

**КОНТРОЛЬНИЙ СПИСОК ПИТАНЬ ЩОДО ЗМІСТУ
ЗАКОНОДАВСТВА З ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

ПУБЛІКАЦІЇ СІГМИ: № 5

ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ

Париж 1996

28997

Повний документ в оригінальному форматі розміщено на OLIS (Oxford Libraries Information System).

ПРОГРАМА СІГМА

Програма Сігма — Підтримка змін у сфері врядування та менеджменту — є спільною ініціативою Центра співробітництва з перехідними економіками при ОЕСР та ЄС/PHARE, яка переважно фінансується ЄС/PHARE¹. ОЕСР та деякі країни-члени ОЕСР також надають ресурси. СІГМА надає допомогу в проведенні реформи державної адміністрації в Центральній та Східній Європі.

ОЕСР - Організація економічного співробітництва та розвитку – є міжурядовою організацією 26 демократій з розвинутою ринковою економікою. Центр поширює поради та допомогу ОЕСР з широкої низки економічних питань країнам Центральної та Східної Європи та колишнього Радянського Союзу, які проходять через етап реформ. ЄС/PHARE надає грантове фінансування для підтримки партнерських країн в Центральній та Східній Європі до моменту, коли вони готові взяти на себе обов'язки членства в Європейському Союзі.

Заснована в 1992 році, програма СІГМА функціонує в рамках Програми Державного Управління ОЕСР (ПУМА). ПУМА надає інформацію та експертний аналіз з державного управління ухвалювачам рішень в країнах-членах ОЕСР, і сприяє встановленню контактів та обміну досвідом серед менеджерів державного сектору. Через ПУМУ, СІГМА пропонує одинадцяти країнам багатий технічний досвід, що було накопичено протягом багатьох років вивчення та дій.

Уряди-учасники програми і секретаріат СІГМИ співпрацюють у гнучкий спосіб для того, щоб започаткувати програми роботи, які мають на меті посилити здатності покращення врядування у відповідності з пріоритетами кожного уряду та місією СІГМИ. Ініціатива спирається на мережу досвідчених державних управлінців в наданні порад та порівняльного аналізу різних систем управління. СІГМА також тісно співпрацює з іншими міжнародними донорами, які просувають адміністративну реформу та демократичний розвиток.

У своїй роботі СІГМА надає пріоритет сприянню співробітництва між урядами. Це включає забезпечення логістичної підтримки формуванню мереж державних управлінців у Центральній та Східній Європі, а також налагодженню контактів між управлінцями та їхніми колегами в країнах-членах ОЕСР.

Діяльність СІГМИ поділяється на шість сфер: реформа державних установ, менеджмент процесу прийняття рішень, менеджмент витрат, менеджмент державної служби, адміністративний нагляд та інформаційні послуги.

Авторське право ОЕСР, 2007

**Заяви на дозвіл передруку або перекладу всього матеріалу або його частин має бути надіслано на наступну адресу:
Head of Publications Service, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

Погляди, що висловлено в цій публікації, не є офіційною точкою зору Комісії, країн-членів ОЕСР та центрально- або східноєвропейських країн, що беруть участь в Програмі.

¹ Програма PHARE, започаткована в 1989 році, є одним з основних каналів фінансового та технічного співробітництва Європейського Союзу з країнами Центральної та Східної Європи. Веб-сторінка: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/index_en.htm

Вступ

На політичному порядку денному країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) знаходяться значні демократичні та економічні реформи. Макроекономічна стабілізація, приватизація, європейська інтеграція, реформа системи соціального забезпечення, реформа податкової системи, децентралізація самоуправління є типовими галузями реформ. Кількість нових законів, які регулюють реформи і змінюють старі системи, є значною. Постійне та професійне управління є інструментом, який може використовуватися не тільки для розробки політик та законопроектів, але й для їхнього впровадження та менеджменту сформульованих в законах систем.

Розвиток управління є інструментом для здійснення політичних та економічних реформ і менеджменту систем, що потребують довгострокового інвестування і мають бути захищені від короткострокового зловживання та поганого управління. Тому провідними цілями заснування державних служб в країнах ЦСЄ є набуття навичок та досвіду в кожній з галузей реформ і забезпечення професійного зв'язку поколінь.

Однак, ці країни не мають традиції спеціального законодавства щодо осіб, яких було призначено здійснювати державне управління. За винятком Польщі, де з 1982 року існує закон про державних службовців (з поправками 1994 року), а також Естонії, Угорщини, Латвії та Литви, які мають нове законодавство з державної служби, трудові відносини в державному управлінні перехідних країн регулюються загальними трудовими кодексами.

В усіх 11 країнах, з якими співпрацює СІГМА, визнається необхідність створення постійного, позаполітичного та професійного державного управління для того, щоб відійти від успадкованої системи управління, де прийняття на роботу та кар'єрний ріст базувалися не на заслугах, а на політичних та інших чинниках, а звільнення не мали об'єктивних професійних причин. Спеціальний закон - закон про державну службу, - розглядається як спосіб визначити поняття державної служби, а також кваліфікації, обов'язки та права державного службовця, включаючи умови праці. Подібний закон також потрібен для визначення його взаємовідносин з іншими законами, незалежно від того, чи вони є більш загальними, додатковими або підпорядкованими, як наприклад трудовий кодекс, закон про пенсійні права тощо.

Закон, що визначає державну службу, має містити положення, які захищають її від політичного втручання та від інших типів втручання; не менш важливо щоб він містив положення, які сприяють зростанню професіоналізму та якості роботи особистого складу. Для того, щоб користуватися перевагами від більш соціальної захищеності, державі службовці повинні відповідати певним стандартам якості роботи.

Таким чином, закон про державну службу повинен встановити баланс між обов'язками і підзвітністю службовців, які передбачає державна служба, і правами, що забезпечують їхню професійну доброчесність. Закон має досягти низки різних цілей; зокрема, закон повинен:

- і) сприяти зростанню професіоналізму державних службовців з метою покращення якості роботи, надати певну незалежність співробітникам, які мають державні повноваження для того, щоб запобігти політичному зловживанню та іншим виявам поганого управління, і плекати належні етичні стандарти в державному управлінні;
- ii) надати уряду повноваження адаптувати управління до змінених потреб, наприклад, реструктурувати, скорочувати витрати або перерозподіляти людські ресурси з однієї частини державної служби до іншої;
- iii) надати державному управлінню легітимність в очах громадян, і примусити громадян та інші групи державних службовців визнати риси, які лежать в основі професійної державної служби (забезпечуючи баланс між якісними вимогами та обов'язками, з одного боку, та правами і пільгами, з іншого боку); та

- iii) зробити кар'єру в державній службі привабливою і запобігти плинності кадрів.

Трудовий кодекс сповідує інші цілі. Трудовий кодекс має на меті створити справедливі та рівні, політично визначені умови для всіх працівників і одночасно окреслити їхні загальні обов'язки. Тому природно, що трудовий кодекс повинен більшою мірою зосереджуватися на формальних правах працівників і меншою мірою – на стандартах якості і зацікавленості роботодавців в ефективності роботи або верховенстві права. Для того, щоб оцінювати та визначати питання якості, приватні роботодавці мають брати до уваги інші параметри, зокрема, традиції галузі, ринкову конкуренцію та позицію профспілок. Для державних роботодавців питання якості зазвичай визначено в спеціальному законодавстві з державної служби.

В країнах, де робота на державній посаді довгий час регулювалася трудовими кодексами, розуміння відмінностей між трудовим кодексом і законом про державну службу зазвичай є обмеженим. СІГМА створила запропонований нижче контрольний список питань для того, щоб роз'яснити цю відмінність і допомогти розробникам закону про державну службу врахувати всі необхідні моменти. Контрольний список питань не пропонує конкретних рішень, але вказує на те, що має бути взятим до уваги, а також на вірогідні наслідки обраних рішень.

Цю публікацію вже було надано в розпорядження авторським колективам (які працюють над написанням закону про держслужбу) в низці країн. Її також було використано як базову основу для численних оглядів законопроектів з державної служби у країнах ЦСЄ, які робила СІГМА. Однак, контрольний список питань має власну цінність як практичний документ, що в правових термінах визначає професійну, неупереджену та постійну державну службу, і тому ми його зараз публікуємо.

Цей довідковий документ відображає законодавство, а також обмін досвідом та думками поміж менеджерами державного сектору в центральній- та східноєвропейських країнах і країнах ОЕСР. Професор Університету Уельсу в Кардіфі, Великобританія, Кейт У. Пачетт звела докупи концепції та рекомендації з цих джерел і об'єднала їх в контрольний список питань, який пропонується до уваги читача.

Стаффан Синнестрьом
Старший радник, державна служба
СІГМА
Лютий 1996 року

ЗМІСТ

1. Цілі.....	.6
2. Сфера дії законодавства.....	.7
3. Загальноурядове (Cross-government) управління.....	8
4. Вторинне (похідне) законодавство.....	9
5. Фактори витрат (cost factors).....	9
6. Вступ до системі державної служби.....	10
7. Умови служби.....	13
8. Обов'язки державних службовців.....	15
9. Дисципліна державних службовців.....	15
10. Права державних службовців.....	16
11. Участь персоналу.....	17
12. Навчання.....	18
13. перехідні положення та положення, що залишаються в силі	18
14. Структура закону.....	20

КОНТРОЛЬНИЙ СПИСОК ПИТАНЬ ЩОДО ЗМІСТУ ЗАКОНОДАВСТВА З ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Запропонований контрольний список питань має на меті забезпечити метод, який дозволить встановити, чи всі питання, що зазвичай входять до законодавства з державної служби в країнах ОЕСР, було розглянуто на предмет включення до певного закону, що розробляється. Цей документ не є вказівкою стосовно того, що має бути включено до закону, або як треба опрацювати певні питання. Рішення з цих питань мають спиратися на локальні обставини.

У цьому контрольному списку питань термін „закон” (the Act) позначає основний законодавчий інструмент, що регулює державну службу; термін „законодавство” (the legislation) позначає закон разом із вторинним (похідним) законодавством, створеним для його доповнення.

1. Цілі

Примітка: Введення в дію законодавства з державної служби має на меті наступні основні цілі:

- (а) заснувати професійну та політично нейтральну державну службу, що швидко і ефективно надає державні послуги у відповідь на потреби громадян, є вільною від упередженості, корупції та зловживання владою, однак лояльною до вимог уряду;
- (б) визначити установи, які вповноважені управляти державними службовцями або робити моніторинг управління в тому випадку, якщо воно здійснюється міністерствами/агенціями;
- (в) забезпечити відбір на державну службу по заслугах, після справедливого та відкритого конкурсу;
- (г) забезпечити рівність можливостей для вступу на державну службу, а також для просування по службі і кар'єрного росту;
- (д) створити систему обов'язків державних службовців задля досягнення якості, тяглості (continuity) та неупередженості в виконанні їхніх функцій, а також підзвітності за них; а також
- (е) гарантувати низку прав, пільг та інших умов праці, які приваблюватимуть висококваліфікованих державних службовців.

1.1. Чи забезпечуватиме законодавство належним чином досягнення цілей? А саме:

- (а) чи досягнуто належної рівноваги між примусами щодо державних службовців, які походять від системи їхніх обов'язків, і спеціальним статусом та привілеями, які вони отримують взамін?
- (б) чи забезпечено належну гарантію зайнятості або строку служби, яка надасть державним службовцям захист від політизації служби і зловживання політичною владою?
- (в) чи надані державним службовцям пільги (наприклад, щодо умов праці, відпустки, можливості просування по службі, субсидій, медичного обслуговування та пенсій) достатні для того, щоб привабити та утримувати на бажаному рівні якість персоналу?

1.2 Чи повинен закон містити формулювання цілей, яких він прагне досягти? Або ж правила, які вміщено у законі чи супроводжуючий коментар до нього достатньо роз'яснить цілі для парламенту і користувачів законодавства?

2. Сфера дії законодавства

2.1. Які категорії громадян серед тих, що виконують державні функції, повинні підпадати під дію цього законодавства? Чи містить закон чіткі визначення або описи категорій, на які поширюється його дія?

2.2. Зокрема, чи роз'яснює закон, чи сфера дії законодавства:

(а) має обмежуватися тими службовцями, які виконують адміністративні та управлінські функції для держави („державні службовці“)?

(б) також поширюється на тих, хто виконує схожі функції для місцевих урядів?

Державні службовці

2.3. Якщо дія законодавства поширюється тільки на державних службовців, чи містить закон чітке роз'яснення щодо того, чи законодавство має застосовуватися до службовців, пов'язаних з іншими державними органами влади, наприклад:

- офісом (секретаріатом) президента країни?
- парламентом?
- офісом омбудсмена або подібними органами влади?
- судами?

2.4 Якщо дія законодавства обмежується державними службовцями, чи охоплює вона тільки до тих, хто виконує функції, пов'язані з певною відповідальністю („високопосадовців“), чи також поширюється на допоміжний (технічний) персонал (industrial state employees) - секретарів, операторів ПК, водіїв, кур'єрів, охоронців тощо)?

2.5 Якщо дія законодавства переважно поширюється на високопосадовців, чи закон роз'яснює:

(а) за якими ознаками треба ідентифікувати цих службовців (наприклад, обіймання посади, яка входить до затвердженого переліку відповідних посад, або приналежність до певного класу або рангу на державній службі)?

(б) які юридичні норми регулюють допоміжний (технічний) персонал на державній службі?

2.6. Якщо сфера дії законодавства обмежується державними службовцями високого рангу, чи воно містить положення, які дають можливість допоміжному (технічному) персоналу переходити до категорії державних службовців високого рангу, через певну форму внутрішнього просування по службі (наприклад, через набуття необхідної кваліфікації або складання спеціального іспиту)?

2.7. Якщо дія законодавства обмежується державними службовцями, чи має вона поширюватися на інші категорії, на додаток до вищезазначених? Якщо так, чи вона поширюється на:

(а) представників суддівського корпусу?

(б) представників силових структур (наприклад, військових, поліцейських, митників, прикордонників, співробітників в'язниць)?

(в) співробітників державних медичних служб (наприклад, лікарів та медичних сестер)?

- (г) співробітників державних освітніх закладів (наприклад, викладачів в університетах та школах)?
- (д) співробітників національних транспортних та комунікаційних підприємств?
- (е) співробітників напівдержавних органів влади або агенцій?

Примітка: Чим більше категорій підпадають під дію законодавства, тим більш нагальною є потреба з'ясувати, чи загальні положення законодавства (наприклад, права та обов'язки) можуть однаково застосовуватися до кожної категорії, і, якщо ні, закріпити вимогу щодо відповідної модифікації положень. В багатьох випадках, більш доцільним є прийняти окреме законодавство, що безпосередньо стосується спеціальних вимог категорії (хоча питання, спільні зі вказаними в законі, можуть розглядатися у той самий спосіб або з посиланням на закон).

2.8. Якщо дія законодавства не поширюватиметься на всі або деякі з цих категорій, чи роз'яснює це закон (наприклад, шляхом виключення слів), і чи вказує він, який інший закон або законодавство регулює ці категорії?

Категорії, які не відносяться до державних службовців

2.9. Якщо законодавство повинно застосовуватися також до інших категорій громадян, на додаток до державних службовців, чи включають ці категорії:

- (а) службовців в місцевих урядах?
- (б) членів центрального уряду або місцевих урядів, які займають виборні посади?

2.10. Якщо дія законодавства поширюється і на громадян, обраних на виборні посади, чи воно враховує той факт, що ці громадяни не можуть бути прийняті на службу на постійній основі (given tenure)?

Політичні, призначені на фіксований термін або за контрактом службовці

2.11. Чи поширюватиметься дія законодавства тільки на тих службовців, які працюють повний робочий день та протягом тривалого часу? Якщо так, чи було враховано правовий статус тих, кого:

- (а) призначено міністрами або іншими особами, які займають виборну посаду, для надання їм політичних послуг, або послуг з вироблення політики, на строк перебування міністра або іншої схожої за статусом особи на посаді?
- (б) залучено за особистою угодою задля виконання функцій державної служби на визначений термін або з чіткою метою?

2.12. Якщо такі випадки буде дозволено, чи повинен закон:

- (а) вказувати як, коли і хто повинен робити подібні призначення та укладати угоди, як повинні бути врегульовані такі випадки, і в якій мірі застосовуються до них загальні положення законодавства?
- (б) забезпечувати міри безпеки проти широкомасштабного використання цих повноважень у способи, несумісні з цілями закону щодо створення постійної державної служби?

3. Загальноурядове (cross-government) управління

3.1. Чи спирається законодавство на систему загальноурядового управління всією державною службою? Якщо подібної системи ще не існує, чи повинен цей закон (або інше законодавство) її започаткувати?

Примітка: подібна система зазвичай має на меті гарантувати, що існує певний орган, який відповідає за забезпечення:

- (а) рівного ставлення до різних відділів державної служби та до різних регіонів;
- (б) забезпечення стандартів якості на всіх рівнях державної служби;
- (в) рівного ставлення до всіх державних службовців;
- (г) професійного та чіткого виконання урядових рішень з політики на всіх рівнях державної служби;
- (д) умов, які роблять можливою мобільність державних службовців в структурі державної служби (яка є необхідною у випадку, коли державні службовці призначаються на певний термін і не можуть бути звільненими);
- (е) належного нагляду над економічними затратами державної служби і певного центрального контролю над її розміром;
- (ж) незалежного моніторингу впровадження законодавства з державної служби.

3.2. Якщо функцію загальноурядового управління не передбачено, як треба забезпечити досягнення цих цілей? Якщо управління повинно здійснюватися окремо кожним міністерством/агенцією, як треба колективно координувати та відстежувати їхню діяльність з управління таким чином, щоб застосовувалися спільні стандарти?

3.3. Якщо систему загальноурядового управління має буде створено:

- (а) чи повинна вона уявляти собою центральний орган управління (наприклад, комісія або директорат), з повноваженнями щодо вироблення політики та розробки вторинного законодавства для всієї державної служби?
- (б) чи, натомість, має існувати певний центральний орган зі своєю власною експертизою в управлінні людськими ресурсами, обов'язком якого є координація управління міністерствами/агенціями, і який вповноважений встановлювати єдині стандарти через розробку вторинного законодавства та настанов?
- (с) якому міністру або органу в центральному уряді буде підзвітний подібний орган або департамент (наприклад, прем'єр-міністра, раді міністрів, міністру з державної служби)?

4. Вторинне (похідне) законодавство

4.1. Чи повністю враховує закон неминучу потребу в похідному, вторинному законодавстві?

Примітка: Вторинне законодавство є невід'ємним через низку причин:

- (а) технічно неможливо приймати рішення щодо всіх деталей нових розпоряджень у парламенті;
- (б) потреба змінювати деталі виникатиме досить часто, особливо в період реформ; навряд чи парламент буде мати на це час;
- (в) більшість дрібних зауважень і деталей не представляє значного інтересу для парламенту, і відповідно може бути більш ефективно опрацьовано експертним органом (наприклад, комісією або директоратом, чи радою міністрів);

(г) більшість детальних питань спирається на принципи, рішення щодо яких приймає парламент, і може потребувати швидкого і оперативного втілення в життя; це є задачею, яка більше підходить урядовому органу.

4.2. Чи визначені в законі органи влади, які вповноважені розробляти вторинне законодавство задля введення в дію різноманітних загальних вимог закону?

4.3. У випадках, коли існує потреба в загальних стандартах чи практиках, або в урегулюванні питань, що впливають на державну службу в цілому, чи роз'яснено у законі, що розробка вторинного законодавства має здійснюватися центральним органом (наприклад, радою міністрів, міністерством фінансів) або за його участі?

4.4. Чи є можливим підготувати проект вторинного законодавства разом із основним законом, щоб на розгляд парламенту можна було представити загальний законодавчий пакет?

Зміст вторинного законодавства

4.5. Чи досягнуто розумного балансу між змістом закону (основні структури та принципи) і змістом вторинного законодавства (деталі, процедурні та адміністративні положення)?

4.6. Зокрема:

(а) Чи є основною задачею закону встановлення широкої принципової основи, регулювання основи нових відносин і розв'язання питань, які, вірогідно, будуть спірними – тобто питання, в яких в першу чергу зацікавлений парламент?

(б) Чи дозволяє закон опрацьовувати детальні, специфічні або рутинні питання за допомогою вторинного законодавства, зокрема, такі питання як:

(i) Кількість і розподіл посад, або категорій, рангів та ступенів?

(ii) Процедури прийняття на службу і просування по службі, включаючи методи проведення іспитів або забезпечення конкурентного відбору?

(iii) Процес оцінювання якості роботи?

(iv) Години роботи?

(v) Умови відпустки?

(vi) Рівні оплати праці, а також умови і рівні грошових виплат?

(vii) Дисциплінарні процедури?

(в) Чи треба надати певному центральному органу повноваження з розробки і оприлюднення кодексу поведінки/етики та дисциплінарного кодексу?

5. Фактори витрат (cost factors)

5.1. Чи роз'яснює закон, як повинні опрацьовуватися пов'язані з державною службою фактори вартості в контексті державної бюджетної системи?

5.2. Зокрема, чи є зрозумілим:

(а) хто і яким чином буде встановлювати та контролювати витрати на державну службу (зокрема, винагороди, виплати, пенсії, операційні витрати тощо)?

(б) хто і яким чином буде встановлювати, відстежувати та контролювати у відповідності з державним бюджетним процесом кількість державних службовців (їхню загальну кількість, або кількість в окремих міністерствах і агенціях)?

(с) чи треба передбачити додаткові процедури, які дають парламенту можливість здійснювати контроль над кадровими витратами та рівнями кадрового забезпечення, а також гарантувати ефективність в державній службі?

5.3. Якщо ці питання не висвітлено належним чином у чинному законодавстві, чи мають вони розглядатися в цьому законі або в супровідному законодавстві (наприклад, законі про бюджет)?

6. Вступ до системи державної служби

6.1 Чи побудована система призначення на державну службу за принципом кар'єри або за принципом призначення на посаду (post system), або ж є їхньою комбінацією? А саме, чи містить закон роз'яснення щодо того, чи державні службовці призначаються на:

(а) державну службу з присвоєнням певної категорії або рангу, після чого просуваються в системі рангів з розвитком їхньої кар'єри; або

(б) певну посаду, з якої з набуттям стажу та досвіду вони можуть перейти на іншу посаду?

6.2 Чи повністю сумісні з прийнятою системою законодавчі положення, які стосуються відбору державних службовців (а також оплати праці, просування по службі та мобільності)?

Кваліфікація

6.3 Чи містить закон детальні вимоги до кваліфікації кандидатів на прийняття на державну службу? Зокрема:

(а) чи містить закон формулювання загальних вимог придатності та непридатності до державної служби, які чинні в усіх випадках?

(б) чи зрозуміло, як повинні встановлюватися та оприлюднюватися спеціальні кваліфікаційні вимоги до певних призначень (наприклад, у вторинному законодавстві, у посадовій інструкції)?

(в) чи вказує закон на обставини, за яких вступ на державну службу може бути відкритим для осіб іншої національності?

6.4 Чи вказує закон на те, як і хто розробляє більш детальні настанови в цьому контексті?

6.5 Чи є необхідним включити до законодавства детальні вимоги щодо рівня освіти, особливо вимоги, які тісно прив'язані до певних категорій, рангів, або посадових рівнів?

6.6 Чи надаватимуть певні спеціальні форми освітніх кваліфікацій (наприклад, спеціалізоване навчання державному управлінню в державному освітньому закладі) перевагу при вступі на державну службу, або при отриманні певного рангу або категорії (наприклад, „fast stream”)²?

Спосіб вступу

6.7 Чи містить закон вимогу щодо здійснення відбору на державну службу шляхом відкритого конкурсу серед тих, хто відповідає кваліфікаційним вимогам?

² Fast stream (<http://www.faststream.gov.uk/>) – програма прискореного розвитку державної служби в Великобританії, яка готує її учасників для старших менеджерських посад в державній службі.

6.8. Якщо за основу прийнято систему, побудовану на основі кар'єрного принципу, чи містить закон вимогу щодо проведення відкритого іспиту для вступу на державну службу?

6.9. Якщо закон не містить вимоги щодо конкурсного відбору, чи є зрозумілим, як і хто буде здійснювати відбір у спосіб, що виключає заступництво та непотизм, необ'єктивність та упередженість?

Правовідносини

6.10. Чи закон роз'яснює:

(а) що суб'єктами правовідносин є державний службовець і держава, а не окреме міністерство/агенція?

(б) хто має повноваження вступати у правовідносини від імені держави (наприклад, очільник міністерства/агенції)?

6.11. Чи розроблено структуру прийняття рішень щодо призначень на державну службу таким чином, щоб запобігати непотизму та упередженості і сприяти мобільності між міністерствами/агенціями?

6.12. Чи покладено на раду міністрів, або інший центральний орган, відповідальність за:

(а) призначення керівного складу державної служби?

(б) нагляд над загальним процесом призначень?

6.13. Чи містить законодавство вимоги щодо того, як призначення повинно формально реєструватися і коли воно має розпочинатися?

6.14. Чи прийняття присяг повинно бути передумовою призначення? Якщо так, якими є наслідки неприйняття присяги?

Випробування

Примітка: Призначення державного службовця на постійній основі (на відміну від контрактної, яка вимагає періодичного продовження контракту) (on tenure) має наслідком довготермінове фінансове зобов'язання з боку держави. Через це багато держав ОЕСР вимагають від осіб, яких було призначено на службу, успішно подолати випробувальний термін перед остаточним затвердженням призначення.

6.15. Чи містить закон положення, яке ставить первинне призначення на державну службу або на певну посаду в залежність від успішного завершення випробувального періоду?

6.16. Якщо так, то:

(а) чи є встановлений випробувальний період достатньо тривалим для того, щоб зробити справедливу оцінку кандидата?

(б) чи буде оцінено якість роботи кандидата у спосіб, який гарантуватиме професійне та справедливе судження?

(с) чи буде призначення затвердженом або скасованим на такому рівні, який запобігатиме непотизму та упередженості?

(д) чи матиме державний службовець, призначення якого не було затверджено, право на продовження випробувального терміну або перегляд рішення про скасування призначення?

(е) чи має державний службовець право на пільги під час випробування (якщо так, якими є ці пільги)?

7. Умови служби

Особиста справа

7.1. Чи містить закон положення щодо створення і ведення особистої справи для кожного державного службовця, а також органу, який є відповідальним за це?

7.2. Чи вимагає закон конфіденційності особистої справи, в той же гарантуючи державним службовцям право перевіряти та оскаржувати зміст власної особистої справи?

7.3. Чи містить закон положення про те, який орган матиме повноваження розробляти детальні правила і настанови щодо порядку ведення особистих справ?

Професійне зростання і просування по службі

7.4. Чи вказує законодавство на те, коли і як державні службовці можуть просуватися кар'єрними сходами та отримати підвищення, і хто приймає відповідні рішення?

7.5. Чи здійснюватиметься прийняття рішень на певному рівні та в спосіб, який дозволить:

(а) зробити можливим просування по службі в інших секторах державного управління?

(б) запобігати непотизму та упередженості?

7.6. Чи передбачає закон систему оцінювання якості роботи державних службовців?

7.7. Якщо так:

(а) як, ким і з якою періодичністю буде здійснюватися оцінювання?

(б) чи будуть професійний ріст та просування по службі пов'язаними з оцінюванням або спиратися на нього?

(в) Чи матиме державний службовець право ознайомитися з письмовою оцінкою своєї роботи та оскаржити її?

7.8. Чи будуть просування по службі та підвищення заробітної плати автоматично супроводжувати набуття стажу роботи або завершення визначених періодів служби, чи вони повністю або частково залежатимуть від якості роботи?

7.9. Чи присуджуватимуться за спеціальну службу (special service) бонуси (премії)? Якщо так, за яких обставин і хто прийматиме відповідні рішення?

7.10. Чи вимагатимуться для присвоєння нового рангу або призначення на нову посаду підвищення кваліфікації та /або іспити? Чи є більш доцільним формулювати ці вимоги в документі щодо умов державної служби, а не в законодавстві?

7.11. За яких обставин просування по службі та призначення на нові посади будуть здійснюватися шляхом відкритого конкурсного відбору по заслугах (on merit), і чи закон чітко вимагає проведення конкурсного відбору в спосіб, який запобігає непотизму та упередженості?

7.12. Чи будуть вакантні посади в міністерстві/агенції відкритими для всіх державних службовців, які мають необхідну кваліфікацію, чи тільки для співробітників відповідного міністерства/агенції?

7.13. Якщо вакансії будуть відкритими для всіх, чи містить законодавство вимогу щодо оголошення вакансій по всій державній службі?

Переходи на інше місце роботи

7.14. За яких обставин державний службовець може перейти на роботу в інше міністерство/агенцію, і наскільки він є вільним у прийнятті цього рішення?

7.15. Зважаючи на те, що переходи на інше місце роботи зазвичай здійснюються на прохання або за згодою державного службовця, чи існують виняткові обставини, за яких від державного службовця вимагатимуть переходу (трансферу)?

7.16. Чи мають державні службовці, які підпадають під скорочення штату, пріоритетне право переходу на еквівалентну посаду в іншому міністерстві /агенції, коли відкриється відповідна вакансія?

7.17. Чи передбачає структура прийняття рішень можливість використання переходу на іншу посаду (трансферу) як спосіб кар'єрного розвитку або уникнення скорочення штату?

Припинення державної служби

7.18. Чи містить закон формулювання обставин, за яких правовідносини може бути припинено? Зокрема, чи визначає законодавство умови, за яких державну службу може бути припинено через:

(а) погане здоров'я?

(б) некомпетентність/непридатність до роботи або низьку якість роботи?

(в) скорочення штату або ліквідація міністерства/агенції, відносно службовців без визначеного строку служби?

(г) посадовий злочин?

(д) відставка /прохання про відставку державного службовця?

7.19. Чи передбачає закон, що той самий орган влади, який здійснює призначення на державну службу, вповноважений також її припиняти, і чи передбачає він процедури припинення, а також права апеляції /перегляду рішення щодо припинення служби?

7.20. Які права (наприклад, на грошові субсидії, пенсію, повторне призначення) має службовець, державну службу якого було припинено за різних обставин?

7.21. Які особливі права має державний службовець, не зарахований у штат (without tenure), чия служба було припинено внаслідок скорочення штату або ліквідації міністерства/агенції (наприклад, право на підвищену пенсію, продовження виплати окладу на певний обмежений термін)? Чи передбачено в державному бюджеті кошти на забезпечення цих прав?

7.22. Чи містить законодавство або інші документи положення, які регулюють процедуру і порядок визначення державних службовців, яких має бути звільнено в ході вимушеного скорочення штату в спосіб, що запобігає непотизму та упередженості?

8. Обов'язки державних службовців

Спеціальні обов'язки

8.1. Чи закон містить або передбачає повний спектр спеціальних обов'язків державних службовців, які мають на меті гарантувати їхню безпристрасність, чесність, лояльність до уряду та держави, ефективність та підзвітність?

8.2. Зокрема, чи закон передбачає:

(а) обов'язок виконувати законні накази вищих за ієрархією державних службовців, а також обставини і процедуру відмови службовця від виконання протизаконного наказу?

(б) обов'язок надавати інформацію на вимогу громадськості, за винятком інформації, що є таємною у відповідності з законом про державну таємницю, а також обов'язок зберігати конфіденційність по відношенню до питань, які підпадають під правове визначення державної таємниці?

(в) міра, в якій обов'язком службовця є відмова займатися іншою оплачуваною роботою або діловою активністю (а також, хто може дати дозвіл на подібну роботу, коли вона не є несумісною з обов'язками державного службовця)?

(г) обставини, за яких службовець зобов'язаний проживати у певному місці або бути переведеним, на певний час, на інше місце роботи або на виконання інших функцій?

(д) обов'язок не вимагати і не приймати фінансові або інші винагороди, чи пільги, від третіх осіб за виконання функцій державної служби?

(е) обов'язок проходити медичну комісію для оцінки фізичної та ментальної спроможності державного службовця виконувати свої функції?

(є) загальний обов'язок виконувати свої функції лояльно, ретельно і вчасно, без упередженості і впливу політичних поглядів або уподобань, без зловживання владою, і в цілому поводитися гідно, уникаючи несумісною з перебуванням на державній службі поведінки?

Кодекс поведінки

8.3. Чи передбачає закон оприлюднення кодексу поведінки, що пропонує детальні настанови для державних службовців щодо способів виконання різноманітних вказаних в законі обов'язків за обставин, в яких вони найбільш вірогідно поставатимуть?

9. Дисципліна державних службовців

9.1. Чи встановлює закон систему дисциплінарного покарання державних службовців, яка є прозорою і відповідає стандартам юридичної якості?

9.2. Зокрема:

(а) чи належним чином визначені в законі підстави для дисциплінарного покарання з точки зору стандартів слідування закону, і чи чітко встановлено їхній зв'язок зі статутним обов'язками та кодексом поведінки?

(б) чи містить закон повний перелік покарань за посадовий злочин і випадків, в яких кожне з них може бути застосовано?

(в) чи визначає закон органи, що можуть виконувати дисциплінарні функції, і розрізняє випадки посадових злочинів, які може розглядати керівник, і тих, що мають розглядатися дисциплінарним трибуналом?

(г) чи містить закон положення щодо складу дисциплінарних трибуналів (за виключенням того, хто ініціює судовий розгляд або виступає обвинувачем), необхідного розміру та кількості членів трибуналів з тим, щоб вони могли виконувати свої задачі?

(д) чи склад дисциплінарних трибуналів дозволяє очікувати від них ухвалення незалежних рішень?

(е) чи містить закон запобіжні заходи для проведення справедливого слухання, включаючи право на отримання правової допомоги, право бути представленим людиною за вибором звинуваченого, право знати звинувачення і слухати свідчення, а також право на захист і апеляцію?

(є) чи існує в законі положення про загальний апеляційний орган для всіх дисциплінарних трибуналів, метою якого є забезпечення єдиних стандартів прийняття рішень?

(ж) чи санкціонує закон розробку стандартного набору процесуальних норм або дисциплінарного кодексу відносно ініціювання судового розгляду, звинувачення, слухання справи та вироку?

(з) чи містить закон вимогу щодо знищення, по закінченню встановленого періоду, негативних відомостей, що було внесено до особистих справ державних службовців?

(і) чи вказує законодавство на обставини, за яких державних службовців може бути тимчасово відсторонено від державної служби до встановлення результатів дисциплінарного розгляду, а також їхні права під час відсторонення і в разі виправдання (визнання невинності)?

10. Права державних службовців

Особливі права

10.1. Чи містить закон основну схему особливих прав державних службовців?

10.2. Зокрема, чи повинен закон гарантувати наступні права державних службовців (при потребі в рамках встановлених обмежень):

(а) право рівного доступу кваліфікованих кандидатів до державної служби?

(б) право на заробітну плату (а також, чи залежатиме її розмір від якості роботи державного службовця чи від його віку та стажу державної служби)?

(в) право отримувати заробітну плату, рівні якої встановлено в процесі колективних торгів/переговорів?

(г) право вимагати письмового наказу вищого за ієрархією чиновника в випадках, коли законність або адекватність усного наказу ставиться під сумнів?

(д) право вступати до профспілки або професійної асоціації, а також право на страйк?

(е) право вступати до політичної партії і обіймати в ній посаду, а також брати участь в політичній активності, яка не є несумісною з виконанням функцій державного службовця?

(є) право на встановлений мінімальний період річної відпустки, а також на відпустку за свій рахунок?

(ж) право звертатися до суду або до іншого незалежного органу з метою врегулювання суперечок, пов'язаних з питаннями трудових відносин?

(з) право вступати в певні форми зовнішніх трудових відносин, якщо тільки вони не є несумісними з виконанням функцій державного службовця?

(і) право не бути переведеним на інше місце роботи без особистої згоди, якщо це не викликано гострою необхідністю?

(й) право на відповідне навчання за рахунок держави, а також на навчальну відпустку?

(к) право на спеціальні субсидії (наприклад, за роботу в віддалених регіонах, під час трансферу на інше місце роботи, під час хвороби, офіційних поїздок, понаднормовий робочий час, та за особливо важку працю)?

(л) право на спеціальні умови працевлаштування (наприклад, право на декретну відпустку, медичне обслуговування державного службовця та його родини, пенсії та допомогу з інвалідності державного службовця та його родини)?

10.3. Чи передбачає закон, що деталі щодо прав (наприклад, кількість, умови надання) можуть встановлюватися час від часу іншими методами, наприклад, через вторинне законодавство, технічні завдання, адміністративні настанови?

Витрати на забезпечення прав державних службовців

10.4. Чи було підраховано витрати на забезпечення прав державних службовців, які розглядаються до включення до закону?

10.5. Чи є можливим фінансувати ці витрати з державного бюджету? Якщо ні, чи варто виключити або модифікувати деякі положення, або ж запровадити процедуру тимчасового скасування деяких прав до отримання достатнього фінансування?

11. Участь персоналу

11.1. Чи передбачає законодавство участь персоналу державної служби або їхніх представників в процесах ухвалення рішень керівництвом?

11.2 Зокрема:

(а) чи визначає законодавство способи, за допомогою яких профспілки або професійні асоціації мають право долучатися до кадрових питань, а також ступінь цього долучення?

(б) чи обмежуються функції профспілок або асоціацій колективною дією (наприклад, переговори щодо заробітної плати, розгляд змін в умовах праці або нове законодавство щодо пільг)?

(в) чи, натомість, ці функції включають також репрезентацію інтересів окремих державних службовців (наприклад, в трудових диспутах або під час дисциплінарних процесів)?

(в) чи мають профспілки або асоціації право виконувати репрезентативні функції колективу щодо всіх державних службовців в окремих міністерствах/агенціях, або ж їх обмежено загальною роллю державної служби?

(г) чи є більш доцільним передати функції репрезентації колективу окремих міністерств / агенцій консультативним органам, що обираються державними службовцями відповідного міністерства?

(д) чи мають профспілки або асоціації право представництва на дисциплінарних трибуналах?

(е) чи повинен закон передбачити заснування єдиного національного консультативного органу, на додаток до профспілок і асоціацій?

12. Навчання

12.1 Чи містить законодавство положення щодо навчання (підвищення кваліфікації) державних службовців, зв'язуючи його з професійним ростом та просуванням по службі?

12.2. Якщо закон постулює право та обов'язок державних службовців на навчання (підвищення кваліфікації), які заходи передбачено для забезпечення та моніторингу того, що навчання в повному обсязі та систематично планується і надається в усій системі державної служби?

12.3. Чи визначає законодавство, які органи несуть відповідальність за організацію навчання, і яку роль в цьому процесі відведено державним освітнім закладам?

12.4. Чи існує механізм підрахунку витрат на навчання і включення їх до державного бюджету?

13. Перехідні положення та положення, що залишаються в силі (saving provisions)

Чи передбачає закон вжиття всіх перехідних заходів, необхідних для того, щоб існуючі обставини, які регулюються чинним законодавством, було узгоджено з вимогами нового законодавства?

Графіки реалізації та початок

Чи було розроблено графік (наприклад, з використанням блок-схем або методу „критичного шляху”), щоб визначити етапи запровадження нове законодавства з державної служби?

Чи дає закон можливість вводити в дію його положення в відповідності з цими етапами?

Чи чітко зазначено, що жодне положення закону не набуватиме чинності, доки інші положення, від яких вони залежать, не увійдуть повністю в дію?

Чи дають запропоновані терміни вступу в дію окремих частин закону реалістичний запас часу для підготовки до їхнього впровадження?

Перекваліфікація наявних державних службовців

Чи містить законодавство положення щодо статусу тих громадян, які вже займаються державним управлінням і, відповідно, підпадають під дію чинного закону? Зокрема, чи закон містить положення щодо:

(а) методів, за допомогою яких статус громадян, які на даний момент виконують функції державної служби („наявні державні службовці”), буде узгоджено з новою системою державної служби (незалежно від того, функціонує вона за принципом кар'єри або посадових призначень), і визначено їхні нові ранги або посади, а також заробітну плату?

(б) статусу та умов служби наявних державних службовців, а також тих, кого буде прийнято на службу в перехідний період, до завершення процесу перекваліфікації?

(в) положення наявних державних службовців, які не мають необхідної, згідно з вимогами закону, кваліфікації, або ж визнаються за законом професійно непридатними?

(г) яку спеціальну допомогу може бути надано недостатньо кваліфікованим державним службовцям в знак подяки за довгу службу або для того, щоб надати їм можливість отримати необхідну кваліфікацію?

(д) чи треба створити спеціальні умови скорочення або виходу на пенсію для наявних державних службовців, які залишають, або повинні залишити державну службу внаслідок вступу в дію законодавства?

(е) процедур, органів влади та графіків, які регулюють ухвалення рішень щодо майбутнього наявних державних службовців?

Загальні питання перехідного періоду

13.7. Яким буде статус тих громадян, які раніше працювали в сфері державного управління (наприклад, пенсіонери), та їхніх родин, по відношенню до будь-яких особливих привілей державних службовців згідно чинного законодавства (наприклад, медичних або пенсійних виплат)? Зокрема:

(а) чи буде збережено їхні права, забезпечені діючим законом, після вступу в дію нового законодавства?

(б) або ж їх буде прирівнено до тих державних службовців, які мають схожий статус згідно нового законодавства?

13.8. Яким є статус розпочатих дисциплінарних процесів, або дисциплінарної дії в процесі впровадження, щодо існуючих державних службовців згідно чинного законодавства? Зокрема, чи потрібно припинити ці процеси, або завершити їх згідно чинного законодавства, або ж узгодити зі схемою нового законодавства?

13.9. Яким є статус трудових диспутів, що тривають, в яких беруть участь наявні або колишні державні службовці? Зокрема, чи їх має бути врегульовано згідно існуючого законодавства?

13.10. Яким є статус та пільги громадян, які згідно існуючого законодавства є державними службовцями або прирівняні до них? Зокрема, чи має застосовуватися до них і в подальшому чинний (існуючий) закон, або ж їх треба віднести до схожих категорій за новим законодавством?

13.11. В якій мірі період попередньої служби за чинним (існуючим) законодавством повинен враховуватися при розрахунку стажу роботи для отримання будь-якої пільги за новим законодавством?

13.12. Чи потрібно включити до закону положення, що гарантує збереження та передачу створених за вимогами чинного (існуючого) законодавства особистих справ для використання як документи за новим законодавством?

13.13. Скільки додаткового часу має бути надано для того, щоб державні службовці могли узгодити свої справи з вимогами законодавства і з кодексом поведінки в тому, що стосується фінансових та комерційних інтересів або інших несумісностей?

13.14. Чи має будь-яке важливе вторинне законодавство, що було введено в дію згідно чинного (існуючого) закону, залишатися в силі (в тій мірі, в якій воно є сумісним з новим законом), доки нове вторинне законодавство буде розроблено для потреб нового закону?

13.15. Чи повинні посилання в інших законах на положення закону, який скасовується, або на згадані в ньому органи влади сприйматися як посилання на відповідні положення або органи влади в новому законодавстві?

Положення щодо скасування

13.16. Чи містить закон вичерпне роз'яснення щодо ступеню скасування існуючого законодавства з державної служби?

13.17. Чи містить закон повний перелік положень існуючого законодавства, що мають бути збереженими (іншими словами, зберігати юридичну силу) з певною спеціальною метою або на певний період?

14. Структура закону

Примітка:

Наступні питання корисно мати на увазі як в процесі створення положень закону, так і пізніше, під час перевірки проектів закону. Подібні питання повинні також задаватися по відношенню до вторинного законодавства, що створюється для доповнення закону.

14.1. Чи має закон систематичну та впорядковану структуру, яка полегшить його обговорення в парламенті і сприятиме розумінню тими, хто має цей закон застосовувати?

14.2 Зокрема, чи відповідає закон наступним загальним принципам, які зазвичай прийняті в країнах ОЕСР?

(а) При наявності, цілі закону має бути проголошено на початку, оскільки вони встановлюють контекст для сприйняття всіх наступних положень.

(б) Основні концепції і терміни закону має бути роз'яснено або визначено до початку їхнього використання.

(в) Застосування, або сфера дії закону (тобто перелік загальних випадків, які регулює та не регулює закон), повинні передувати дотичним до цих випадків положенням.

(г) Основні положення повинні передувати допоміжним положенням, що їх розвивають, розширюють або від яких залежать.

(д) Зокрема, загальні положення мають передувати опису виключень з них.

(е) Універсальні або загальні положення повинні передувати положенням, що застосовуються виключно до специфічних або особливих випадків.

(є) Положення, що засновують органи влади, мають передувати тим, що регулюють їхню діяльність і виконання функцій.

(ж) Положення, що створюють права, обов'язки, повноваження або привілеї („сутнісні правила”) мають передувати положенням, що регулюють спосіб їхнього дотримання („правила управління або процедури”).

(з) Положення, на які часто посилатимуться, повинні передувати тим, що не будуть регулярно використовуватися.

- (і) Постійні положення повинні передувати тим, що будуть чинними або застосовуватимуться тільки протягом обмеженого періоду часу (наприклад, в перехідний період)
- (й) Положення, які впливають на серію пов'язаних між собою подій або дій, має бути розташовано за хронологічному порядку, в якому ці події або дії відбуватимуться.
- (к) Термінологія повинна використовуватися послідовно в усьому законі і похідному законодавстві; однакові терміни мають використовуватися для однакових випадків, а різні терміни – для різних.
- (л) Пов'язані між собою положення має бути розміщено в одній частині закону, а відмінні одна від одної групи пов'язаних між собою положень має бути виділено як окремі частини закону.
- (м) Групи положень, або частини закону, має бути упорядковано згідно тих самих принципів, що регулюють окремі положення.
- (н) Закон повинен містити перехресні посилання на все інше важливе законодавство, яке доповнює закон (наприклад, трудовий кодекс чи законодавство, що стосується пенсій, страхування здоров'я або оплати праці).
- (о) Перехресні посилання має бути зроблено в положеннях закону на ті положення закону, з якими вони пов'язані, з зазначенням їхньої правильної нумерації.