

Л.Р. Наливайко

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблемні питання правового регулювання інституту державної служби в Україні у контексті модернізації системи державного управління та європейської інтеграції з метою забезпечення відповідності стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Ключові слова: адміністративна реформа, державна служба, державне управління, державний службовець, європейська інтеграція, концепція, правові засади державної служби.

Рассмотрены проблемные вопросы правового регулирования института государственной службы в Украине в контексте модернизации системы государственного управления и европейской интеграции с целью обеспечения соответствия стандартам демократического, правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой.

Ключевые слова: административная реформа, государственная служба, государственное управление, государственный служащий, европейская интеграция, концепция, правовые основы государственной службы.

Questions of legal regulation of the public service in Ukraine in the context of the modernization of public administration and European integration in order to ensure compliance with the standards of democratic and constitutional state with a socially oriented market economy are considered.

Keywords: administrative reform, governmental service, governance, civil servant, european integration, concept, legal principles of public service.

Постановка проблеми. В Україні за роки незалежності відповідно до Конституції України створено інститут державної служби як важливий інструмент формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду сформовано відповідну систему національного законодавства у цій сфері [1].

У незалежній Україні державна служба стала важливою складовою процесу державотворення. В той же час державний апарат управління, його кадровий склад, становлення якого відбувалося в умовах командно-адміністративної системи, зберігав багато в чому недоліки

цієї системи. Тому головним стало об'єктивне визначення дійсної ролі держави в регулюванні суспільних процесів, уточнення меж і форм державного втручання в економіку, в сферу здійснення прав і свобод людини та громадянина.

Реформа державної служби є невідкладним і пріоритетним завданням, покликаним створити фундаментальні умови для подолання розриву між сучасними вимогами суспільства і діяльністю державного управлінського апарату, належного врядування, сприяння соціально-економічному розвитку держави. «Реформа державної служби – не єдине та незалежне завдання: це, скоріше, умова для започаткування інших глибинних реформ, що мають на меті забезпечення демократичного розвитку України» [2, с. 16; 3, с. 57].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження проблем реформування інституту державної служби в Україні неодноразово ставало предметом спеціальних наукових досліджень. Цьому питанню приділяли увагу такі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Дубенко, В. Захарченко, Г. Леліков, В. Луговий, В. Малиновський, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Пахомов, Т. Пахомова, О. Петришин, С. Серьогін, В. Цветков, О. Якубовський та ін.

Мета статті полягає у розгляді проблемних питань та визначенні заходів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання інституту державної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проголосивши незалежність 1991 року Україна, як і багато інших посткомуністичних країн, постала перед подвійним викликом трансформування її вкрай бюрократичної, централізованої політико-адміністративної системи та процесу економічного переходу від планової до ринкової економіки. Перші результати були вкрай важкими для країни (падіння доходів на особу разом з гіперінфляцією): головні економічні індикатори покращилися лише на початку 2000-х років. Досі потрібно здійснити низку суттєвих реформ, особливо поліпшити функціонування державної служби, стабілізувати політичні установи та створити сприятливі законодавчі умови для росту та економічного розвитку.

Ці виклики було визнано Планом дій Україна – ЄС, підписаним 21 лютого 2005 р., який визначив такі конкретні пріоритети діяльності:

- зміцнення стабільності та ефективності установ, які забезпечують демократію;
- посилення управлінської спроможності;
- провадження адміністративної реформи [4].

При проведенні адміністративної реформи має бути цілком враховано, що державна служба є одним з важливих чинників проведення політичних і економічних реформ в країні. В умовах соціально-економічної еволюції нашого суспільства передбачається визначення нових пріоритетів і критеріїв якості державної діяльності, напрямів її

розвитку і правового регулювання. Є потреба не тільки у створенні законодавчої бази, механізму розвитку і функціонування державної служби на різних рівнях управління, але й подолання існуючих стереотипів сприйняття самої державної служби, діяльності державних службовців.

Все це пояснює цілком зрозумілий інтерес до проблематики організаційно-правових основ функціонування і подальшого розвитку державної служби.

Конституція України (ст. 38) закріплює за громадянами України рівні права у доступі до державної служби незалежно від її виду та сфери її здійснення [5]. І хоча Конституція включає ряд правових приписів, які тією чи іншою мірою стосуються державного апарату, а, відтак, і державної служби, створюючи підґрунтя для подальшого удосконалення правового регулювання у цій сфері, однак подальший розвиток суспільства та демократичні перетворення в Українській державі зумовлюють необхідність якісного оновлення законодавства про державну службу.

Стан правового регулювання у зазначеній сфері є таким: Закони України: «Про державну службу» в редакції 1993 року із змінами і доповненнями [6]; «Про місцеві державні адміністрації» [7], «Про статус народного депутата України» [8], «Про Кабінет Міністрів України» [9], «Про центральні органи виконавчої влади» [10], а також низка законів, що регулюють питання проходження служби в таких органах виконавчої влади, як Державна податкова інспекція, Митна служба, Антимонопольний комітет тощо.

Отже, в Україні система законодавства, що регулює питання проходження служби в органах виконавчої влади та спеціальних органах, складається із «базового» Закону «Про державну службу» і низки спеціальних законів. Це породжує певне розмивання статусу державного службовця, вводить відмінності у забезпеченні державних службовців, що працюють у різних органах виконавчої влади та спеціальних органах. Відсутність до останнього часу поділу посад у системі державної служби на політичні та професійні також створювало додаткові проблеми щодо прийняття та припинення повноважень державних службовців керівного складу центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій.

Все це дає підстави для перегляду чинного закону «Про державну службу» та гармонізації усього масиву законодавства, яке містить правове регулювання державної служби.

Проте варто зазначити, що законодавство має бути достатньо стабільним і нове законодавство, що формується, має максимально використовувати термінологію, яка уже є усталеною для держави, а всі новації, що вводяться, повинні мати зрозумілу мету: для чого це робиться і який позитивний ефект має бути від цих новацій.

Хоча й не можна стверджувати, що нині чинний Закон «Про державну службу» є надто відсталим, не вірно структурованим, неякісно

юридично виписаним. Дійсно закон містить низку огріхів термінології, пов'язаних з тим, що закон був ухваленим до прийняття Конституції України 1996 року, і, незважаючи на внесення змін до нього, частина термінології, що використовується в Законі, не відповідає Конституції України.

Сучасне законодавство про державну службу, як свідчить практика, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку.

Розвиток законодавства про державну службу в Україні має спрямовуватися на системне правове розв'язання проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій.

Негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності.

Низькою залишається якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями. Це пов'язано з невідповідністю професійного рівня частини з них сучасним потребам суспільства, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг.

Процедура прийняття на державну службу і просування по службі, діяльність державних службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час вирішення відповідних питань, не забезпечується належного контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів державної влади і разом із тим створює додаткові можливості для зловживань, корупції і хабарництва, безвідповідальності державних службовців.

Унаслідок дії зазначених та численних інших чинників ефективність державної служби знижується, посилюються нестабільність у суспільстві, відчуженість людини від держави.

До того ж модернізаційні процеси вимагають часу, оскільки спрямовані на комплексне оновлення всіх публічних і соціальних інститутів. Ефективна реалізація законодавства про державну службу в Україні ще ускладнюється негативними чинниками, зокрема:

- 1) недооцінкою ролі державної служби в державному управлінні;
- 2) декларативністю багатьох політичних намірів і рішень влади щодо удосконалення діяльності державного апарату;
- 3) непослідовністю реформування державної служби;

- 4) формальним ставленням до правил добору та просування кадрів;
- 5) недосконалістю механізмів мотивації та стимулювання праці державних службовців;
- 6) відсутністю чітко сформованих ціннісних орієнтирів поведінки державних службовців;
- 7) численними порушеннями законності в галузі державного управління;
- 8) послабленням контролю за діяльністю державних службовців;
- 9) неефективністю механізмів притягнення до відповідальності.

Для вдосконалення інституту державної служби та реалізації її принципів необхідно доопрацювати перш за все теоретико-методологічні аспекти формування й розвитку державної служби в Україні, виробити орієнтири її діяльності. Запровадження якісно нової державної служби повинно починатися з обґрунтування та законодавчого визнання її правових засад, принципів організації й функціонування.

З вищевикладеного можна зробити **висновок** про доцільність здійснення в цьому напрямку таких заходів:

1. Приведення у відповідність до міжнародно-правових актів норм вітчизняного законодавства щодо впровадження принципів державної служби з урахуванням національних соціально-економічних, політичних й організаційних умов.

2. Встановлення системи принципів державної служби в єдиному законі про основи державної служби.

3. Започаткування практики формулювання в текстах законів змісту принципів державної служби, а у правозастосовній діяльності – тлумачення їх розуміння, роз'яснення сфери дії, визначення напрямів відповідної (належної) поведінки суб'єктів правовідносин тощо.

4. Подальше унормування дискреційних повноважень у діяльності державних органів: конкретизація їх обсягу, кола відповідних осіб; розмежування функцій прийняття рішень, їх виконання, контролю за виконанням; регламентація адміністративних процедур, спрямованих на реалізацію принципів державної служби.

5. Встановлення обов'язку мотивування посадовою особою прийнятого рішення (за необхідності – письмового); покращення механізмів контролю й особистої відповідальності державних службовців (у тому числі матеріальної), удосконалення процедур адміністративного й судового захисту прав і свобод громадян.

Отже, наведений аналіз актуальних завдань сучасного етапу оновлення законодавства про державну службу в Україні свідчить про нагальну потребу у подальшому поглибленому осмисленні шляхів і методів формування інституту державної служби, максимально наближеного до стандартів побудови і функціонування державної служби у розвинених європейських країнах.

Бібліографічні посилання

1. Про концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ

Президента України від 20 лютого 2006 року №140/2006 // www.rada.gov.ua.

2. Україна : Оцінювання системи врядування. Березень 2006 р. = Ukraine : Governance Assessment. March 2006 / SIGMA ; пер. з англ. О. Шаленко ; наук. ред. пер. І. Ібрагімова ; вип. ред. А. Вишневський. — К., 2007.

3. Буцко Ю. В. Стратегічні кроки реформування системи державної служби в Україні // Аналітика і влада. — № 2. — 2009. — С. 56-68.

4. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141 ; Офіційний вісник України. — 2010. — №72/1 Спеціальний випуск. — С. 15. — Ст. 2598.

6. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1999. — № 20 — 21. — Ст. 190.

8. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1993. — № 3. — Ст. 17.

9. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року (зі змінами і доп.) // Офіційний вісник України. — 2010. — № 79.

10. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року (зі змінами і доп.) // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50.

Надійшла до редакції 30.11.2011

В.О. Боняк

кандидат юридичних наук, доцент
*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.6: 351.74

«СИСТЕМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ» ТА «ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА»: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Проаналізовано існуючі в сучасній юридичній науці підходи до понять «система правоохоронних органів» та «правоохоронна система», запропоновано їх авторське розуміння.

Ключові слова: *система правоохоронних органів, правоохоронні органи, правоохоронна система.*

Проанализированы существующие в современной юридической науке подходы к понятиям «система правоохранительных органов» и «правоохранительная система», предлагается их авторское понимание.

Ключевые слова: *система правоохранительных органов, правоохранительные органы, правоохранительная система.*

Approaches existing in modern science of law are analyzed and the authorial understanding of concept «law-enforcement system» is