



Роман-Володимир В'ячеславович КІСІЛЬ,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
roman_kisil.ua@mail.ru

УДК 342.72/73

ІНТЕРІОРИЗАЦІЯ ДОСВІДУ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У НАЦІОНАЛЬНУ ПРАВОВУ СИСТЕМУ

Обґрунтовано, що реструктуризація інституту державної служби є тим важливим чинником, призначення якого бути надійним гарантом конституційності, законності і правопорядку в конкретній державі. Хоч науковцями здійснено чимало досліджень цього багатовекторного феномену, проте є усі підстави стверджувати, що в юридичній науці досі нема єдиної думки про розуміння цього явища, його функцій, принципів, критеріїв практичної реалізації, а також співвідношення з суміжними правовими категоріями. Встановлено, що на сучасному етапі державотворення України вкрай гостро постають проблеми необхідності пошуку дієвих форм та засобів модернізації апарату державної служби, підвищення ефективності функціонування державно-владного механізму, реструктуризації системи соціально-правового забезпечення державних службовців. Відтак досвід іноземних держав у цій сфері є системою творчою основою вирішення численних проблем, пов'язаних з публічно-правовою аномією інституту державної служби в Україні. Аналітичне осмислення нами концепцій іманентної організації та функціонування державної служби підтверджує обґрунтованість тези, що імплементація міжнародного досвіду у цій сфері на основі компаративістсько-аналітичного дослідження проблематики виступає базовою запорукою виникнення сучасного, високоефективного механізму державного управління, діяльність котрого презентуватиме епісоціальний феномен корупції за рахунок комплексних поліструктурних механізмів організаційно-правового та соціально-економічного типів. Визначено оптимальну модель поєднання всіх ланок забезпечення належного здійснення державної служби у єдності з практичною та перманентною охороною праці державних службовців, які створюватимуть дієві передумови для повноцінного функціонування державного апарату — ключового індикатора демократичного суспільства та розбудови правової державності.

Ключові слова: корупція, державна служба, імплементація, охорона праці державних службовців, превенція.



Базовим соціально-політичним комплексним інститутом, який розробляє, структурує та практично реалізує державний вектор політичного життя, є складна та поліструктурна ієрархія державної служби. Аксиоматичним практичним призначенням механізму публічної служби у сучасних державах виступає забезпечення державного управління диверсифікованою соціально-правовою сферою на засадах когерентності демократизму, зміцнення соціально-правових гарантій індивідів та соціальних груп, практична імплементація цінностей правової державної організації у повсякденну дійсність суспільства. Індиферентність форм та змістів організації інституту державної служби у різних державах детермінується, насамперед, історико-політичними, соціально-культурними факторами, що відтак забезпечує істотну варіативність сучасних станів нормативної регламентації засад організації, проходження, та, щонайважливіше — практичного забезпечення охорони праці державних службовців у різних державах.

На сучасному етапі державотворення України вкрай гостро постають проблеми необхідності пошуку дієвих форм та засобів модернізації апарату державної служби, підвищення ефективності функціонування державно-владного механізму, реструктуризації системи соціально-правового забезпечення державних службовців. Відтак досвід іноземних держав у цій сфері є системотворчою основою вирішення численних проблем, пов'язаних з публічно-правовою аномією інституту державної служби в Україні.

Проблематиці дослідження зарубіжного досвіду охорони праці державних службовців присвячені наукові дослідження та публікації багатьох вітчизняних та іноземних правознавців, а саме: Н. Бароуза, К. О. Ващенко, С. В. Глової, О. І. Головки, С. Д. Дубенка, М. Л. Ентіна, К. Коеніга, О. О. Кордун, І. І. Лукашука, Дж. Маір, О. М. Олтеану, Р. М. Павленка, Алана Татама, Р. Б. Тополевського, Б. М. Топорніна, Л. Г. Фалалеевої, Є. С. Чернонога, М. Швайцера та ін.

Метою статті є проведення компаративістсько-правового дослідження досвіду іноземних держав у сфері регламентації державної служби та охорони праці державних службовців з метою виокремлення факторів посилення аналогічного вітчизняного інституту правового регулювання на прикладі апробованого досвіду іноземних публічних механізмів, а також визначення форм та методів гармонізації національного законодавства у руслі інтеграційних прагнень України.

Детальний аналіз інституту правової охорони праці державних службовців вважаємо за доцільне розпочати з досвіду Франції.

Державна служба Франції структурно охоплює три основні ланки: державні службовці центральної влади, службовці муніципалітетів, службові особи, зайняті у сфері надання медичних послуг та медичного забезпечення. Широкий спектр перспектив, пов'язаних з проходженням державної служби, створює значний ажіотаж серед громадян, що викликало необхідність встановлення чітких критеріїв професійного відбору претендентів. Формальне визначення гарантії громадян на вільний доступ до державної служби та детальна розробка методики проведення екзамену щодо встановлення професійної відповідності, поряд із закріпленням мінімального кваліфікаційного цензу, забезпечує високий професіоналізм апарату державної служби як на центральному, так і на локальному рівнях. Особливостями механізму охорони праці державних службовців Франції є специфічний комплекс гарантій, преференцій та імунітетів.



Зокрема всі справи за участю державних службовців, пов'язаних з їх службовою діяльністю, належать до виключної юрисдикції Державної Ради Франції, а статус державних службовців підлягає спеціалізованому правовому регулюванню, відмінному від загальних положень Кодексу законів про працю та регламентується приписами “*Statut general des fonctionnaires*” [1]. Для прикладу: “... соціальне забезпечення державних службовців у порівнянні з іншими категоріями працюючого населення Франції включає повне соціальне страхування, безоплатне навчання у навчальних закладах усіх рівнів для членів сім'ї службової особи та грошове утримання на рівні, еквівалентному із заробітком топ-менеджерів у приватній сфері” [2, с. 23].

Істотним поступальним рухом у розвитку інституту державної служби Франції стало чітке нормативне розмежування політики та державної адміністрації. На відміну від практики законодавства попереднього періоду (до ратифікації Римського договору в 1957 році), у якій безпідставно розширювались положення щодо дискреційної нормотворчості працівників державного апарату, сучасний етап розвитку правових форм охорони праці державних службовців був започаткований усвідомленням невідкладної необхідності розмежування тимчасового політичного корпусу та стабільної, постійно діючої державної адміністрації. Успішному виконанню окресленого завдання сприяло також створення спеціалізованих інститутів з підготовки висококваліфікованих фахівців виключно для комплектування штатів інститутів державного управління. Таким закладом, зокрема, є Національна адміністративна школа в Парижі. Навчання осіб, які проходять стажування в державних органах чи муніципалітетах, повністю оплачується за рахунок державного бюджету. Таким чином, законодавство Франції встановлює високий рівень перспективності службової діяльності, підвищуючи, таким чином, атрактивність, а відтак і значущість такого типу професійної зайнятості для громадян, що істотно підвищує превентивний вплив на потенційну девіаційну активність вказаної категорії суб'єктів.

З метою підвищення практичного рівня ефективності заходів щодо охорони праці державних службовців за національним законодавством України, вважаємо за необхідне забезпечити імплементацію досвіду Франції у сфері підготовки службових осіб. Зокрема істотним фактором, що підтверджує необхідність названих заходів, виступає факт професійної аномії, який прослідковується у сучасному стані державного апарату України. Запровадження ефективної мережі закладів професійного навчання претендентів на заміщення посад державної служби вимагає внесення змін у програми укомплектування державного апарату, які затверджуються на підставі та в межах лімітів, які визначаються Кабінетом Міністрів України, а також істотного перегляду системи вимог, які ставляться Законом України “Про державну службу” до претендентів на посади державної служби. Втім, основним фактором, імплементація котрого вкрай необхідна сучасній системі охорони праці державних службовців України, виступає зміна концепції соціально-правового забезпечення цієї категорії працівників. На жаль, у сучасних умовах політика України не репрезентує усвідомлення державою значення соціально-економічних заходів у парадигмі стабілізації функціонування державного апарату у площині превенції варіативних службових девіацій. Стереотипною формою реагування службового середовища на недоліки регламентації такої компоненти заходів щодо охорони праці державних службовців є корупційні делікти, варіативні порушення службової дисципліни,



які дестабілізують публічні процеси, створюючи передумови подальшої стагнації інституту державної служби. Виключно запозичення досвіду щодо оптимізації штату державної служби та перегляд основних показників забезпечення державних службовців сприятиме підвищенню продуктивності досліджуваної ланки публічної організації в Україні, становитиме дієву запоруку розбудови демократизму та домінації права.

Значну цінність у запозиченні іноземного досвіду у сфері охорони праці державних службовців становить модель організації державної служби, яка має місце у ФРН. Федералізм, що має місце у цій державі, сформував розвиток двох альтернативних та взаємодоповнюючих підсистем службового права як комплексного правового інституту, а відтак і охорони праці державних службовців, що становить його невід'ємну складову. “Реформа системи розподілу влади між Федерацією та окремими землями, запроваджена в період каденції уряду Федерального канцлера Шрьодера, розкрила нові обрії для становлення якісно нової концепції організації публічної влади та забезпечила Німеччині одне з провідних місць у світовій спільноті за критерієм ефективності управлінських процесів та довіри громадян владному апарату” [3, с. 85]. На першому етапі реформування публічної влади трансформацій зазнали сфери законодавства, правові засади регулювання прийняття та проходження служби громадянами, визначено стратегію державної політики на підвищення державних стандартів у сфері надання адміністративних послуг населенню, зменшено бюрократичний апарат та спрощено процедури формування, прийняття та контролю за практичною реалізацією управлінських рішень. Другим етапом реформ охоплювались бюджетні та кошторисні регламенти, що створило передумови реструктуризації видатків на загальнодержавному рівні, гарантуючи підтримання високого рівня соціального забезпечення представників владного апарату, забезпечення практичного виконання державних гарантій, підвищивши престиж служби в цілому. Скасування конкуренції Федерації та земель у сфері оплати праці та нагляду за дотриманням стандартів службової діяльності як зі сторони органів управління, так і окремими службовими особами створило водночас дієву форму перманентного централізованого нагляду за службовою діяльністю та дозволило підняти її стандарти на якісно вищий рівень, оскільки державні службовці прирівнювались у своєму статусі до представників держави (статус аналогічний політичним посадам). “Усвідомлення владою ФРН необхідності детальної нормативної регламентації особливостей проходження державної служби в різних структурних підрозділах державного апарату виявилось у прийнятті низки нормативних актів (Федеральних законів про поліцію, службу соціального забезпечення, муніципальну владу тощо)” [4, с. 93–94]. Водночас був прийнятий Закон “Про статус посадових осіб та службовців” [5], положеннями якого встановлювались єдині вимоги щодо правового статусу та гарантій працівників усього державного апарату ФРН.

Попри значну критику, яка висловлювалась дослідниками питань державної служби в іноземних державах на адресу проаналізованих вище реформ, слід відзначити позицію О. Ф. Ноздрачова. Дослідник зазначав, що уніфікація засад правового статусу державних службовців (що, як відомо, і виступає головним заходом охорони праці цієї категорії осіб), незважаючи на федеральну основу державного устрою ФРН, жодним чином не протирічить фундаментальним засадам місцевого самоврядування та партикулярної самостійності окремих земель Німеччини. “Для всіх державних службовців, незалежно від органу чи установи



проходження служби, повинні набути чіткого правового визначення: загальний зміст прав та обов'язків, обмежень на період державної служби та гарантій службових осіб; алгоритм підготовки кадрів та контролю за рівнем компетентності; стандарти проходження служби та механізм превенції правопорушень, у тому числі корупційного характеру” [6, с. 51]. Практичне забезпечення чіткого виконання положень законодавства про державну службу поза межами чіткої нормативної регламентації єдиної системи гарантій правового статусу державних службовців вважаємо неможливим.

Зважаючи на наведені факти, потребують невідкладного перегляду засади чинного законодавства про статус державних службовців в Україні. Зокрема вважаємо неприпустимим покладення законодавцем обов'язку на локальні управлінські інститути деталізувати положення законодавчих актів шляхом дискреційного нормотворення у формі підзаконних актів. Очевидним недоліком наведеного механізму є виникнення численних колізій, аномій та інших порушень законності, оскільки ускладнюється застосування контрольних-наглядових процедур, втрачається єдина система правових критеріїв тощо.

Актуальним у площині реформування засад охорони праці державних службовців є також встановлення неприпустимості регресної відповідальності службової особи за прийняті в межах та на виконання службових повноважень управлінських рішень, які відповідали на момент їх прийняття загальній політичній та правовій концепції організації державної влади. Аналіз положень Закону України “Про державну службу” [7] та ст. 1191 Цивільного кодексу України [8] відображає обрання національним законодавством про охорону державної служби діаметрально-протилежної концепції, за якої державний службовець може зазнавати правообмежень постфактум прийняття управлінського рішення, за яким рішенням суду було накладено обов'язок управлінського інституту відшкодувати збитки дестинатору владного акта. Таким чином, службова особа за національним законодавством є самостійним об'єктом правового впливу, абстрагованого від загального публічного механізму, що посилює психічне та соціально-політичне навантаження на службових осіб. Скасування права регресної вимоги до службової особи та покладення всієї повноти юридичної відповідальності на орган державної влади в межах діяльності було прийнято відповідне управлінське рішення, на нашу думку, — запорука посилення ефективності державного контролю на етапі прийняття організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських управлінських актів.

Завершальним досягненням законодавства ФРН у сфері охорони праці державних службовців, на якому слід зупинити свою увагу, — встановлення категорії службових осіб, яких на державну службу призначають пожиттєво, причому номенклатура таких посад у порівнянні з практикою інших держав істотно розширена. Зокрема “до числа таких посад, згідно з Кодексом публічної служби ФРН належать посади статс-секретарі, державні радники, керівники апаратів муніципальних органів тощо” [9, с. 356]. Встановлення можливості зайняття посади державної служби пожиттєво сприяє інтерпретації системотворчого значення професійної діяльності та при належному соціальному забезпеченні службової особи сприятиме значному підвищенню відчуття особистої відповідальності за результативність виконуваних завдань, забезпечить оцінку службових інтересів як власних цінностей тощо. Відображену концепцію ангажування посад у державному апараті вважаємо за можливе застосувати в практиці України до посад радників, особистих помічників посадових осіб,



секретарів органів публічної влади, керівників апаратів тощо. Єдиною умовою, запровадження якої у цій ситуації є аксіоматично важливим, є встановлення обов'язку щодо періодичного (не рідше, ніж раз на 2 роки) підвищення кваліфікації та щорічної посадової атестації державних службовців.

У парадигмі інститутів нормативно-правової регламентації державна служба як особлива підсистема публічної влади зайняла чільне місце в нормативній системі Італії, оскільки детальна репрезентація засад, принципів здійснення та особливостей мети окремих ланок державного апарату відображені у Конституції цієї держави. Реформа, запроваджена в Італії 1993 року, дозволила істотно підвищити не лише функціональність державної служби як такої, але й відіграла істотну роль у зміцненні системи гарантій державних службовців, створивши дієвий механізм охорони праці цієї категорії осіб. Запровадження курсу на "приватизацію" державної служби, тобто спрямування та організація останньої на засадах вимог ринкової кон'юнктури на конкурентних засадах, дозволило політичному керівництву держави забезпечити максимально високий показник професіональності службових осіб, а "... скорочення чисельності та оптимізація структур штатів державних органів та муніципалітетів створило передумови для значного (до 10 разів) підвищення рівня забезпечення осіб на державній службі" [10, с. 235].

Рецепції з наведеного для посилення рівня охорони праці державних службовців в Україні підлягає менеджеральна модель державного адміністрування, орієнтована на відступ від архаїчної статичної концепції сприйняття ролі держави у публічно-правовому житті суспільної організації. Запровадження засад самоорганізації та істотне посилення професійного відбору державних службовців повинно відбуватись на засадах, притаманних приватному сектору економіки. Ангажування посади державним службовцем повинно перебувати у прямій залежності від рівня його функціональної ефективності, який базується на компетентності останнього та результативності службової діяльності, яка повинна зазнавати перманентного моніторингу, у тому числі зі сторони громадськості, як це має місце у досвіді Італії.

Інноваційним аспектом охорони праці службових осіб в адміністративно-правовій парадигмі Італії є також формальне запровадження відступу від категорії колективного договору при заміщенні посади державної служби. Незважаючи на існування погодженої форми умови працевлаштування службовця у певній публічній інституції, у разі наявності особливих вмінь, навичок чи значного досвіду у сфері управління особа може претендувати на укладення трудового договору з погодженням основних умов такої угоди. "Як засвідчує практика управління в Італії, індивідуальне форматування трудового договору, наряду із запровадженням механізму конкуренції службових осіб сприяє все більшій комплектації державного апарату за рахунок висококваліфікованих працівників, які займали посади топ-менеджерів та керівників організацій приватного сектору" [11, с. 242].

Змушені констатувати, що на сьогодні практика державної служби в Україні скеровується виключно на забезпечення уніфікації умов трудової діяльності державних службовців, що призводить до тотальної нівеляції виняткових особистих якостей, якими може бути наділений претендент на посаду, що відтак призводить до обрання фаховими спеціалістами (внаслідок кращого пакета умов праці) приватного сектору як середовища трудової діяльності.



Державна служба, будучи основоположним та інтегративним механізмом формування та практичного впровадження державної політики, становить сферу значного нагромадження проблематичних завдань, вирішення котрих — запорука успішної розбудови засад домінації права, передумова дійсного становлення демократизму та основний фактор сприяння у тривалому процесі охорони фундаментальних цінностей суспільства. Охорона праці державних службовців становить провідну детермінанту процесу модернізації соціально-політичного життя нашої держави, відтак впровадження інноваційних, подекуди безкомпромісних заходів, спрямованих на створення оптимального середовища для провадження ефективної владно-управлінської діяльності, — складний виклик, перед яким постала Україна, особливо у контексті реалізації євроінтеграційних прагнень.

Розробка комплексної та ефективної концепції реформування державного апарату повинна базуватись на цілісному усвідомленні значення підвищення якості державної служби як на макрорівні, так і на рівні функціонування окремих управлінських ланок, їх структурних підрозділів. Полегшення окреслених реформаційних заходів можливе шляхом впровадження провідного досвіду іноземних держав. Відтак виокремлення шляхом системного компаративістського дослідження та наукової інтерполяції визначальних особливостей інституту державної служби, які мають місце у практиці світового співтовариства — завдання, щодо вирішення котрого необхідна координація зусиль політичної та наукової спільноти України, об'єднаних єдиною метою розбудови провідної за ефективністю моделі національного управління.

Список використаних джерел

1. *Brown, L. N.* The Court of Justice of the European Communities [Text] / L. N. Brown, T. Kennedy. — 4-th ed. — London, 1995. — 251 p.
2. *Craig, J. T.* The reluctant executive [Text] / J. T. Craig. — London, 1961. — 197 p.
3. *Кабанець, А. Г.* Державна служба [Текст] : навч. посіб. / А. Г. Кабанець. — Х. : Вид-во ХНЕУ, 2004. — 176 с.
4. *Лазор, О. Д.* Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. / О. Д. Лазор. — К. : Дакор; КТН, 2006. — 511 с.
5. Bundesbeamtenengesetz vom 5 Februar 2009 (BGB1.I.S. 160) [Elektronische Ressourcen] Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. — URL : http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg_2009/gesamt.pdf.
6. *Ноздрачев, А. Ф.* Курс общего административного права [Текст] : [в 3 т.] / А. Ф. Ноздрачев. — М. : НОРМА, 2002. — Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция — 311 с.
7. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — №№ 40-44. — 356 с.
9. *Козырина, А. Н.* Административное право зарубежных стран [Текст] : учеб. пособ. / А. Н. Козырина. — М. : Спарк, 2005. — 684 с.
10. *Мухаев, Р. Т.* Система государственного и муниципального управления в иностранных государствах [Текст] / Р. Т. Мухаев. — М. : НОРМА, 2002. — 481 с.
11. *Marhold, F.* Auswirkungen des Europäischen Wirtschaftsrechts auf die Sozialversicherung [Text] / Franz Marhold // Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende.



Analysen und Perspektiven / Hrsg.: Engelbert Theurl. — Heidelberg : Physia Verl., 2001. — 411 s.

Надійшла до редакції 18.01.2014

Кисиль Р.-В. В. Интериоризация опыта отдельных государств в сфере организации государственной службы в национальную правовую систему

Обосновано, что реструктуризация института государственной службы является тем важным фактором, назначение которого быть надежным гарантом конституционности, законности и правопорядка в конкретном государстве. Хотя учеными проведено немало исследований этого многовекторного феномена, однако есть все основания утверждать, что в юридической науке до сих пор нет единого мнения о понимании этого явления, его функций, принципов, критериев практической реализации, а также соотношении со смежными правовыми категориями. Установлено, что на современном этапе развития государства Украины крайне остро стоят проблемы необходимости поиска эффективных форм и средств модернизации аппарата государственной службы, повышение эффективности функционирования государственно-властного механизма, реструктуризации системы социально-правового обеспечения государственных служащих. Следовательно, опыт иностранных государств в этой сфере является системообразующей основой решения многочисленных проблем, связанных с публично-правовой аномией института государственной службы в Украине. Аналитическое понимание нами концепций имманентной организации и функционирования государственной службы подтверждает обоснованность тезиса о том, что имплементация международного опыта в этой сфере на основе компаративистского исследования проблематики выступает базовым залогом возникновения современного, высокоэффективного механизма государственного управления, деятельность которого будет превентивировать эпистоциальный феномен коррупции за счет комплексных полиструктурных механизмов организационно-правового и социально-экономического типов. Определена оптимальная модель сочетания всех звеньев обеспечения надлежащего осуществления государственной службы в единстве с практической и перманентной охраной труда государственных служащих, создавать действенные предпосылки для полноценного функционирования государственного аппарата — ключевого индикатора демократического общества и развития правовой государственности.

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, имплементация, охрана труда государственных служащих, превенция.



Kisil, R.-V. V. Integration of the Main Aspects of Foreign Countries Experience in the Realm of State Service Organization into the National Legal System

It was proved that the restructuring of the state service is the important factor of stabilization of constitutionality, rule of law in a particular state. Though scientists made many studies of named multi-component phenomenon, but there is every reason to assert that legal science still produced no consensus on the understanding of this phenomenon, its functions, principles, criteria of practical implementation and relationship with related legal categories. It was underlined that at the present state of Ukrainian public service is extremely fluctuant and represent the prior importance of need to find effective forms and means of upgrading the state service system, improve the efficiency of state governance mechanism, restructuring the social and legal support for state officers. Thus, the experience of foreign countries in this area is system-basis for solving many problems related to public law anomie of the state service in Ukraine. Analytical operationalization of our concepts inherent the organization and functioning of public service and confirms the validity of the thesis that the implementation of international experience in this area, based on comparative and analytical research serves as the basic key to the emergence of a modern, highly effective mechanism for governance activities which prevent the phenomenon of corruption by complex methods of structural mechanisms of the legal and socio-economic types. The optimal model combining all levels to ensure proper administration of the state service in the unity of practical and permanent protection of state officers create effective conditions for the high efficiency of functioning of the state apparatus — a key indicator of a democratic society and establishment of a legal state.

Keywords: *corruption, state service, implementation, protection of state officers, prevention.*

