

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Сейковська А.,

*аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Ужгородського національного університету*

Після краху тоталітарних систем у більшості країн Центральної та Східної Європи (в тому числі і в Словаччині) розпочалися структурні реформи, які передбачали, насамперед, демократизацію публічного управління, забезпечення верховенства права у державі, розвиток вільної ринкової економіки та побудову громадянського суспільства. Перші хвилі реформ були закономірним процесом переходу від тоталітарного режиму до стандартів демократичних та ринково орієнтованих суспільств. Згодом, реформи, які спрямовувалися на вирішення найбільш складних проблем внутрішнього розвитку країни, стали основою інтеграції у міжнародне співтовариство. А на наступних етапах реформ європейський чинник відігравав істотну роль у визначенні напрямків реформування.

Словаччина, як і інші постсоціалістичні країни, після проголошення незалежності в 1993р. зіткнулася з серйозними проблемами, пов'язаними із "адміністративною здатністю", необхідною для подолання швидко зростаючих нових проблем. Стало очевидним, що необхідно провести комплексну адміністративну реформу для створення ефективного державного управління та належного функціонування публічного сектору. Одними з головних завдань для Словаччини в ході реформування стало створення публічної та державної служби на демократичних засадах; підвищення якості послуг, які надаються в публічному секторі; наближення стандартів публічної та державної служби до європейських.

Фактично, реформування публічної та державної служби в Словаччині відбулося зі значною затримкою, порівняно з економічними реформами, та продовжується і сьогодні. Важко не погодитися з дослідниками, які вважають, що така різниця в пріоритетах свідчить про ненадання належного значення реформам публічної та державної служби [1, с. 13].

Насамперед, слід зазначити, що "публічна" служба є більш ширшим поняттям, ніж "державна" служба. Остання є різновидом публічної служби, її ядром. Таким чином, публічна служба охоплює чиновників, професійних службовців та технічних працівників. Слід також зазначити, що більшість країн світу сьогодні схиляються до використання поняття "публічної" служби, що в першу чергу

свідчить про спрямованість на громадянське суспільство (що стосується України, то на законодавчому рівні залишається не врегульованими питання "публічної" служби та її стандартів). На велику увагу заслуговує процес здійснення комплексних заходів щодо створення в постсоціалістичних країнах ефективної, політично незалежної, професійної публічної та державної служби. У західноєвропейських країнах адміністративна влада та державна служба розглядаються як перманентні складові демократії на відміну від політичної влади, яка є змінною [2, с. 63].

До 2001р. всі працюючі в публічному секторі Словаччини (в тому числі і державні службовці) керувалися Кодексом праці 1965р. та Законом про ставки заробітної плати в бюджетних організаціях [3]. Виняток складали деякі органи, які керувалися спеціальними законами (мова йде, насамперед, про "силові структури": поліцію, залізничну поліцію, військових, пожежників, митників, а також інституції, які повинні охороняти свою незалежність – прокуратуру, суди).

Таким чином, в державі існував цілий ряд проблем, які необхідно було вирішити, зокрема:

а) відсутність юридично закріплених відмінностей між "постійними" (адміністративними) та призначеними (на підставі політичних угод) службовцями, що тягне за собою постійну зміну кадрів на будь-яких посадах в залежності від політичних змін;

б) відсутній поділ державних та публічних службовців за категоріями в залежності від знань, навиків, якості роботи та відповідної диференціації заробітної плати, що не сприяє росту професіоналізму та ефективності роботи;

в) відсутня центральна інституція, уповноважена регулювати зайнятість та встановлювати необхідні стандарти в публічному управлінні. Фактично кожна державна установа на власний розсуд могла приймати та звільняти працівників (в межах Кодексу праці, спеціальних законів та встановлених лімітів), створювати власний організаційний порядок;

г) відсутність механізмів та правових основ, які б забезпечували координацію та моніторинг персонального менеджменту в державному секторі, унеможлиблює досягнення спільної стратегії чи

єдиних стандартів, здійснення контролю над якістю надання послуг, продуктивністю та видатками;

г) існуюча уніфікована система оплати праці не є об'єктивною та стимулюючою;

д) на законодавчому рівні не вирішено питання політичної незалежності державних службовців (Конституція СР обмежує лише певні категорії службовців – суддів, прокурорів тощо). За таких умов не існує перешкод заполітизованості державної та публічної служб;

е) горизонтальна мобільність службовців великою мірою обмежена, що ускладнює ситуацію при реорганізації державних установ [4, с. 64-71].

Зазначеним проблемам не надавалася належна увага ще й через нестабільну соціально-політичну ситуацію в країні, яка склалася після проголошення незалежності Словаччини у 1993 році. Між основними політичними силами країни існував тривалий конфлікт, а існуючі уряди характеризувалися автократичними тенденціями. І хоча з часу становлення Словацької Республіки як самостійної держави, вступ до Європейського Союзу було визначено одним з пріоритетів зовнішньої політики Словаччини [5, с.149.], в 1997 році Словаччина була виключена з переліку перших країн, які відповідали критеріям європейської інтеграції [6, с. 240].

Важливою причиною політичної поляризації стала велика кількість існуючих точок зору на швидкість та глибину політичних, економічних та соціальних перетворень. Така політична ситуація загальмувала процес створення професійної, незалежної та ефективної системи державної служби. А це, в свою чергу, відобразилося на процесі перетворень в цілому. Відсутність закону про державну службу та існуюче непродумане законодавство, яке врегульовувало положення державних службовців, привели до значної плинності кадрів у державній службі. Зміна вищих посадових осіб в адміністрації з приходом кожного нового уряду призвела до нестабільності та втраті наступництва в управлінській діяльності [7, с.317.]. За таких умов ефективність та якість державного управління значно знизилась, політизація державної служби посилювалася.

Питання реформування публічного управління та державної служби, почали ефективно та досить швидко вирішуватись після політичних змін 1998 р., що не залишилось не поміченим з боку європейських структур.

Стратегічні напрямки змін були окреслені в "Стратегії реформи публічного управління", прийнятій в 1999 р. [8] та "Концепції децентралізації та модернізації публічного управління Словацької Республіки", прийнятій в липні 2000 р. [9]. В 2000 році уряд приготував широкомасштабну конститу-

ційну реформу, яка мала на меті, окрім іншого, запровадження до правової системи та державних органів так званих європейських стандартів.

Протягом порівняно короткого проміжку часу суттєвого прогресу вдалося досягнути в реформуванні державної служби. У 2001 р. було прийнято Закон Словацької Республіки "Про державну службу" (чинний від 1 квітня 2002 року) [10], який увів у правову систему Словацької Республіки новий інститут державної служби та вперше в законодавчому порядку врегулював правові відносини при її виконанні. Цим Законом регулюються права та обов'язки держави і державного службовця, які впливають з виконання державної служби або пов'язані з виконанням такої. У зазначеному Законі використано досвід правового регулювання проблем державної служби інших, насамперед європейських, країн. Метою державної служби стало забезпечення ефективного функціонування держави. Закон "Про державну службу" створив також основні правові умови для побудови якісно нової державної служби, яка базується на принципах, сумісних з принципами державних служб країн Європейського союзу та ОЕСР. Щодо моделі державної служби, то Словаччина обрала систему на основі кар'єрної моделі на зразок французької, іспанської чи німецької.

Незважаючи на те, що вже перший рік застосування Закону про державну службу виявив в ньому ряд недоліків, він створив правову базу для процесу розбудови державної служби на принципах професіоналізму, безсторонності та політичної незалежності. Окрім того, цей Закон вніс новий демократичний вимір у відносини між державним службовцем та державою, насамперед, введенням конкурсного відбору (що зменшує кількість випадків протекціонізму), чітким визначенням прав та обов'язків державного службовця, підтримкою його освіти тощо. А видання та впровадження Етичного кодексу, що відображено в Законі про державну службу, внесло зміни у відносини між державними службовцями та громадянами [11].

Перший Закон про державну службу Словаччини спрямовувався також на покращення державного управління шляхом залучення до державної служби здібних, висококваліфікованих спеціалістів, що потребувало забезпечення гарантії персональної стабільності. Такою гарантією стало закріплення в Законі норм щодо соціального захисту державних службовців та покращення службових умов [12].

Як було зазначено вище, практичне застосування Закону виявило певні проблеми та недоліки, які виникли з різних підстав, зокрема його недовіршеності, недостатньому матеріально-техніч-

ному забезпеченні, а також нерозумінню нової філософії Закону більшістю державних службовців. Наявна державна служба все ще залишалася бюрократизованою, занадто громіздкою та неефективною. У зв'язку з наведеним, у 2002 та 2003 рр. було прийнято ряд суттєвих змін та доповнень до зазначеного Закону.

Окрім змін, пов'язаних з узгодженням норм Закону про державну службу та іншим чинним законодавством Словаччини й міжнародними угодами (зокрема, пов'язаними зі вступом до Європейського Союзу), були прийняті зміни та доповнення з метою скорочення чисельності державних службовців, створення гнучкої системи оплати праці та створення ядра державної служби, яке складалося б з найбільш здібних державних службовців та інші.

В свою чергу, основи інституту публічної служби були закладені в правову систему Словаччини Законом "Про публічну службу Словацької Республіки", прийнятим в липні 2001 р. [13]. Цей Закон вперше в законодавчому порядку врегулював правові відносини при виконанні публічної служби та визначив статус працівника публічної служби.

Науковці Словаччини схилялися до думки, що при розробці комплексного правового припису, який врегульовуватиме питання публічної служби, необхідно використати досвід обох – кар'єрної та меритної систем. Також, слід звернути увагу, насамперед, на існуючі відмінності між працівниками публічної служби та іншими працівниками з точки зору специфіки виду та характеру діяльності, яку вони виконують, підвищені вимоги та відповідальність, які до них ставляться. Окрім того, беручи до уваги, що на 2001 рік публічне управління та публічна служба не були "викристалізовані", необхідно було впровадити певний перехідний період для працівників публічної служби (який фактично і було надано від прийняття Закону про публічну службу в липні 2001 р. до набуття ним чинності з квітня 2002 р.) [14, s.51.].

Пріоритетними у визначенні статусу працівників публічної служби стали, насамперед, наступні моменти: працівники публічної служби виконують свою діяльність у публічних інтересах; в обсязі своїх повноважень вони представляють державу, можуть виступати і діяти від її імені; виконують функції особливого характеру – керують, приймають рішення, ведуть облік і т.д.; публічна служба передбачає особливі вимоги до працівників; деякі обов'язки працівників публічної служби тривають

і після закінчення службових відносин (наприклад, обов'язок збереження таємниці).

Однак прийнятий Закон мав низку недоліків та не вирішував цілий ряд питань. Тому, в липні 2003 року Уряд Словацької Республіки схвалив нову Стратегію реформи зайнятості в публічному секторі [15]. Нововведення, запропоновані в Стратегії, мали на меті створення публічного сектора, який був би конкурентноздатним та якісним, пружно реагував би на зміни, був безстороннім та задовольняв довіру громадян. У зв'язку з цим, Закон про публічну службу було скасовано, а на його зміну прийнято два інші закони. По-перше, Закон про працю в публічних інтересах [16], який по суті є етичним кодексом кожного службовця державного сектора, причому, незалежно від способу врегулювання оплати його праці (відповідно до Закону про оплату, чи відповідно до Кодексу праці). А, по-друге, це Закон про оплату деяких службовців при виконанні праці у публічних інтересах [17], який врегулює спосіб винагороди звуженого кола службовців на відміну від попереднього Закону про публічну службу.

існуючі принципи старої системи, такі як закритість, анонімність, безвідповідальність, в Словаччині поступово змінюються на відкритість, прозорість та відповідальність публічної служби.

Таким чином, можна зробити наступні висновки. В ході широкомасштабних реформ в Словаччині започатковано розбудову нових інститутів, а саме державної та публічної служби, що дозволяє чіткіше розмежувати статус державних службовців та інших працівників державного сектора та врегулювати правові відносини публічної служби з врахуванням їх особливостей. Правове поле Словаччини поповнилось новими поняттями, такими як державна справа, відбірковий конкурс, види державної служби (підготовча, постійна, тимчасова та номінована), публічні інтереси, публічні послуги та іншими. Було здійснено законодавче розмежування адміністративного та трудового права в частині регулювання відносин державної служби, а також розмежування політичних та адміністративних функцій державних службовців. Але, слід брати до уваги, що перехід до сучасної професійної державної служби складний та тривалий процес, оскільки йде мова про зміну пріоритетів та цінностей у всьому суспільстві, а це більш складний процес, аніж структурні зміни.

Список використаної літератури:

1. Боссарт Д., Демке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128с.
2. Уткін Є.А. Світові тенденції у сфері державного управління та їх адаптація до умов України. – К. – 2002. – 392 с.
3. Zákon z 13. marca 1992 o plate a odmene za pracovnu pohotovost' v rozpočtových a v niektorých ďalších organizáciách a orgánoch // Zbierka zákonov č. 143/1992. – S.791 – 800.
4. Stratégia reformy verejnej správy. – Bratislava, 1999. – 79s.
5. Slovensko: Desať rokov samostatnosti a rok reforiem. G.Mesežnikov, O.Gyárfášová. – Bratislava: IVO. – 2004. – 163s.
6. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн кандидатів. / За заг. ред. Н.Гнидюк. – К.: Міленіум. – 2003.
7. Политико-правовые отношения: кто стоит у власти? Под ред. Т.Верхеена. / Пер. с англ. – М.: Права человека, 2001. – 512с.
8. Stratégia reformy verejnej správy. – Bratislava, 1999. – 79s.
9. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. – Bratislava, 2000. – 97s.
10. Zákon z 2. júla 2001 o štatnej službě. // Zbierka zákonov č.312/2001. – S. 3330 – 3377.
11. Analýza praktického uplatňovania zákona č. 312/2001 Z. z. o štatnej službě aozmene a doplnění niektorých zákonov v znění neskorších predpisov. //www.upss.sk.
12. Zdena Čupíková. Štátna správa // Vestník Úřadu pre štátnu službu. – C.2. – R.2002.
13. Zákon z 2. júla 2001 o verejnej službě // Zbierka zákonov č. 313/2001. – S. 3380 – 3413.
14. Škultéty P. Základy verejnej správy. - Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2001. – 118s.
15. Stratégia reformy zamestnávania vo verejnom sektore. – Bratislava, 2003. – 23s.
16. Zákon zo 6. novembra 2003 o výkone práce vo verejnom zaujme // Zbierka zákonov č.552/2003. – S. 4215 – 4219.
17. Zákon zo 7. novembra 2003 o odměňování niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom zaujme // Zbierka zákonov č.553/2003. – S.4220 – 4247.

Аннотация

Автор статьи анализирует основные проблемные вопросы формирования публичной службы в Словацкой республике. Можно сделать вывод, что главным успехом является разделение политических и административных функций службы, правовое урегулирование статуса служащих.

Summary

The author analyzes main problem issues in the formation of the public service in Slovak republic. It is possible to make the conclusion that the main successful result that was already gained is the differentiation between political and administrative functions of services, legal regulation of the public servants status.