



СИГМА

Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
Заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската унија, главно финансирана од ЕУ

**ЗАКОНОДАВСТВО ЗА ДРЖАВНА СЛУЖБА:
КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА СЕКУНДАРНО
ЗАКОНОДАВСТВО (И ДРУГИ РЕГУЛАТОРНИ
ИНСТРУМЕНТИ)**

СИГМА ДОКУМЕНТ бр. 14, 1997

Овој документ е издаден со финансиска поддршка од страна на Европската унија. Ставовите изразени овде, во никој случај не го одразуваат официјалниот став на Европската унија и не ги одразуваат ставовите на ОЕЦД и нејзините земји-членки или на земјите-кориснички што учествуваат во програмата на Сигма.

ПРОГРАМА НА СИГМА

СИГМА – Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето во земјите од Централна и Источна Европа – е заедничка иницијатива на Центарот за соработка со економии во транзиција на ОЕЦД и Фаре програмата на Европската унија. Иницијативата поддржува напори за реформи во јавната администрација во тринаесет земји во транзиција и е главно финансирана од Фаре.

Организацијата за економска соработка и развој е меѓувладина организација на 29 демократии со напредни пазарни економии. Центарот ги пренесува советите и помошта за широк домен на економски прашања од Организацијата до земјите што се во процес на спроведување реформи во Централна и Источна Европа како и во поранешниот Советски сојуз. Фаре обезбедува финансирање со грантови за поддршка на партнерските земји во Централна и Источна Европа до фазата во којашто тие се подготвени да ги преземат обврските за членство во Европската унија .

Фаре и СИГМА им служат на истите земји: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Република Чешка, Естонија, Поранешната Југословенска Република Македонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија.

Основана во 1992 г., СИГМА работи во рамките на Службата за управување во јавниот сектор на ОЕЦД, којашто обезбедува информации и експертска анализа за управување во јавниот сектор за креаторите на политика и ги поедноставува контактите и размената на искуство меѓу раководителите во јавниот сектор. На земјите-кориснички СИГМА им нуди пристап до мрежа на искусни јавни администратори, компаративни информации и техничко знаење поврзано со Службата за управување во јавниот сектор.

СИГМА има за цел:

- да им помогне на земјите-кориснички во нивното пронаоѓање на начините за добро раководење и за подобрување на административната ефикасност, како и да поттикне почитување на демократските вредности, етиката и почитувањето на владеештото на правото од страна на персоналот во јавниот сектор;
- да помогне во градењето на домашните капацитети на ниво на централна власт за да се соочат со предизвиците на интернационализацијата и плановите за интеграција во Европската унија; како и
- да поддржува иницијативи на Европската унија и на други донатори за помош на земјите-кориснички во реформите на јавната администрација и да допринесе за координација на донаторските активности.

Преку својата работа, иницијативата става голем приоритет на олеснувањето на соработката меѓу владите. Оваа пракса вклучува обезбедување на логистичка поддршка за формирање мрежи на стручњаци за јавна администрација во Централна и Источна Европа, како и помеѓу овие стручњаци и нивните колеги во други демократии.

СИГМА работи во пет технички области: административна реформа и национални стратегии, управување со креирање на политика, управување со расходи, управување со јавната служба и административен надзор. Покрај тоа, Одделението за информациски услуги шири и објавува материјали на Интернет на теми за управување во јавниот сектор.

За дополнителни информации за Сигма, консултирајте ја нашата веб-локација:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторско право ОЕЦД

ОЕЦД слободно ја овластува употребата на овој материјал за некомерцијални намени. Сите барања за комерцијални употреби на овој материјал или за правата за превод треба да се достават до rights@oecd.org.

ВОВЕД

Оваа контролна листа е наменета за надополнување на *Контролната листа за содржината на законодавство за државната служба* (анг. *Civil Service Legislation Contents Checklist*), (Сигма документи: Бр. 5 ОЕЦД/ГД(96) 21, февруари, 1996 г.). Претходната контролна листа главно се занимаваше со работи коишто корисно би можеле да се разгледаат при подготвувањето на предлог-законот за државна служба (т.е. на нацртот на примарното законодавство за уредување на државната служба) во земјите на Централна и Источна Европа.

Тековната контролна листа се занимава со работи коишто корисно може да се разгледаат во врска со секундарните инструменти што може да бидат потребни за спроведување на Законот за државна служба донесен од Парламентот. Започнува со наративен дел што ги опишува типовите инструменти што вообичаено се користат за оваа цел во земјите-членки на ОЕЦД и фактори што во голема мера се земаат предвид при подготвувањето и нацртот на ваквите инструменти. Ова е проследено со контролна листа со прашања коишто можат да бидат посебно корисни за изработувачите на закони во процесот на подготвување на законите. Овие прашања се однесуваат на општиот пристап за подзаконски прописи, наместо за суштинските содржини и инструменти што се занимаваат со посебни теми. Ваквите содржини задолжително се пропишани од содржината и деталите на примарното законодавство и веројатно значително се разликуваат од една земја до друга.

Оваа контролна листа, како и Контролната листа за примарното законодавство, не е наменета како насока за овие прашања туку како упатство за најдобра пракса. Крајните избори мора да ги одразуваат локалните околности.

Контролната листа е подготвена од професор Кит Петчет, Универзитетот во Велс, Кардиф, Обединетото Кралство. Професорот Петчет воедно е и автор на Контролната листа за примарното законодавство.

СОДРЖИНА

А. РАМКА ЗА СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО (И ДРУГИ РЕГУЛАТОРНИ ИНСТРУМЕНТИ)	5
1. Инструменти што се користат за подзаконски акти	5
1.1. Основа	5
1.2. Секундарно законодавство	5
1.3. Административни насоки	6
2. Содржина на регулаторните инструменти	7
2.1. Избегнување детални пропишувања за однесувањето	7
2.2. Воспоставување рамнотежа помеѓу еднообразноста и флексибилноста	7
2.3. Кодекс на однесување за државни службеници.	8
3. Процес на создавање регулаторни инструменти	8
3.1. Овластување за создавање на подзаконски акти	8
3.2. Централна координација	19
3.3. Консултации	10
3.4. Проверки на квалитетот	10
3.5. Објавување и распределба	10
Б. КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО (И ДРУГИ РЕГУЛАТОРНИ ИНСТРУМЕНТИ)	11
1. Општи проверки	11
2. Содржина на секундарното законодавство (и други регулаторни инструменти)	11
3. Изработка на секундарно законодавство (и други регулаторни инструменти)	12
4. Процес на создавање на секундарното законодавство (и други регулаторни инструменти)	13
5. Внатрешно објавување и распределба на секундарното законодавство (и други регулаторни инструменти)	13
АНЕКС: ПОИМНИК СО ТЕРМИНИ ШТО СЕ КОРИСТАТ ВО КОНТРОЛНАТА ЛИСТА	15

А. РАМКА ЗА СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО (И ДРУГИ РЕГУЛАТОРНИ ИНСТРУМЕНТИ)

1. Инструменти што се користат за подзаконски акти

1.1. Основа

Регулаторните инструменти се постојано потребни за спроведување на примарното законодавство поврзано со државната служба. Вообичаено, тие се создадени од владини тела коишто, според условите од Законот за државна служба, или го спроведуваат законодавството за државната служба, или се дел од истото, или им се дадени управувачки одговорности во врска со државната служба. Овие инструменти може да се јават во два вида:

- *секундарно законодавство*, кое ги утврдува нормативните законски правила што се спроведуваат како закон
- *административни насоки*, кои се понеформални правила поврзани со активностите или однесувањето на државните службеници и кои не треба директно да се спроведуваат со правни постапки

Секундарното законодавство опширно се користи за детално спроведување на законите за државна служба. Но, во земјите-членки на ОЕЦД многу вакви прашања значително се решаваат со административни одлуки. Во одреден број аспекти *законодавство* е подеднакво потребно за уредување на внатрешното функционирање на државната служба како и за функционирањето на едно големо претпријатие во приватниот сектор. Административните упатства, за кои може да се очекува да ги издаваат раководителите во кое било претпријатие, можат да ги насочуваат начините на коишто се спроведуваат одредени процеси, постапките коишто обично се следат, како и стандардите на работа или однесувањето, кои се очекуваат од вработените. Тие се спроведуваат преку вршење на хиерархиско овластување во рамките на работниот однос и на крај преку внатрешни дисциплински постапки ако е вклучено сериозно неправилно однесување.

Иако Законот за државна служба може да одреди дека посебните прашања треба да се решаваат со секундарно законодавство, не мора сите аспекти од овие прашања да се решаваат на тој начин. Дури и кога е потребен пропис, на пр. за да се обезбеди конзистентност во постапувањето, некои од потребните правила не мора да се наменети за директно да се спроведуваат, преку правни постапки, или пак ќе мора да бидат премногу непрецизно изработени за да можат да законски се спроведуваат. Неформалните насоки можат да се користат во оние случаи за дополнување на овие правила што мора да се извршат преку секундарно законодавство.

1.2. Секундарно законодавство

Меѓутоа, во одредени околности, прописите мора да заземат форма на *секундарно законодавство*. Следуваат случаи (со примери) каде што одредбите обично се донесуваат со секундарно законодавство (ако веќе не се наведени во Законот за државна служба):

- *одредби коишто даваат права кои законски се спроведуваат* или кои разработуваат еден аспект од некое право што законски се спроведува, а кое е доделено преку Законот за државна служба, на пр. за категории на државни службеници на кои им се плаќаат надоместоци за сместување, како и околностите и условите под кои им се плаќаат надоместоците; деталите за право на годишен одмор создадени од Законот за државна служба
- *одредби коишто наложуваат должности кои правно се спроведуваат* или кои разработуваат еден аспект од некоја должност наложена од Законот за државна служба, на пр. околностите под кои се применува некое законско ограничување за вршењето на економски трансакции од државни службеници

- одредби коишто пропишуваат околности во коишто државните службеници се исклучени или се изземени од некое право или должност создадени со Законот за државната служба, на пр. случаи во кои државните службеници може да се изземат од некоја законска должност за отплаќање заеми коишто службениците ги зеле за образовни цели
- одредби коишто ги создаваат суштинските елементи на структурата на државната служба, а кои не се обезбедени во Законот за државна служба, на пр. определување на категориите и бројот на работни места во рамките на државната служба
- одредби коишто носат финансиски импликации за централниот буџет, а кои не се предвидени во Законот за државна служба, на пр. надоместок на плата и додатоци за невладини лица, кои вршат функции како членови на официјално тело што се занимава со прашања поврзани со државната служба
- одредби коишто им доделуваат дополнителни функции на лицата, кои инаку не би биле овластени да ги вршат истите, на пр. кога овластен министер има право на некое официјално министерство со најголема надлежност да му го делегира своето овластување да именува државни службеници на посебни нивоа (ако тоа овластување го нема во Законот за државна служба)
- постапки коишто ги утврдуваат суштинските чекори, со кои се гарантира почитување на постапките во случај кога законските права на државните службеници може да се прекинат или негативно да се влијае на нив, на пр. постапки што го утврдуваат начинот според кој се спроведуваат дисциплинските постапки
- постапки коишто се наменети задолжително и законски да се спроведуваат, на пр. постапки што ги уредуваат жалбите или претставките од државните службеници до некој официјален орган
- одредби што пропишуваат казни или правни лекови кога не се почитува некоја одредба или законодавен акт за државна служба, ако тоа не е предвидено во Законот за државна служба, на пр. овластување да се задржи дел од платата на државниот службеник за да се отплати штетата предизвикана на службениот имот.

1.3. Административни насоки

Следните насоки се видови административни насоки (со примери) коишто не мора задолжително да бидат изработени во форма на секундарно законодавство¹:

- *процедурални правила*, кои ги утврдуваат чекорите што државните службеници треба да ги следат во врска со одредени административните процеси, на пр. постапки за барање надоместоци или права, или барање бенефиции, одобрени со законодавството
- *упатства*, кои посочуваат од кого или како се извршуваат овие овластувања, обично за да се обезбеди конзистентност во донесувањето одлуки и за да се овозможи одлуките да се донесуваат на одредено ниво во администрацијата, без прибегнување кон повисоко ниво на управување, на пр. упатства коишто ја распределуваат одговорноста за изработка на описи на работните места и утврдување на тоа како тие треба да се формулираат
- *интерпретативни насоки*, кои на засегнатите лице им посочуваат како може да очекуваат да се користат одредени овластувања или дискрециони права, особено работите што ќе се земаат предвид и критериумите што ќе се применуваат, на пр. насоки за тоа како ќе се спроведува оценувањето на резултатите од работата и факторите што ќе се земаат предвид при формирањето на оцените

¹ Ова е приспособено од класификацијата на Р. Болдвин, „*Rules and Government*“, Clarendon Press, Oxford (1995), стр.81-85.

- *пропишани правила*, кои го посочуваат однесувањето што засегнатите лица треба да го усвојат со цел да се усогласат законските барања што правно се спроведуваат, на пр. правила за почетокот и крајот на работното време и паузите за одмор во владината служба
- *препораки*, кои обезбедуваат советодавни насоки за очекуваните дејства или однесувања со цел да се постигнат одредени цели, на пр. совет за поведението со цел да се овозможи безбедност на работа и спречување пожар во владините служби
- *кодекси на однесување*, воспоставување насоки или генерализирани стандарди за дејствување или однесување во одредени контексти, на пр. кодекс на однесување за државните службеници за надворешни финансиски активности и вработување, или политички активности
- *правила на пракса*, правила што ги утврдуваат праксите што ќе се следат со цел законските правила да станат оперативни или ефективни, на пр. правила за праксите што треба да се следат со цел да се обезбедат еднакви можности за унапредување на државните службеници, со што се дава ефект за општо законско забранување на дискриминација.

2. Содржина на регулаторните инструменти

2.1. Избегнување детални пропишувања за однесувањето

Во многу земји поранешна пракса било секундарното законодавство да се користи за детално пропишување на однесувањето, односно на тоа што треба (т.е. што мора) или што не треба (т.е. што не смее) да се практикува од државните службеници при спроведување на нивните функции. Денес, се смета дека ваквиот пристап во голема мера не придонесува за ефективно управување со човечките ресурси. Наместо тоа, се претпочитаат *нормативни начела* за очекуваното однесување и *стандарди* што се наложени за вршењето на доделените функции. Тие се придружени од упатства за соодветните постапки, кои кога се почитуваат обезбедуваат дека овие начела и стандарди се применуваат за одредени активности. Бидејќи тие постапки мора да ги одразуваат околностите на одредено министерство, на задолжените за нив (т.е. на „директорите“) мора да им се дадат потребните дисциплински овластувања за да развијат и да воспостават процеси и практики што ќе придонесат за исполнувањето на начелата и стандардите во овој контекст.

Секундарното законодавство може да се користи за воспоставување на начелата и на стандардите што главно се применуваат за сите државни службеници (иако тие често се наоѓаат во самиот Закон за државни службеници). Но, истото не важи за постапките; всушност, тие често не можат да се утврдат со прецизноста што ја наложуваат законските правила. Најчесто, тие најдобро можат да се опишат понеформално, преку административни упатства. Тие можат да се користат за да им се посочи на директорите како се очекува од нив да ги реализираат своите дискрециони овластувања и да дадат насоки за начинот на којшто државните службеници во одреден оддел треба да ги применуваат начелата и стандардите.

2.2. Воспоставување рамнотежа помеѓу еднообразноста и флексибилноста

Секундарното законодавство е потребно во случаи кога државните службеници треба да применуваат посебни правила или должности, во однос на условите на нивната служба, или на постојните услови проширени или ограничени, бидејќи тие го менуваат правниот однос на државниот службеник со неговиот или нејзиниот работодавач создаден преку Законот за државна служба.

Во некои земји, пракса е да се обезбедат стандардни или, во голема мера, еднообразни услови на службите што се применуваат за сите државни службеници, иако одредени правила може да не се применуваат поради околностите во коишто правилата функционираат во одредено министерство или оддел. Ова секундарно законодавство е изработено врз претпоставката дека,

со оглед на тоа што сите државни службеници се од иста професија, соодветно е да постојат стандардизирани услови.

Меѓутоа, разликите во функциите може да ги оправдаат различните услови на службата. Ова може да доведе до тензија помеѓу потребата да се обезбедат заеднички стандарди низ целата јавна служба и потребата да се одговори на посебните околности на државните службеници во поединечни оддели. Обидите да се исполнат двете потреби во истиот збир прописи веројатно ќе резултираат со долг, сложен и детален документ, при што некои одредби од нив нема да имаат никакво значење за некои оддели.

Еден алтернативен пристап е, преку секундарното законодавство изработено од централен орган, да се обезбеди еднообразна рамка на начела за уредување на условите на службата за сите државни службеници. Истовремено, преку секундарното законодавство, директорите на поединечни министерства се овластени да развиваат услови за нивните државни службеници, за овие начела да станат делотворни, преку следење на централните насоки коишто, исто така, се обезбедени во рамковниот инструмент. На овој начин, одговорноста за дефинирање на односот помеѓу работодавачот и вработениот е сместена на ниво на одделот, во границите на заедничките стандарди утврдени од законодавството.

Ова овозможува условите за посебните државни службеници да не бидат содржани во заедничка група на детални законодавни правила, туку во прирачници за кадарот на поединечни оддели. Овие прирачници, исто така, може да содржат административни насоки во врска со начинот на којшто условите на службата може да се толкуваат или да се применуваат во посебни околности, на пр. несогласување или проблеми. (Овие два типа прашања јасно треба да се разграничат, бидејќи условите на службата се наменети правно да се спроведуваат; не е веројатно дека насоките ќе предизвикаат спроведување на законските права.)

2.3. Кодекс на однесување за државни службеници

Законодавство што ги пропишува функциите на државните службеници не е многу делотворен инструмент за, на самите државни службеници или на јавноста, да им ги соопшти основните професионални вредности што се очекуваат од една независна јавна служба при вршењето на овие функции. За оваа намена експлицитно може да се воведат кодекс на однесување. Иако законодавството може да се користи, веројатно несоодветни се административните насоки. Законодавните прописи се склони да ги одредуваат само минималните стандарди што треба да се постигнат (бидејќи тие забрануваат или пропишуваат што мора да се изврши или даваат посебни овластувања за дејствување, во одредени околности).

Кодекс на пракса од овој вид не утврдува фиксни услови, ниту тешки и непроменливи правила, коишто мора да се применуваат кога ќе се јават одредените околности. Обично, тој содржи начела и стандарди со насоки за најсоодветните начини за нивно постигнување и остава значителен простор за поединечни решенија усвоени за одредени околности како и, доколку е потребно, за отстапување од неговите одредби, ако тоа го наложуваат други потреби.

Најчесто, кодексот на однесување е напишан во помалку формални услови отколку законодавниот текст, го користи јазикот на очекување и убедувања, совети, предлози и насоки. Во оваа форма тој веројатно е премногу непрецизен за да се спроведе преку директни законски постапки, иако потребните стандарди ќе бидат значајни во дисциплинските постапки за да се утврди дали одредено однесување може да се смета за казниво неправилно однесување.

3. Процес на создавање регулаторни инструменти

3.1. Овластување за создавање на подзаконски акти

Овластувањето за изработка на секундарно законодавство може да се додели директно од Законот за државна служба. Ова може да посочи кои тела го имаат ова овластување и кои прашања може да се уредат со истото, а воедно може да пропише посебни ограничувања во рамките на овластувањето коишто мора да се извршат. Меѓутоа, во некои земји, Владата и министерствата уживаат општо овластување според Уставот за подготовка на секундарното законодавство за спроведување на кое било примарно законодавство, за коешто тие се

одговорни да го спроведуваат. Во некои случаи, овластувањето на министерствата произлегува од делегирање од Владата. Но ваквите овластувања можат да бидат предмет на важно ограничување, односно не смеат да се користат за обезбедување на права и обврски на поединци.

Овластувањето, исто така, може да произлегува од примарното законодавство. На пример, според Кодексот на труд, при решавање на некое прашање околу вработување, што не е предвидено со Законот за државна служба, може да се одобри изработка на секундарно законодавство за дополнување на одредбите од Кодексот – со цел да може да се донесат прописи за тоа прашање за посебна примена за државните службеници .

Уставот или другите уставни закони може, јасно, да ѝ доделат на Владата или на назначените државни функционери овластување да издаваат административни насоки од разни видови. Но, за внатрешни прашања, тоа обично произлегува од управувачките функции што им се доделени на вишите службеници во министерствата одговорни за управувањето, и не наложува посебно правно овластување.

Најважно е оние кои го подготвуваат секундарното законодавство од која било форма да утврдат без никакво сомневање дека постои правно овластување за изработка на секундарно законодавство за релевантното прашање, како и дека се користи правилното овластување и правилниот инструмент. Прекумерното овластување обично отвора извршување на овластувањето за правно оспорување и поништување пред суд.

3.2. Централна координација

Владата се интересира за содржината и ефективното спроведување на регулаторните инструменти во однос на државната служба. Еден начин на којшто ова може да се обезбеди е да се додели овластување за нив да ги изработува еден централен орган. Ова овозможува заедничките барања да станат оперативни за целата служба, фактор од посебна важност ако тие имаат финансиски импликации или ако сочинуваат стандардни услови на службата.

Но, ако во оваа област се следи склоноста кон супсидијарност, министерството коешто е најзагледано со одредените активности на државната служба може да биде овластено да ги предвиди соодветните правила за нивно спроведување, бидејќи тие може да треба да се разликуваат од еден контекст до друг. На пример, еден оддел што директно и често се занимава со јавноста може да е потребно да биде управуван поинаку од оддел што главно се занимава со политика и планирање, а неговите државни службеници може да треба да ги вршат своите функции на поинаков начин. Иако од оние кои работат во двете категории се очекуваат одредени заеднички вредности, кај првата треба да се стави поголем акцент на работи како што се ефикасноста, брзото реагирање, учтивоста и чесноста во работата со јавноста. Наместо да се потпираат на заедничко тело од прописи за однесување на сите државни службеници, директорите во посебни министерства може да бидат овластени за уредување на стандардите коишто се соодветни за оние во министерството и за утврдување на постапките што се најадекватни за да овие стандарди да станат ефективни.

Меѓутоа, за ваквиот пристап поважно е:

- да се обезбеди централен орган:
- да се воспостават централно дефинирани стандарди онаму каде што се потребни
- да се обезбедат насоки за тоа како овие стандарди стануваат ефективни на ниво на оддел
- да се провери дека правилата за посебно тело се целосно конзистентни и со општите стандарди и со пошироките владини интереси
- да се следи дали спроведувањето на овие правила е адекватно обезбедено и дали ги дава планираните резултати
- да се обезбеди дека овие правила редовно се проверуваат и ажурираат.

Овластувањата од овој вид може да му се доделат на автономно тело, како што е Комисијата за државна служба или на владино тело што е одговорно за администрацијана Владата.

3.3. Консултации

Инструментите што го спроведуваат законодавството за државна служба материјално влијаат на работните животи и на кариерите на членовите на службата, особено бидејќи содржат детални услови коишто влијаат на голем дел од нивната работа. Во земјите-членки на ОЕЦД нашироко се применуваат консултации за содржината на овие инструменти со државната служба, особено преку нивните претставници или синдикати. Иако Законот за државна служба категорично тоа не го наложува, праксата би можела рутински да се усвои. Неговата вредност лежи во:

- уверување на оние кои се засегнати дека нивните интереси се земени предвид
- обезбедување услови регулаторите да се потпираат на искуство и практична свесност за оние кои ќе треба да ги применуваат барањата.

Најефективниот режим за консултирање е да се обезбеди колку што е можно поцелосен збир на предлози (се претпочита формата на нацрт-инструмент) во доволен временски период за да овозможи внимателно и систематско разгледување на истите и доставување на доброформулирани забелешки. Можно е, за првите групи инструменти, да нема консултации за прикажаните предлози и за политичките опции на коишто тие се основаат, бидејќи може да има извесен степен на итност за тие да станат спроведливи. Но, во однос на измените и дополнувањата или замените, обично има повеќе време. Во оваа област, се бара постојан процес на евалуација на постојните регулаторни инструменти, бидејќи искуството посочува препорачливи промени.

3.4. Проверки на квалитетот

Регулаторните инструменти би требало да се проверуваат дали ги задоволуваат стандардите за квалитетот, дали тие претставуваат законодавство или само административни насоки. Како дел од процесот за нивно донесување, треба да се извршат официјални проверки за да се осигура дека се формулирани ефикасни правила коишто воедно лесно можат да се користат. Важно е искусен правник за јавна служба да изврши испитување од правен аспект, дури и на административните насоки, за да се обезбеди компатибилност со законските барања и за да се спречи неконзистентноста и ефектот на несигурност.

3.5. Објавување и распределба

Регулаторните инструменти во врска со државната служба ја засегаат пред сè Владата, директорите во одредени министерства и членовите на службата. Иако често е непотребно општо објавување, особено за административните насоки, важно е внатрешното објавување наменето и лесно достапно за државните службеници кои се директно засегнати. Ова особено важи за инструментите што ги пропишуваат условите на службата или кои ги уредуваат постапките со коишто државните службеници можат да ги проследат своите овластувања или жалби. Земјите-членки на ОЕЦД обично обезбедуваат цел збир од релевантни документи, често со материјал за појаснување, до секој државен службеник и осигуруваат дека секое министерство одржува потполна збирка од тековни регулаторни инструменти.

Б. КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО (И ДРУГИ РЕГУЛАТОРНИ ИНСТРУМЕНТИ)

Следните прашања се наменети за поедноставување на изработката на секундарното законодавство и другите регулаторни инструменти со силни правни и текстуални квалитети и коишто, заедно со Законот за државна служба, ќе сочинуваат законодавен корпус за државна служба, што е институционално потполн, ги обезбедува сите потребни постапки и е правно кохерентен.

1. Општи проверки

1.1. Дали е преземена систематска анализа на Законот за државна служба за да се утврдат:

(а) темите во врска со коишто веројатно ќе бидат потребни регулаторни инструменти?

(б) телата што треба да бидат одговорни за создавање и подготовка на овие инструменти?

1.2. Во врска со одредена тема, дали Законот за државна служба посебно наложува да се користи секундарно законодавство за уредување на тоа прашање?

1.3. Дали за сите аспекти од темата се потребни нормативни правила, или дали некои од нив можат подобро да се решат неформално со административни насоки?

1.4. Ако се потребни нормативни правила, дали постои некое јасно правно овластување за изработка на секундарното законодавство и за да се опфатат сите прашања коишто наложуваат вакви правила?

1.5. Ако се користат двете правила, дали тие се решаваат со посебни инструменти и дали правниот статус на секој тип е очигледно даден во самите инструменти?

1.6. Особено, дали секогаш е јасно кога одредени правила се наменети да бидат задолжителни (т.е. да може да се спроведат или преку законски постапки или преку дисциплинска постапка)?

1.7. Во секоја фаза од подготовката, дали регулаторните инструменти се подложени на правна проверка за да се осигура нивната конзистентност со законот што ја уредува државната служба?

1.8. Особено, ако и секундарното законодавство и административните насоки се користат за решавање на аспекти од истата тема, дали и едните и другите се предмет на посебна правна проверка за да се осигури дека тие се конзистентни меѓу себе како и со Законот за државна служба?

1.9. Дали се вршат проверки за да се утврди дали сите регулаторни инструменти:

(а) заедно со Законот за државна служба, обезбедуваат кохерентен законски корпус и пракса во однос на државната служба?

(б) дали се лесни за користење и разбирање?

(в) дали ги опфаќаат сите суштински прашања за темите со коишто се занимаваат?

(г) дали обезбедуваат јасни и изводливи насоки?

(д) дали е веројатно дека ќе ги произведат посакуваните резултати?

(ф) дали можат да бидат почитувани?

2. Содржина на секундарното законодавство (и други регулаторни инструменти)

- 2.1. Дали се развиени општи начела за создавањето на регулаторни инструменти наменети за да се постигне рамнотежа помеѓу еднообразните стандарди за државната служба во целина и флексибилното спроведување што одговара на потребите на одредени оддели?
- 2.2. Ако Законот за државна служба не го дава овој одговор, дали постои утврдена политика за тоа кои прашања треба да се уредуваат со еднообразни одредби? Дали ова им е соопштено на сите тела со овластување да изработуваат регулаторни инструменти?
- 2.3. Дали директорите на министерствата (или одделите во рамките на министерствата) се овластени да издаваат административни насоки за начинот на којшто законските барања и стандарди треба да се постигнат преку нивните службеници?
- 2.4. Дали постојат заеднички насоки за овие директори околу нивното вршење на овие овластувања, за да се обезбеди конзистентност на пристапот?
- 2.5. Дали се спроведува проверка за да обезбеди дека прашањата што ги дефинираат условите на службата се решаваат со секундарно законодавство?
- 2.6. Дали овие инструменти што ги дефинираат условите на службата се јасно диференцирани од оние кои советуваат или упатуваат како тие треба да се реализираат?
- 2.7. Дали е разгледано прашањето дали однесувањето што се очекува од државните службеници треба да биде регулирано со одредување на нормативни начела и стандарди и дискреционо право на раководителите, дополнето со административни насоки, наместо со детални изјави за посебни должности?
- 2.8. Дали е земено предвид формулирањето на кодекс на однесување што обезбедува насоки и постапки за државните службеници за да можат да се постигнат стандардите што им ги наложува законодавството и вредности на коишто тоа се заснова?

3. Изработка на секундарно законодавство (и други регулаторни инструменти)

- 3.1. Дали постои овластување (на пр. според Законот за државна служба) за решавање на оваа тема преку секундарното законодавство?
- 3.2. Дали сите предложени содржини се во рамките на опсегот на овластувањето за изработка на секундарно законодавство?
- 3.3. Дали сите ставки треба да се решаваат со ова секундарно законодавство? Дали некои од нив се веќе опфатени со друго законодавство? Дали некои прашања може да се остават да бидат решени со административни насоки?
- 3.4. Дали се подготвува правиот тип на законодавен инструмент?
- 3.5. Дали инструментот го утврдува соодветното тело коешто е законодавно овластено да се занимава со оваа тема?
- 3.6. Дали инструментот го следи обликот и форматот што вообичаено се користи за секундарно законодавство од овој вид? И дали ги вклучува правилната формула и потписи за овластување?
- 3.7. Дали инструментот го утврдува правилниот законски извор на законодавното овластување за негова изработка?
- 3.8. Дали инструментот е изработен со доволна прецизност, со користење на потребната правна терминологија, за да сочинува обврзувачки правила што може правно да се спроведат?
- 3.9. Дали правните концепти и правните изрази што се користат во инструментот се конзистентни со оние во Законот за државна служба и со другите секундарни инструменти за спроведување на тој закон?
- 3.10. Дали се почитувани сите задолжителни правни барања во врска со постапката за креирање на инструментот (на пр. телата што мора да се консултираат)?

3.11. Дали инструментот ги појаснува категориите на случаи или лица за кои се применува истиот и кога стапува во сила?

3.12. Дали инструментот има некаква единствена идентификација (на пр. име и број) што го поедноставува упатувањето, архивирањето и пребарувањето?

3.13. Дали се почитувани сите формални барања за објавувањето на инструментот (на пр. во *Службениот весник*).

4. Процес на создавање на секундарното законодавство (и други регулаторни инструменти)

4.1. Дали постои централно тело во рамките на системот за државна служба што е одговорно за координирање на развојот и издавањето на регулаторните инструменти преку коишто треба да се спроведува Законот за државна служба?

4.2. Дали ова тело е овластено да одредува општи стандарди што треба да се почитуваат при изработка на регулаторните инструменти во рамките на државната служба?

4.3. Дали ова тело е овластено да следи дали овие стандарди се почитуваат и дали ги постигнуваат предвидените цели?

4.4. Дали постои некоја постапка според којашто поединечните инструменти не смеат формално да се изработуваат, освен ако не се придружени со формално известување од ова тело (на пр. преку сертификат на усогласеност) дека стандардите се почитуваат?

4.5. Дали постојат јасни насоки за начинот на којшто одговорните за насочување на поединечните министерства или отсеци во едно министерство треба да ги извршуваат своите овластувања за издавање регулаторни инструменти?

4.6. Дали постојат стандардни постапки што наложуваат консултации (на пр. со претставници од државната служба или синдикатите) во однос на креирањето на регулаторните инструменти што директно влијаат на интересите или работните практики на државните службеници?

4.7. Дали овие постапки обезбедуваат дека консултациите се ефективни, а пред сè дали се прошируваат на евалуација на постојните прописи, како и на предлозите за нивно ажурирање или изменување и дополнување?

4.8. Дали неусогласеноста со постапките за консултации претставува основа за судско поништување или основи за одбивање на сертификатот за усогласеност, така што инструментот не може формално да се изработи?

4.9. Дали постојат стандардни формални аранжмани што обезбедуваат дека регулаторните инструменти се евалуираат и прегледуваат во редовни интервали?

5. Внатрешно објавување и распределба на секундарното законодавство (и други регулаторни инструменти)

5.1. Дали сите регулаторни инструменти за спроведување на Законот за државна служба се објавени за внатрешна употреба на државна служба?

5.2. Дали копиите од сите инструменти што директно влијаат врз одредени државни службеници (особено оние засегнати со условите на службата) се достапни за секој од нив?

5.3. Дали постојат утврдени постапки што осигуруваат дека државните службеници ги добиваат сите ажурирања, измени и дополнувања на регулаторните инструменти што директно влијаат врз нив?

5.4. Дали постои централна, официјална архива на вакви регулаторни инструменти, како и дали секое министерство одржува архива на сите оние што ги засегаат државните службеници во тоа министерство? И дали се користи компјутеризирана база на податоци или дали се развива ваква база на податоци за овие цели?

- 5.5. Дали централно се одржува или се дистрибуира водич или индекс за овие регулаторни инструменти?
- 5.6. Дали постои кодекс на пракса за уредување на пристапот од државните службеници (вклучително нивните синдикати или професионални здруженија) до архивата на инструменти?
- 5.7. Дали е разгледана изработката (и редовното ажурирање), на кодекс за управување што ги спојува сите релевантни регулаторни инструменти во систематска форма до којашто може да се пристапи, за да го користат директорите на министерството одговорни за линиско управување со службениците?
- 5.8. Дали е разгледана изработката на прирачник за кадарот што ги преформулира содржините на релевантните регулаторни инструменти со објаснување и во облик што е приспособен за корисниците, за да го користат државните службеници?

АНЕКС: ПОИМНИК СО ТЕРМИНИ ШТО СЕ КОРИСТАТ ВО КОНТРОЛНАТА ЛИСТА

административни насоки: прописи, кои не го креираат законот и не можат директно да се спроведат со законски постапки; вообичаено ги изработува извршно тело.

предлог-закон: нацрт од примарно законодавство во форма што потоа ја разгледува Парламентот

Закон за државна служба: примарно законодавство, донесено од Парламентот, за уредување на државната служба

Комисија за државна служба: јавно, политички неутрално тело (обично во голем степен независно од насоките на Владата), воспоставено за надзор на прашањата поврзани со државната служба, како што се вработувањето и управувањето со кадрите

законодавство за државна служба: законодавен корпус од примарно и секундарно законодавство за уредување на државната служба

изготвувач на закон: лице (или владин функционер или ангажиран консултант) ангажиран за изработка на текст од ново законодавство

изработка на закони: процесот на конвертирање на нова политика во законски правила во законодавството, во соодветната правна форма и стил, пред актот на изработка на законот

законодавство: писмен закон изработен од Парламентот или од Владата или од некое друго тело на коешто му е дадено овластување (од Уставот или од примарен закон) за издавање на инструменти за изработка на закони

примарно законодавство: законодавство изработено од Парламентот (т.е. телото овластено за главната функција за изработка на закон од државата)

прописи: кои било од опсегот на инструменти што ги изработува Парламентот или Владата или јавната администрација за да влијаат на однесувањето (т.е. инструменти за изработка на закони, како што е примарното и секундарното законодавство, како и инструменти што не го креираат законот, како што се циркулари, упатства, насоки или инструкции „административни насоки“)

секундарно законодавство: законодавство што го изработува Владата или друго извршно тело што е овластено за издавање на инструменти за изработка на закони (на пр. укази, директиви, прописи, правила, наредби)

подзаконски акти: режимот и процесот на изработка на секундарно законодавство и административни насоки.