Алёна СКОРОПАД

Реформирование государственной службы в странах Европейского союза: опыт для Украины

При реформировании системы государственной службы Украины с целью разработки интеграционных механизмов для эффективного международного сотрудничества необходимо изучать и учитывать опыт проведения реформ в странах – членах Европейского союза, имеющих развитые экономики и традиции демократии.

Для содержательного развития государственной службы Украины, которое влечет за собой принятие Закона «О государственной службе» [Закон Украины «О государственной службе…, 2011], а также Указа Президента «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 г. № 1085/2010 [Указ Президента Украины «Об оптимизации…», 2010], необходимо проанализировать изменения, которые произошли в государствах – членах Европейского союза, имеющих схожую с Украиной модель организации государственной службы, прежде всего Франции и Германии – стран с континентальной моделью государственной службы.

Система государственной службы Франции схожа с системой госслужбы Украины. Новая редакция Закона Украины «О государственной службе» [Закон «О государственной….», 2011] содержит в себе признаки таких французских законов, как Закон от 13 июля 1983 г. № 83-634 «О правах и обязанностях служащих», Закон от 11 января 1984 г. № 84-16 «Об уставных положениях в публичной службе государства», а также декрета от 16 сентября 1985 г. № 85-986 «Об особенностях некоторых служебных состояний служащих государства и некоторых форм окончательного прекращения выполнения служебных обязанностей» [Публичная служба…, 2007]. Поэтому изучение вышеупомянутых законодательных актов, особенно Закона «Об уставных положениях в публичной службе государства», является актуальным для Украины.

Во Франции последние годы действует несколько проектов развития государственной службы, разработан индивидуальный подход к оценке работы, мобильности и повышению квалификации государственных служащих. Некоторые вопросы решаются посредством «Общего обзора государственной политики» (Révision générale des politiques publiques), который направлен на сокращение государственных расходов при одновременном повышении эффективности и качества государственных услуг. Этот процесс был запущен правительством Франсуа Фийона в июле 2007 г. Предполагалось, что данная инициатива даст толчок последующим реформам в сфере госслужбы.

Изменения в сфере госуправления Франции касаются:

– модернизации министерств: их ориентация на более полное удовлетворение потребностей граждан и повышение эффективности работы. Некоторые министерства, например, Министерство обороны, Министерство устойчивого развития и Министерство внутренних дел уже прошли реформирование, что привело к положительным результатам;

– введения системы многолетнего планирования госбюджета, оптимизации процедур предоставления государственных услуг, модернизации управления человеческими ресурсами и т. д.

В ходе административной реформы в Украине целесообразно использовать многие из этих процедур. Так, модернизация министерств по примеру Франции в Украине уже проведена.

В целом реформирование государственной службы Франции направлено на повышение эффективности работы государственных органов, что достигается посредством определенных сокращений (как в финансовых, так и в человеческих ресурсах). Это оптимизирует функционирование государственной службы и влияет на уровень удовлетворенности населения административными услугами.

Опыт Федеративной Республики Германии также представляет интерес для Украины. 13 сентября 2005 г. между Федеральным Правительством Германии и правительствами земель был подписан коллективный договор по реформированию государственной службы. В частности, договор регулировал сферу заработной платы и вознаграждений государственных служащих. Кроме того запланирован комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы. Этот договор вступил в силу в том же году и базировался на следующих принципах:

– создание законодательных положений, которые явля-

Алёна Скоропад, аспирантка кафедры европейской интеграции Одесского регионального института государственного управления Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины (Украина, 65009, г. Одесса, Генуэзская ул., д. 22). E-mail: skoropad_olena@hotmail.com

Аннотация: В статье рассматривается процесс реформирования государственной службы стран – членов Европейского союза, в частности, Франции, Германии и Великобритании. Анализируется возможность использования рассмотренного опыта в реформировании системы государственной службы Украины.

Ключевые слова: государственная служба, европейские стандарты, законодательство, реформирование.

ются одинаковыми и обязательными для всех сотрудников, занятых в государственном секторе, а именно: гибкий график работы, вознаграждение по ее итогам и т.д.;

– создание особых привилегированных условий для государственных служащих (строительство специальных больниц, аэропортов только для государственных служащих).

Все это должно было способствовать значительному повышению ее престижа.

В Украине у всех государственных служащих имеются такие льготы, как преимущественное право на покупку железнодорожных билетов, право на бесплатное медицинское обслуживание для себя и членов семей и т. п. Интересным и заслуживающим внимания для внедрения в Украине может быть пункт о введении гибкого графика работы госслужащих.

В Федеративной Республике Германии большое внимание Федерального правительства и правительств земель уделяется системе оплаты труда на основе заслуг государственных служащих. Так, еще 1 января 2007 г. в Германии вступил в силу закон, касающийся вознаграждения госслужащих, связанного с их производительностью труда. Это, безусловно, важно, однако в Украине уже предприняты меры для повышения заработной платы этой категории работников, поэтому принимать отдельный закон относительно размеров вознаграждения следует несколько позже. Однако решения о размере вознаграждения государственным служащим по результатам работы могут носить субъективный характер, целесообразно законодательно закрепить внутренними распоряжениями необходимость для каждого государственного учреждения определять размеры вознаграждений за определенные виды заслуг.

Интересным для Украины может быть опыт, хотя и принципиально иной, чем во Франции и Германии, но достаточно эффективной системы госслужбы Великобритании, где большое внимание уделяется программе «Быстрый поток» (Fast Stream), представляющей собой ускоренную модель подготовки кандидатов на должности государственной службы. Лица, принимающие участие в данной программе, назначаются на такие должности, как консультант, проектный менеджер или специалист в определенной области. Они должны менять должность в период от 12 до 18 месяцев и раз в год проходить двухнедельное обучение. Часто оно происходит в Национальной школе Правительства Великобритании (National School of Government). Кроме того, в соответствии с индивидуальным графиком, участникам программы выделяются периоды самообучения. В этой программе, как правило, участвуют выпускники высших учебных заведений. В случае успешного ее прохождения у них есть возможность остаться в том учреждении, где они проходили программу. «Быстрый поток» разделяется на четыре категории:

– The Graduate Fast Stream (высший быстрый поток) – самая крупная из существующих в Великобритании программ по подбору персонала на государственную службу. Выпускник программы имеет реальную возможность попасть на административную должность, в парламент, на дипломатическую службу, а также в учреждения, деятельность которых связана с наукой и техникой.

– The Economist Scheme (экономичная схема) создана для работников, стремящихся реализоваться в макроэкономике, международных финансах, налоговой сфере и т.д.

– The Statistician Scheme (статистическая схема) касается тех, кто стремится отслеживать динамику определенных событий и заниматься статистикой.

– The Technology in Business Scheme (технологии бизнес-схем) – интересует работников, желающих развивать государственный сектор [Administration…, 2008].

На наш взгляд, это достаточно интересная, однако сложная программа для внедрения в Украине. Важно отметить, что в Украине одним из четырех пунктов реформы государственной службы является создание Президентского кадрового резерва (ПКР) путем реализации программы отбора и подготовки (переподготовки) кадров государственного сектора.

В контексте реализации административной реформы, начатой Президентом Украины в 2010 г., приоритетное значение приобретают вопросы формирования эффективного и действенного кадрового резерва на высшие должности государственной службы в сферах приоритетных направлений государственного управления: финансово-экономической и социально-гуманитарной сферах; инвестиционной и инновационной деятельности, топливно-энергетического комплекса; сельского и жилищно-коммунального хозяйства (http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/36831.htm). С целью привлечения наиболее одаренных граждан к проведению реформ государственного управления Президентом Украины 5 апреля 2012 г. был издан Указ № 246/2012 «О президентском кадровом резерве «Новая элита нации».

Формирование президентского кадрового резерва «Новая элита нации» – когорты руководителей нового типа, преданных делу и своему государству, обладающих лидерскими качествами, инициативных, целеустремленных, готовых брать на себя ответственность, выдвигать и воплощать в жизнь самые смелые замыслы – должно способствовать реализации комплексных реформ в государстве, начатых Президентом Украины В.Ф. Януковичем (http://pkr.nads.gov.

FEATURES OF PUBLIC SERVICE REFORM OF EU MEMBER STATES. EXPERIENCE FOR UKRAINE

Olena Skoropad, postgraduate student, Department of European Integration of Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Genuezskaia ul 22, Odessa, Ukraine, 65009). E-mail: skoropad_olena@hotmail.com

Summary: The author of the article reviews the process of public service reform of the EU member states, in particular, France, Germany and the UK, as well as examines the possibility of application of this research data to reform the public service of Ukraine.

Keywords: public service, European standards, legislation, reform

ua/nads/uk/publish/article/34929). Это шаг в направлении программы «Быстрый поток» по примеру Великобритании. Важным отличием является то, что участники «Быстрого потока» – это в подавляющем большинстве выпускники вузов, тогда как обязательным требованием для участия в Президентском кадровом резерве является стаж работы не менее десяти лет (в том числе не менее пяти лет стажа государственной службы и/или службы в органах местного самоуправления, из них не менее трех лет на руководящих должностях). Такое требование автоматически не допускает в Президентский кадровый резерв молодежь по окончании вузов, стремящуюся работать на благо государства, даже при наличии интересных идей.

Украине, как стране с континентальной моделью госслужбы, следует в первую очередь обращать внимание на реформы таких стран, как Германия и Франция, поскольку именно в них подобная система показала свою эффективность. После вступления в силу новой редакции Закона Украины «О государственной службе» с 1 января 2014 г. произойдут серьезные изменения. В частности, в системе оплаты труда государственных служащих, в действующей системе рангов и категорий, в сфере соцобеспечения госслужащих по примеру стран – членов Европейского союза. Представленный в статье опыт европейских стран будет полезен и при проведении реформ в сфере государственного управления Украины.

Источники

Закон Украины «О государственной службе» от 17 ноября 2011 года №4050-VI. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012, № 26, ст. 273.

Президентский кадровый резерв «Новая элита нации» // Официальный веб-сайт Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. URL: http://pkr.nads.gov.ua/nads/uk/publish/article/34929

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» // Офіційне інтеранет-представництво Президента України Віктора Януковича: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

Публичная служба. Зарубежный опыт и предложения для Украины / Под общ. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школик. М.: Конус- Ю, 2007. 735 с.

Сайт управления Главгосслужбы Украины в АРК и г. Севастополе. «Президентский кадровый резерв «Новая элита нации». URL: http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/36831.htm

Указ Президента Украины «Про Концепцию адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского союза» от 5 марта 2004 г. URL: http://www.kmu.gov.ua

Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року №1085/2010 // Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Януковича: http://www.president.gov.ua/documents/12584.html

Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. DGAFP - December 2008. URL: http://www.fonction-publique.gouv.fr/

HRM in the Public Sector: A Neglected Subject. OECD-PUMA. Paris. № 3. 2002. October.

Public Sector Modernization: A New Agenda. OECD-PUMA. Paris. № 1. 2002. October.

References

Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. DGAFP - December 2008. Available at: http://www.fonction-publique.gouv.fr

HRM in the Public Sector: A Neglected Subject. OECD-PUMA. Paris. No 3. 2002. October.

Prezidentskii kadrovii rezerv «Novaia elita natsii» [Presidential personnel reserve «New elite of the nation»]. Ofitsial'nyi vebsait Natsional'nogo agentstva Ukrainy po voprosam gosudarstvennoi sluzhby. Available at: http://pkr.nads.gov.ua/nads/uk/publish/article/34929

Programma ekonomicheskikh reform na 2010-2014 gg. «Zazhitochnoe obshchestvo, konkurentosposobnaia ekonomika, effektivnoe gosudarstvo» [The program of economic reforms for 2010-2014 years «Prosperous society, competitive economy, effective state»]. Ofitsial'noe internet-predstavitel'stvo Prezidenta Ukrainy Viktora Ianukovicha: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

Publichnaia sluzhba. Zarubezhnyi opyt i predlozheniia dlia Ukrainy [Public service. Foreign experience and offers for Ukraine]. Timoshchuk V.P., Shkolik A.M. (eds.). Moscow, Konus-Iu Publ., 2007, 735 p.

Public Sector Modernization: A New Agenda. OECD-PUMA. Paris. No 1. 2002. October.

Sait upravleniia Glavgossluzhby Ukrainy v ARK i g.Sevastopole. Prezidentskii kadrovii rezerv «Novaia elita natsii» [Site of management of Glavgossluzhby of Ukraine in ARK and Sevastopol. Presidential personnel reserve «New elite of the nation»]. Available at: http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/36831.htm

Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Kontseptsiiu adaptatsii instituta gosudarstvennoi sluzhby v Ukraine k standartam Evropeiskogo Soiuza» ot 5 marta 2004 g [The decree of the President of Ukraine «About the Concept of adaptation of institute of public service in Ukraine to standards of the European Union» of March 5, 2004]. Available at: http://www.kmu.gov.ua

Ukaz Prezidenta «Ob optimizatsii sistemy tsentral'nykh organov ispolnitel'noi vlasti» ot 9 dekabria 2010 g. № 1085/2010 [The decree of the President «About optimization of system of the central executive authorities»of December 9, 2010]. Ofitsial'noe internet-predstavitel'stvo Prezidenta Ukrainy Viktora Ianukovicha. URL: Available at: http://www.president.gov.ua/documents/12584.html

Zakon Ukrainy «O gosudarstvennoi sluzhbe» ot 17 noiabria 2011 goda №4050-VI [The law of Ukraine «About public service» of November 17, 2011]. *Vedomosti Verkhovnoi rady Ukrainy* (VVR), 2012, no 26, st. 273.