

УДК 342.724(477)

Т.В. ЛИННИК, канд. юрид. наук, Національний університет ДПС України

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМАТИКА РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: правове регулювання, правове реформування, правовий статус, публічна служба, публічний службовець

Сьогодні у вітчизняній доктрині адміністративного права проблема теоретико-правового забезпечення розвитку статусу публічної служби набуває великої значущості, що обумовлює актуальність цієї статті. Дійсно, дослідження правових та організаційних засад розвитку правового статусу публічної служби обумовлює необхідність аналізу особливостей розроблення певного теоретичного підґрунтя. Це дозволяє проаналізувати властивості відповідних нормативних актів та їх проектів, форми їх застосування в регулюванні процесами реформування системи державної служби.

Зазначимо, що теоретичні розробки у сфері дослідження проблематики публічної служби існують в рамках науки адміністративного права, політології, державного управління, утім, рівень наукової розробленості відповідних питань залишається недостатнім. Можна вказати на низку робіт вітчизняних дослідників, зокрема, В.Б. Авер'янова, Б.В. Бабіна, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, О.М. Коропатова, В.М. Литвина, С.Г. Стеценка, Н.М. Стецюк, В.М. Шаповала та ін.

Водночас відсутні праці теоретико-правового спрямування, присвячені публічній службі у контексті забезпечення її реформування, що підсилює актуальність обраної тематики. Отже, метою статті є розроблення наукового дискурсу щодо теоретико-правових передумов реформування в Україні публічної служби. Як завдання роботи слід ви-

значити аналіз відповідних нормативних актів, особливостей їх ухвалення, дії та режиму доступу, правової доктрини щодо реформування публічної служби; визначення доцільності та спрямованості різних форм правового регулювання у сфері реформування державної служби.

Реформування системи публічної влади в Україні вимагає оптимізації організаційно-правового забезпечення проходження публічної служби, удосконалення правового статусу публічних службовців, рецепції відповідного міжнародного та іноземного правового досвіду. Такі правові механізми сьогодні стають особливим правовим явищем, спрямованим на удосконалення механізмів охорони та захисту прав і свобод людини, реалізацію інтересів суспільства та держави, підвищення рівня публічного управління та надання державних послуг тощо. Відповідний комплекс проблем виникає й під час визначення мети та функцій правового регулювання адміністративного реформування, розроблення та реалізації відповідних стратегій, програм і концепцій, визначення завдань і напрямів діяльності у цій сфері міжнародних структур, державних органів і громадянського суспільства.

О. Петренко зазначає, що у перші роки незалежності України дослідники переважно визначали публічну службу як державну – професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, спрямовану на практичне виконання завдань і функцій держави, й отримують зарплату за рахунок державних коштів. Останнім часом із посиленням ролі публічного управління актуалізується пошук змістовного наповнення терміна «публічна служба». У Кодексі адміністративного судочинства України 2005 р. термін «публічна служба» визначається як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах самоврядування (ст.3 п.15 Кодексу адміністративного судочинства України) [1, с.36].

На нашу думку, складно погодитися з такою позицією, зокрема, з огляду на те, що ці два поняття є відмінними у гносеологічному розумінні. Оскільки публічна служба зосереджує у собі професійну діяльність стосовно надання послуг населенню, пов'язаних із владними повноваженнями, а також публічно-представницькі функції державних службовців. Отже, публічна та державна служби – два різних поняття, які характеризують відмінні явища, хоча й є однородовими категоріями.

Такі процеси повинні бути засновані на застосуванні наукового підходу, що включає сучасні теоретичні і практичні інструменти управління соціальними системами в умовах певного ступеня свободи їх основних елементів. Якісну модель публічного управління в умовах демократії не можна у повному обсязі ні скопіювати, ні успадкувати від інших країн. У зв'язку з цим адміністративно-правове забезпечення реформування інституту державної служби в Україні потрібно вважати важливим елементом загальної адміністративної реформи в Україні, який повинний бути об'єктом спеціальної уваги як компетентних владних структур, так і науковців [2, с.44].

Побудова демократичної правової держави в Україні зумовлює синхронне ефективне функціонування всіх її інституцій, серед яких одне з основних місць відводиться публічній службі. Враховуючи сучасні політичні процеси, можна констатувати, що публічна служба в Україні останнім часом розвивається у напрямі прозорості та демократизації, але застаріла система та функціональні особливості, які передалися у спадок від тоталітарного минулого СРСР, значною мірою зумовлюють неефективність роботи, а часом і деструктивну роль органів державної служби на даному етапі. З огляду на це формування шляхів удосконалення функціонування публічної служби в Україні необхідно почати з дослідження та уточнення понятійно-категоріального апарату інституту державної служби.

Особливості та перспективи розвитку України на початку XXI ст., становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток

засад громадянського суспільства зумовлюють підвищення ролі та значення державної служби як ефективного інструменту гуманізації публічного управління. Термін «публічна служба» охоплює такі основні значення: професійна діяльність соціального прошарку суспільства; галузь науки; галузь законодавства.

Правове регулювання суспільних відносин у сфері організації та функціонування публічної служби України є результативним, організаційно упорядкованим впливом спеціальної системи правових засобів, який ґрунтується на принципах такої служби. Концепція законодавства щодо публічної служби повинна передбачати приведення його у відповідність з міжнародними правовими стандартами та водночас з міжнародними технічними стандартами менеджменту, із поєднанням матеріальних і процесуальних положень, запровадженням ефективного програмного правового регулювання, забезпеченням дієвих організаційно-правових механізмів контролю за його виконанням [1, с.14].

Теоретико-правове забезпечення інституту публічної служби в Україні – це система загальних і спеціальних правових актів, їх проєктів та норм правової доктрини, у яких містяться норми, що регулюють побудову, організацію, функціонування відповідних органів, структур і підрозділів та діяльність їх особового складу.

Аналіз досліджень науковців і нормативно-правових документів дозволяє зазначити, що сутність поняття публічної служби в Україні полягає в наступному: публічна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу. Саме публічна служба повинна надати управлінню суспільством системний харак-

тер, програмно-цільовий підхід і забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, усім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізмів держави та місцевого самоврядування, яких потребує на сьогодні наше суспільство.

Водночас публічна служба як організаційний та правовий інститут повинна забезпечувати стабільність гуманізму соціального управління та відігравати роль стабілізатора суспільно-політичного життя. У країні з політично і соціально активним населенням публічна служба повинна відповідати наступним вимогам:

- задовольняти законні потреби клієнта – споживача публічних послуг;

- орієнтуватися на кінцевий результат діяльності, а не на процес, що стає основою оцінки діяльності органу влади, його посадових осіб, удосконалення структури органів публічної влади;

- забезпечувати економію і ощадливість у діяльності органів публічної влади шляхом її раціоналізації, делегування окремих управлінських функцій з надання послуг спеціально створеним державним або недержавним структурам, підвищуючи рівень рентабельності публічних послуг;

- досягнути результативності функціонування на основі: системи нового законодавства про публічну службу та її видів, нової класифікації посад, професіоналізації публічної служби; законодавчого унормування правової та соціальної безпеки публічних службовців; унормування та запровадження просування по службі на підставі досягнень у професійній діяльності; підвищення управлінської культури та моральності в діяльності та поведінці публічних службовців; розширення громадського, парламентського і судового контролю публічної служби.

До принципів реформування правового забезпечення вітчизняної моделі публічної служби необхідно віднести:

- принцип еволюційного оновлення її моделі;

- принцип переорієнтації державної служби, із урахуванням безумовного пріоритету людини, на забезпечення та захист її прав і свобод;

- принцип програмного цільового розвитку системи публічної служби;

- принцип адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС та імплементації стандартів Ради Європи та ООН, запозичення позитивного досвіду європейських демократичних держав;

- принцип стимулювання реформування публічної служби через якісно нові підходи до оцінювання та атестації державних службовців [3, с.114].

Реформування проходження державної служби повинно мати комплексний, публічний, соціально-правовий характер. В теоретико-правовому аспекті проходження публічної служби є сукупністю елементів, які визначають структуру та послідовність проходження державної служби. Тому реформування організаційного аспекту державної служби буде сприяти розвитку його внутрішньої структури, як системи взаємообумовлених і взаємопов'язаних елементів: встановлення державної посади; прийняття на службу, ротация, службове розслідування, заохочення, юридична відповідальність, припинення публічної служби. Подальше впровадження науково обґрунтованої кадрової політики, органічним і важливим елементом якої є нормативно врегульована процедура добору кадрів, зумовлює удосконалення побудови та дієвості процесів професіоналізації державної влади з метою забезпечення високої ефективності й результативності функціонування цього суспільного інституту [4, с.27].

До заходів реформування правового забезпечення публічної служби необхідно віднести:

- опанування методології вдосконалення функціонування публічної служби, покращання формування іміджу органів влади; гармонізацію нормативно-правового забезпе-

чення процесів організаційного розвитку та управління якістю;

- забезпечення об'єктивного оцінювання публічних службовців як правового забезпечення отримання шляхом спеціальних екзаменаційних, інформаційних і контрольних процедур відомостей про ділові якості службовця, які б відповідали реальності, були неупередженими та повними;

- створення незалежної інституції, для визначення організаційної та правової програми реформування системи публічної служби, із залученням спеціалістів з бенчмаркінгу, реінжинірингу, управління якістю [5, с.17];

- розроблення і прийняття загальнодержавної цільової програми з реформування системи публічної служби, із передбаченням її зв'язку із державним бюджетним фінансуванням, державними програмами соціально-економічного розвитку та міжнародною технічною допомогою;

- утвердження правового стандарту взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян, що впливає зі статусу людини як суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідає за свою діяльність [6, с.12].

Зазначені загальні заходи з реформування системи публічної служби зумовлюють потребу в наступних змінах у системі адміністративного законодавства щодо публічної служби:

- приведення цього законодавства у відповідність з правами ЄС та міжнародними стандартами ООН, Ради Європи та міжнародних технічних стандартів менеджменту [7, с.265];

- запровадження у національне законодавство про державну службу елементів програмного правового регулювання, зокрема щодо встановлення завдань, окреслення форм стратегування, прогнозування та планування [8, с.25];

- чітке законодавче визначення форм і порядку відповідальності публічного органу та особистої відповідальності працівників публічної служби, із урахуванням діяльності адміністративних судів [9, с.16];

- законодавче врегулювання процедур надання управлінських послуг публічними службовцями [10, с.154].

Проблеми теоретико-правової характеристики публічної служби також важливі для опрацювання її поняття. Відповідний правовий аспект об'єднує державу і громадянина, людину, заради якої повинна діяти держава і перед якою вона відповідальна. Сутність питання тісно пов'язана із вирішенням проблеми встановлення статусу публічних службовців, поділом посад на адміністративні й політичні, відокремлення політичної діяльності від виконання функцій відповідного органу. Важливе значення відокремлення політичної діяльності від публічної служби має і з огляду на стабільність, професіоналізм публічної служби, встановлення порядку вступу на державну службу, її проходження, припинення тощо. Ні в законодавчому, ні в науковому аспекті (в повному обсязі) питання про те, які посади належать до політичних, а які до адміністративних публічної служби, не вирішено. На нашу думку, за основу розгляду цього питання можна взяти саме теоретичний аспект публічної служби. Він має значення і для визначення такого особливого виду службової діяльності, як патронатна служба.

Даний аспект надає можливість при вирішенні питання про віднесення тих чи інших посад до категорії політичних (а осіб, що їх обіймають, до політиків, політичних діячів) діяти з урахуванням порядку створення органу, його призначення і функцій, місця в системі органів державної влади, порядку визначення посад, призначення на них і звільнення осіб з посад, умов і особливостей відповідальності, термінів перебування на посадах.

В Україні склалися усталені програмно-регулятивні механізми реформування публічної служби, виник взаємозв'язок комплексних програм із нормами законодавства у сфері публічної служби та відповідними підзаконними актами. В умовах гальмування проведення адміністративної реформи саме комплексні програмні правові засоби дозволяють органам влади здійснювати поступовий розвиток статусу публічної служби та публічних службовців не змінюючи при цьому норми поточного законодавства. Водночас недостат-

нім потрібне вважати зв'язок програмних актів у сфері публічної служби, схвалених указами Президента та постановами уряду України, із іншими програмними документами, зокрема, бюджетними програмами, програмами соціально-економічного розвитку [8, с.95].

Крім того, необхідно звернути увагу і на висловлювання науковців щодо здійснення поділу службових відносин на приватноправові та публічно-правові, а також урахування відповідних у зв'язку з цим змін у регулюванні публічної служби як основи реформування всієї системи публічної служби, що здається досить проблематичним. Навпаки, практика державного будівництва, загальна теорія права та положення галузевої науки стосовно цього свідчать про те, що публічна служба є публічно-правовим комплексним інститутом [4, с.13]. Це тим більше важливо, оскільки прихильники публічно-правових і приватноправових відносин у сфері публічної служби беруть відповідні положення за основу реформування державної служби, а Концепція адміністративної реформи в Україні, інші програмні та концептуальні документи кладуть в основу реформування цього інституту зовсім інші критерії.

Принципової уваги це питання заслуговує і з погляду на поділ права на публічне та приватне. Якщо виходячи лише з тієї підстави, що Конституція України широко закріплює права і свободи людини і громадянина, засади їх адміністративного і судового захисту, будемо стверджувати, що це частина приватно-правова, то конституційне право відповідно, буде вже не публічною галуззю, а публічно-приватною. Наведений погляд на публічно-службові відносини, на думку науковців, дозволив їм говорити про адміністративне право як публічно-приватне, оскільки публічна служба у випадку, що аналізується, розглядається переважно як інститут адміністративного права.

Можна прийти до висновку, що правове забезпечення реформування публічної служби в Україні та док трибальне відображення відповідних процесів сьогодні стоять перед

загальними викликами вітчизняної правової системи: потребою ефективної імплементації міжнародних та європейських стандартів, удосконаленням правового програмного регулювання, відходу від адміністративно-правової методології на користь принципам сучасного конституціоналізму. Шляхи вирішення відповідних завдань, безумовно, мають стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.03 / О. С. Петренко. – К., 2008. – 18 с.
2. Дубенко С. Д. Державна служба в Україні : посібник / С. Д. Дубенко. – К. : УАДУ, 1998. – 188 с.
3. Публічна служба : зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимощук, М. В. Фігель та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
4. Мельников О. Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. управ. : спец. 25.00.03 / О. Ф. Мельников. – К., 2009. – 32 с.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
6. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д. В. Балух. – О., 2009. – 20 с.
7. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
8. Бабін Б. В. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні : курс лекцій [для студ., курсантів та слухачів] / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. – 136 с.

9. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. Е. Данильєва. – Луганськ, 2005. – 18 с.

10. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

Линник Т. В. Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні / Т. В. Линник // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 553–558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ltvcvu.pdf>

Досліджено теоретичні особливості правової бази та наукової доктрини у сфері реформування в Україні публічної служби. Наведено теоретичне обґрунтування застосування сучасних форм правового регулювання у цій сфері.

Линник Т.В. Теоретико-правовая проблематика реформирования публичной службы в Украине

Исследованы особенности правовой базы и правовой доктрины в сфере реформирования в Украине публичной службы. Приведено теоретическое обоснование применимости современных форм правового регулирования в данной сфере.

Lynnyk T.V. Theoretical Legal Problems of Reforming the Public Service in Ukraine

The specialties of the legal basis and legal doctrine in area of the reforming the public service in Ukraine are looked in the article. The theoretical grounds of the utility of the modern legal regulation forms in this sphere are given.