

УДК 35.08.001.73(477)

Н.В. Янюк

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

З часу проголошення незалежності 1991 року Україна зіткнулася з проблемою необхідності реформи державного управління, що мало охопити питання розподілу державної влади між окремими ланками, формування відповідної структури кожної з ланок, встановлення важелів впливу і форм взаємовідносин між ними. Разом з цим постало питання про формування державної служби, яка мала стати інструментом втілення в життя цих реформ. Зарубіжний досвід свідчить, що без реформування державної служби важко досягти позитивного результату в усіх інших сферах суспільно-політичного життя.

У період існування Союзу РСР не існувало окремого законодавства про державну службу. Згідно із радянською ідеологією вважалося недоцільним виділяти державних службовців у привілейований клас працівників. Хоча в короткочасний період існування Української держави 1918 року і було розроблено законодавство, яке передбачало систему посад державних службовців, спеціальний порядок для заміщення керівних посад, затверджувалась «обітниця» (присяга) державного службовця, що він складав при вступі на службу [1, с. 73], однак це законодавство не набуло практичного застосування. І лише у 80-х роках минулого століття науковці починають обґрунтовувати свої погляди щодо законодавчого урегулювання державно-службових відносин. Проте на момент розпаду СРСР законодавчого акта про державну службу прийнято не було.

Враховуючи гостроту і важливість завдання щодо правового врегулювання державно-службових відносин як важливого кроку у формуванні державності, Україна одна з перших у грудні 1993 року прийняла Закон України «Про державну службу». Практично, це був перший законодавчий акт у сфері державно-службових відносин, прийнятий протягом сторіччя. Слід віддати належне, цей Закон поклав початок формування власного інституту державної служби в Україні, створив основу для подальшого регулювання державно-службових відносин, сприяв прийняттю спеціалізованого законодавства про окремі види служби.

Але розвиток держави не може не позначитися і на державній службі, вимагаючи при цьому адекватних змін останньої, що мали б сприяти реалізації завдань і функцій держави. Слід також визнати, що практика застосування положень Закону України «Про державну службу» дозволила виявити його недоліки і прогалини в регулюванні питань проходження державної служби. Зокрема, цей Закон нечітко окреслив межі державно-службових відносин, чим активізував пошук вирішення цієї проблеми. Політико-правові процеси, які сьогодні відбуваються в Україні, зумовили нагальну необхідність переглянути державно-службове законодавство з метою його оновлення й урегулювання тих колізій, які в ньому існують, а також закріплення системи принципів державної служби. Для вирішення цих проблем видається необхідним створення нової моделі державної

служби, на чому вже неодноразово наголошувалося серед науковців. Складність полягає в тому, що у світі не існує якоїсь універсальної моделі, яку можна було б використати як основу для формування національної моделі державної служби. Однак вивчення й аналіз законодавства зарубіжних країн та практики його застосування дає можливість пришвидшити процес прийняття власного закону й уникнути окремих проблем у регулюванні державно-службових відносин.

У першу чергу слід визначитися з межами регулювання державно-службового законодавства. Сьогодні є можливість для законодавчого використання поняття «публічна служба», який би охопив службу в державних органах і їх апараті та органах місцевого самоврядування. У переважній більшості європейських держав після Першої світової війни в законодавстві набуває поширення поняття «публічна служба». Зокрема, в Англії використовувалося широке поняття – «публічна служба», вузьке – «цивільна служба». Цивільна служба виключає службовців збройних сил, поліції, місцевих органів влади і публічних корпорацій, суддів, також адміністрацію деяких інших державних установ (як правило, вищих навчальних закладів і державних закладів охорони здоров'я) [2, с. 130]. Тобто можна дійти висновку, що всі інші види служби, що не ввійшли до цивільної, є елементами публічної служби загалом.

Концепцією адміністративної реформи в Україні було передбачено формування цілісного інституту публічної служби. Вперше термін «публічна служба» був вжитий у Кодексі адміністративного судочинства України. Наразі це єдиний законодавчий акт національного законодавства, який подає його дефініцію згідно із п. 15 ст. 3 КАС України: «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування».

Проте щодо такого визначення поняття, як «публічна служба», хочеться висловити деякі зауваження. Висловлюючи свою позицію стосовно можливості використання цього терміна, С.Д. Дубенко вказала на той факт, що службовці виконують завдання відповідних органів, перебувають у публічно-правових відносинах не лише з державними органами чи органами місцевого самоврядування, а й з державою в цілому [3, с. 11]. Прихильником цього є О.В. Петришин [4, с. 139], Ю.П. Битяк [5, с. 297], інші представники адміністративно-правової науки.

Попри відмінність у визначенні слід врахувати два важливі моменти: по-перше, що в основу публічної служби покладений «публічний інтерес», тобто виконання загальнодержавних (публічних) завдань, і по-друге, публічну службу слід характеризувати як професійну діяльність, що вимагає певних знань і підготовки службовців.

Зарубіжний досвід регулювання питань публічної служби також показує, що використання цього поняття дозволяє відокремити політичне керівництво від поточного управління, що вимагає професійності виконання відповідних завдань. Отож видається недоцільним так широко тлумачити поняття публіч-

ної служби. До того ж важко уявити процедуру вирішення спорів з приводу «прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби», як це визначено у ст. 17 КАС України, якщо йдеться про посади членів Кабінету Міністрів України, оскільки згідно із ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінету Міністрів України» лише ці посади належать до політичних. У цьому самому Законі зроблено застереження про недопустимість прирівнення будь-яких посад у державних органах влади за своїм статусом до посад членів Кабміну.

Тож є обґрунтовані підстави поширювати поняття публічної служби на професійну діяльність в органах державної влади та їх апараті та органах місцевого самоврядування, а також можливість його поширення на державні установи та заклади, що також відповідає законодавству європейських країн.

Доцільним є прийняття відповідного законодавчого акта (можливо – Основ законодавства про публічну службу), який би визначив систему публічної служби, закріпив єдині принципи публічної служби, завдання публічної служби. У цьому самому акті можна визначити етичні вимоги щодо поведінки службовців. Цілком обґрунтованим є визначення понятійного апарату стосовно публічної служби саме в такому акті, бо відсутність єдиного підходу в розумінні окремих понять і категорій створює труднощі у правозастосовчій сфері, призводить до їх підміни (наприклад, проблема з розмежуванням посадової і службової особи).

У той самий час умови вступу і порядок проходження служби окремого виду, особливості статусу державних службовців, класифікація посад і рангів мають регулювати спеціалізовані закони, у першу чергу потребує прискорення прийняття Закону про цивільну службу в органах виконавчої влади.

Приклади регулювання публічно-службових відносин у такий спосіб є у світовій практиці. Наприклад, подібна практика була використана і в Російській Федерації, наслідком чого є прийняття Законів «Про систему державної служби», «Про державну цивільну службу», законів про особливості окремих видів служби.

При визначенні й закріпленні принципів публічної служби слід урегулювати питання про обмеження політичної діяльності та сумісництва посад державних службовців. Закріплення на рівні Загальних правил поведінки державного службовця принципу політичної неупередженості не дає належних результатів. Не регулюється в законодавстві й процедура «зупинення членства у політичній партії на час виконання службових повноважень», зокрема як передбачено в Законах «Про міліцію», «Про політичні партії в Україні», «Про Службу безпеки України». З метою формування професійної і стабільної державної служби потрібно, щоб вона була політично незалежною. Потребу врегулювати цю проблему доводить практика.

Дотепер залишилося невирішеним у державно-службовому законодавстві й питання розмежування понять «посадова особа» і «службова особа». Сама проблема з цими поняттями виникла після прийняття Конституції України. Вживання цих понять у статтях розділу II. «Права, свободи та обов'язки лю-

дини і громадянина» Конституції України зумовлює потребу з'ясувати і розкрити їх зміст у поточному законодавстві.

Видається доцільним поняття «посадова особа» пов'язувати з такими ознаками: виконанням організаційно-владних повноважень, які зумовлені зайняттям керівної посади; наявністю організаційних взаємозв'язків з особами, на які поширюється владний вплив, правом застосовувати дисциплінарний примус до підлеглих по службі осіб. Поняття «службова особа» є ширшим за своїм змістом і визначається характером службової діяльності особи. Основними ознаками є: наявність функціонально-владного впливу в їхніх діях; відсутність організаційних взаємозв'язків з особами, на яких поширюються владний вплив; можливість застосування адміністративного примусу щодо інших осіб. Хоча сьогодні видається найбільш слушним урегулювати це питання не в державно-службовому законодавстві, а шляхом визначення дефініції згаданих понять у КАС України, що цілком логічно випливає зі ст. 55 Конституції України і відповідає завданню адміністративного судочинства.

Інститут державної служби має стати публічно-правовим інститутом, аби уникнути колізії адміністративного і трудового законодавства в правозастосовчій практиці. А забезпечення результативності всіх реформ у державі залежить від діяльності державних службовців, що вимагає зміцнення їхніх правових позицій на публічній службі.

Література

1. Коник С. Рада Міністрів і міністерства Української держави 1918 року: структура, компетенція та склад. Організація державної служби // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 1999. – № 1. – С. 72-88.
2. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада (США, Великобритания, Франция, Германия). – М.: Логос, 2000.
3. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999.
4. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: Монография. – Х.: Факт, 1998.
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005.

УДК 342.951:342.51

К.В. Ніколаєнко

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВИД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

З проголошенням Україною своєї незалежності в державі відбуваються такі зміни.

По-перше, отримують загальне визнання такі концепції устрою держави і суспільства, як поділ влади, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і