політизації, корупції та реалізації кадрової політики на справедливих засадах. Іншими факторами, які перешкоджають утворенню професійної та орієнтованої на якість державної служби, можна вважати низьку неконкурентноздатну зарплату порівняно із приватним сектором, труднощі щодо залучення компетентних та вмотивованих кадрів, а також відсутність демократичних традицій у цілому. Взагалі державну службу у країнах-кандидатах не можна вважати привабливою, доки її імідж дуже далекий від позитивного. У цьому відношенні вищезначені країни ще не подолали свого минулого. Ще одна проблема полягає в узгодженні національного законодавства з європейським. У переважній більшості країн — нових членів і країн-кандидатів вимоги до вступу на державну службу не відповідають європейському законодавству, оскільки в таких випадках перевага надається громадянам даної країни. У свою чергу, це свідчить про необхідність упорядкування національних та європейських вимог протягом найближчого часу.

Зміст законів про державну службу всіх країн-кандидатів має такі спільні риси, як положення про вступ до державної служби, запровадження більш-менш формальних процедур прийому на роботу, обумовлення прав та обов'язків державних службовців, принципи політики в галузі професійної підготовки, дисциплінарні заходи, критерії просування по службі тощо. Крім того, закони містять положення про строки служби з переліком загальних принципів, які нами вже обговорювалися вище.

Таким чином, аналіз структури та організації державного управління і дер-

жавної служби в Україні і в країнах-членах ЄС свідчить про їх суттєві відмінності в частині статуту, принципів і дії права при високій політизації і неадекватній оплаті праці. Тому вирішення проблем реальної адаптації відповідних систем у подальшому має відбуватися на законодавчому, адміністративному і соціально-економічному рівні в рамках швидких принципових перетворень.

Література

1. Про державну службу: Закон України від 15.12.1992. № 3723-ХІІ. Редакція від 11.06.03. // Електронна повнотекстова інформаційно-пошукова система «Нормативні акти України». — www.rada.gov.ua.
2. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу // Урядовий кур'єр. — 2004. — 17 берез., № 50.
3. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. — М.: РАГС, 2002. — 368 с.
4. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Рашпа, Л. Ю. Гордієнко. — К.: Знання-Прес, 2003. — 243 с.
5. Малиповський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. — К.: Атака, 2003. — 106 с.
6. Глазунова П. И. Система государственного управления: Учеб. для вузов. — М.: ЮПИТА-ДАНА, 2002. — 551 с.
7. Василецько С. Україна: геополітичні виміри в загальноєвропейському процесі: Монографія. — Одеса: ОДМА, 2002. — 208 с.
8. Ковальова О. Стратегія євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. — 340 с.
9. Олуйко В. Реформування системи державної служби України до стандартів Європейського Союзу: проблеми та шляхи розв'язання // Актуальні проблеми державного управління. — Одеса, 2004. — Вип. 1 (17). — С. 253–268.
10. Паппас С. Європейське управління: Навч. посіб. / ОШОА. — Одеса, 2004. — 194 с.
11. Боссарт Д., Демке К. Державна служба в країнах кандидатах: Нові тенденції та вплив інтеграційного процесу. — К.: Мілепіум, 2004. — 128 с.
12. Грицяк І., Озірська С. Європейський вимір у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців // Актуальні проблеми державного управління. — 2004. — Вип. 1 (17). — С. 208–223.
13. Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер. з англ. Ю. Д. Поляського. — К.: УАДУ, 2003. — 424 с.
14. Опасник Г. Темперта підготовка державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: Монографія. — К.: УАДУ, 2001. — 284 с.
15. Договора об учреждении Европейского сообщества // Европейское право: Учеб. для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2004.
16. Ziller J. European models of Government: Towards a Patchwork with missing pieces // Parliamentary Affairs. — 2001. — № 54. — P. 3–8.
17. Право Європейського Союзу: Учебник / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Юрист, 2004. — 925 с.