

УДК 35.08.001.7(477)

А.В. СКОРОПАД, аспирантка кафедры европейской интеграции
Одесский региональный институт государственного управления Национальной
Академии государственного управления при Президенте Украины, Украина,
г. Одесса, ул. Генуэзская, 22
Электронный адрес: skorpio_16@mail.ru

РЕФОРМИРОВАНИЕ УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА ОСНОВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

Стремление Украины вступить в Европейский Союз влечет за собой необходимость внесения изменений в национальное законодательство, его адаптацию к общепринятым европейским принципам. Особую область, нуждающуюся в совершенствовании, составляет система государственной службы Украины. Однако прежде чем давать рекомендации о направлениях ее развития, обратимся к вопросам, которые возникали и возникают в процессе совершенствования этого института в странах-членах ЕС.

В статье рассматривается процесс реформирования государственной службы стран Бенилюкса, которые являются членами Европейского Союза. Исследуется возможность внедрения рассмотренного опыта в процесс реформирования системы государственной службы Украины.

Ключевые слова: государственная служба; Европейский Союз; Бельгия; Люксембург; Нидерланды; Украина; законодательство; реформирование

На наш взгляд, отечественные исследователи при рассмотрении европейского опыта реформирования государственной службы уделяют недостаточное внимание странам Бенилюкса. Вместе с тем опыт этих стран может быть крайне полезен при проведении преобразований в системе государственной службы в Украине.

Министерством государственной службы (Civil Service Ministry) Бельгии была принята стратегия реформирования государственного управления на период с 2007 по 2011 гг., которая базировалась на трех ключевых принципах:

- необходимость рассмотрения гражданина как клиента и потребителя услуг;
- создание подотчетного, эффективного и ориентированного на результат правительства;
- наличие такого государственного управления, которое рассматривалось бы как инновационный, динамичный и востребованный работодатель.

Первый этап реализации стратегии (февраль 2008 г.) стал результатом компромисса между фламандским и франкоязычным населением. Так, фламандцы (это коренное население Бельгии, которое составляет около 58-60% населения, проживает в северной части страны, говорит на нидерландском языке) выступали за предоставление большей автономии регионам, тогда как франкоязычное население (проживает в южной части Бельгии) стремилось к сильной единой центральной власти.

Было решено передать на места часть полномочий: вопросы аренды, социальной защиты детей, некоторые законодательные вопросы. На следующем

этапе реформирования системы государственного управления Бельгии (июль 2008 г.) перечень переданных полномочий был расширен (вопросы занятости населения, здравоохранения и др.). Справедливости ради отметим, что этот опыт реформирования государственной службы Бельгии вряд ли можно считать полезным для Украины, поскольку в стране проблема автономии на местах не стоит в повестке дня. Спорным для населения является языковой вопрос, однако его решение все же целесообразно искать именно на общегосударственном уровне.

Интересным для внедрения в систему государственной службы Украины может стать функционирующий в Бельгии так называемый «План Коперника». Он был запущен в 1999 г. правительством страны (Verhofstadt). Являясь по сути программой реформирования системы государственной службы, «План Коперника» основывается на трех пунктах:

1) реорганизация федеральных администраций. Были изменены ключевые задачи государственных служащих министерств; пересмотрена структура федеральной публичной службы – министерские кабинеты были заменены более мелкими политическими единицами. Реализация этого пункта стала следствием упомянутого спора между югом и севером Бельгии о полномочиях местной и центральной власти;

2) модернизация управления человеческими ресурсами. Предполагает изменение системы оплаты труда государственных служащих, а также создание т.н. «высшего корпуса государственной службы»;

3) создание принципиально новых методов работы и функционирования системы государственной службы. Были предприняты меры по улучшению системы обмена данных между федеральными ведомствами, а также получению гражданам открытого Интернет-доступа к административным документам.

На наш взгляд, пункт второй «Плана Коперника» может быть интересным для Украины. Более того, такого рода новшества уже предусмотрены украинским законодательством. С 1 января 2014 года вступит в силу Закон Украины «О государственной службе», содержащий изменения системы оплаты труда государственных служащих как одного из основных стимулирующих факторов их работы.

Что касается вопроса создания высшего корпуса государственной службы, то он в Украине фактически существует. Сейчас властям целесообразно сосредоточить внимание на вопросах законодательного определения его статуса, а также защиты государственных служащих от политических веяний для создания беспристрастной системы госслужбы в Украине и эффективного институционального управления ею.

Кроме того, интересным для Украины является и третий пункт «Плана Коперника». Опять же в Украине уже предприняты определенные усилия в этом направлении. Так, распоряжением Кабинета Министров Украины 2010 г. одобрена Концепция развития электронного управления в Украине. Результаты реализации этой Концепции позволят:

- повысить эффективность государственного управления в результате упрощения управленческих процедур, сокращения административных расходов, применения современных методов государственного управления;

- повысить качество административных услуг и их доступность;
- обеспечить осуществление контроля за эффективностью деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- предоставить возможности гражданам и общественным организациям непосредственно участвовать в процессах подготовки проектов решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- уменьшить уровень коррупции и тенизации экономики;
- достичь качественно нового уровня управления государством и обществом в целом, а также укрепить доверие к институтам государства [3].

На наш взгляд, для успешного заимствования опыта реформирования бельгийской государственной службы необходимо обеспечить высокую степень доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в частности интенсивнее внедрять Концепцию развития электронного управления в Украине.

Помимо Бельгии еще одной страной-основательницей Европейского Союза, входящей в состав Бенилюкса, является Люксембург. Это страна, хоть и представляет собой небольшую конституционную монархию, имеет достаточно развитую систему государственного управления и государственной службы.

В сфере государственной службы Люксембурга проводится реформа, направленная на создание широко распространенного в Западной Европе электронного управления. Речь идет о повышении качества услуг, создании с этой целью эффективных сопроводительных элементов (например, электронные порталы, сайты, быстрый обмен информацией между внутренними структурами в системе государственной службы и т.п.). Координационный комитет для модернизации государства (Coordination Committee for State modernisation) отслеживает деятельность министерств с помощью электронного управления.

Внедрение электронного управления сопровождалось внесением изменений в законодательство Люксембурга. Так, в 2003 году в общий Устав государственных служащих 1979 г. была добавлена статья 19b, которая предусматривает использование телекоммуникационных технологий и услуг в сфере государственной службы и в работе государственных служащих. Пробные проекты были реализованы и протестированы в некоторых государственных администрациях Люксембурга в течение одного года. По истечении указанного периода действие этих проектов было продлено, с учетом предложений целевой аудитории, на которой они были протестированы. Эти проекты действуют и сегодня.

Основное внимание властей Люксембурга сосредоточено на организации общей системы оценки государственной службы (Common Assessment Framework – CAF). Она является методологическим инструментом, используемым в стране для поддержки развития государственного управления в выбранном направлении, основанным на принципе всеобщего управления качеством. Она является результатом сотрудничества министерств стран-членов ЕС, которые регулируют сферу государственного управления и государственной службы, в частности. Впервые она была представлена на европейской конфе-

ренции по качеству государственных услуг в Лиссабоне в мае 2000 г. В 2006 году на 4-й конференции был представлен другой вариант общей системы оценки, который сейчас применяется в Люксембурге. Министерство по делам государственной службы и административной реформы Люксембурга после 2006 г. разработало 5 рабочих зон для внедрения общей системы оценки госслужащих:

- 1) коммуникации и сотрудничество с администрациями, поддержание их инициатив;
- 2) координация и управление инициативами для контроля направления действий администраций;
- 3) поддержание сотрудничества между органами, принимающими участие в общей системе оценки в системе государственной службы, для чего администрации были сгруппированы в «кластеры»;
- 4) реализация и развитие инструментов, умений и навыков персонала в управлении качеством;
- 5) изучение передового опыта управления качеством с определением рамок, в пределах которых этот опыт может быть применен.

Введение электронного управления и общей системы оценки на госслужбе актуально для украинского государства, однако до завершения административной реформы возможности для использования опыта Люксембурга ограничены. При этом важно отметить, что первые шаги в направлении электронного управления нашей страной уже сделаны. В условиях реализации административной реформы и а реорганизация многих украинских министерств целесообразно и создание общей системы оценки государственной службы.

Следующая страна-основательница ЕС – Нидерланды, реформы в сфере государственной службы которой направлены на повышение прозрачности выполнения государственных услуг, создание т.н. «прозрачного офиса». Стоит отметить, что еще в 1990-х гг. в Нидерландах произошло значительное сокращение рабочих мест в государственном секторе, приняты меры для периодической оценки государственной политики и определения ее эффективности. Начиная с 2008 года правительство Нидерландов добивалось сокращения административных расходов и численности государственных служащих. В результате реализации плана «Улучшение центрального правительства» («Vernieuwing Rijksdienst») численность сокращенных государственных служащих составила примерно 12 800 чел., что позволило уже к 2011 г. сэкономить 630 млн евро [6].

В то же время ставится задача улучшить качество услуг центрального правительства за счет повышения квалификации персонала. Для этого был создан специальный фонд в размере 500 млн евро. Все министерства и агентства, а также около 30 независимых органов («Zelfstandig Bestuursorgaan»), полностью или частично финансирующихся за счет третьих лиц, должны ежегодно докладывать о количестве сокращенных рабочих мест. При этом голландское правительство способствует мобильности государственных служащих. Всем, кто подпадает под сокращение, предоставляется возможность обратиться к Организации мобильности государственных служащих

(«Mobiliteitsorganisatie»), отвечающей за поиск должностей для государственных служащих в соответствии с их образовательными и квалификационными качествами, в т.ч. в частном секторе. С 2008 года ежегодно около 7 000 человек лишаются государственных должностей [6]. Одновременно голландским правительством была запущена программа «Работа для центрального правительства» («Werken bij het Rijk»), действующая с 2007 г. для привлечения новых кадров, включая выпускников вузов. Уделяется большое внимание вопросу уравнивания условий и оплаты труда в государственном и частном секторах. Проводилась и продолжает проводиться работа по устранению всех различий.

Системы государственного управления и государственной службы Украины и Нидерландов довольно сильно различаются, поэтому голландский опыт реформ вряд ли может быть внедрен в полной мере. Вместе с тем, например, в городском совете г. Винницы весьма успешно функционирует прозрачный офис, ведется работа по созданию единого окна. Полагаем, что сокращение численности государственных служащих в Украине дало бы серьезную экономию бюджетных средств, которые могли бы пойти на внедрение каких-либо инноваций. Однако в нашем случае после реорганизации министерств сокращение не планируется.

В заключение отметим, что в свете запланированного в обозримом будущем подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, стратегическим направлением на создание государственной службы по единому с ЕС образцу использование западного опыта реформирования, включая опыт стран Бенилюкса, приветствуется и может дать положительный результат. Однако успешному заимствованию этого опыта мешают определенные ограничения, связанные, в частности, с экономическим и временным факторами.

Список литературы

1. *О государственной службе*: закон Украины от 17 нояб. 2011 г. № 4050-VI // Відомості Верхов. Ради України. 2012. № 26, ст.273.
2. *Об одобрении* Концепции развития электронного управления в Украине: распоряжение Кабинета Министров Украины от 13 дек. 2010 г. № 2250-р // Офіц. вестн. України. 2010 г. № 97, ст. 3443, код акта 53988 /2010. С. 48.
3. *Про Концепцію* адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза [Электронный ресурс]: указ Президента Украины от 5 марта 2004 г. № 278/2004. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/1617.html> (дата обращения: 15.08.2013).
4. *Про оптимізацію* системи центральних органів виконавчої влади [Электронный ресурс]: указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. // Офіц. інтернет-представництво Президента України В. Януковича. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html> (дата обращения: 15.08.2013).
5. *Публичная служба*. Зарубежный опыт и предложения для Украины / под общ. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школик. М.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

6. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. DGAFP – December 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/> (дата обращения: 18.08.2013).

7. *HRM in the Public Sector: A Neglected Subject* // OECD-PUMA (Paris). 2002. № 3.

8. *Public Sector Modernization: A New Agenda* // OECD-PUMA (Paris). 2002. № 1.