

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Вітчизняний інститут державної служби протягом усього свого існування, починаючи з 1 січня 1994 р., тобто часу набуття чинності Законом України «Про державну службу» [1], і донині незмінно привертає увагу науковців. Над з'ясуванням його змісту та вдосконаленням окремих елементів, пошуком нової системи останнього працювали і продовжують працювати вчені та представники органів державної влади і місцевого самоврядування. Аналіз напрацьованого матеріалу дозволяє зробити висновок, що інститут державної служби є надзвичайно складним правовим явищем, оскільки у ньому сконцентровано правовий матеріал різної галузевої сутності, доказом чого може слугувати той факт, що його вивченням займаються представники різних наук – науки теорії держави та права (В. Копейчиков, В. Горшеньов), науки адміністративного права (В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Пахомов), науки трудового права (М. Іншин), науки державного управління (С. Дубенко, Т. Карчемська) тощо. Кожен з них досліджує якусь певну частину даного інституту, розглядає його підінститути та норми під галузевим кутом. Результатом такої праці, як було наголошено вище, стало напрацювання великої кількості науково-практичного матеріалу. Проте, на нашу думку, не можна говорити про однозначну корисність усього цього матеріалу для науки і практики. Справа в тому, що, з нашої точки зору, ситуація з дослідженням інституту державної служби багато в чому нагадує відому байку завдяки намаганням представників різних галузей відстоювати свої інтереси. Мається на увазі той факт, що представники галузевих наук, перш за все науки адміністративного та трудового права, вже протягом багатьох років намагаються довести пріоритетність норм адміністративного права та, відповідно, норм трудового права у регулюванні службових відносин. Цій суперечці присвячена не одна стаття і не одна сторінка навчальних посібників та підручників. Подібна ситуація з дослідженням зазначеного інституту, на нашу думку, не сприяє консолідації зусиль науковців, що, як наслідок, негативно впливає на рівень та глибину його наукового пізнання.

Отже, підсумовуючи сказане, відмітимо, що з подібними підходами дослідження інституту державної служби більше тривати не може. Реалії сьогодення, з огляду на принципову важливість належного нормативного та наукового забезпечення діяльності

державних службовців, вимагають чіткості та однозначності у питаннях галузевої приналежності норм зазначеного інституту. Ми переконані в тому, що тільки за такої умови можна буде вирішити проблему підвищення ефективності та якості функціонування державних органів, серцевиною, кровоносною системою яких, як слушно наголошується у літературі [2, с. 53–55], є державні службовці.

Розглядаючи нинішній стан справ щодо реформування інституту державної служби, а також наукового супроводу цього процесу, варто наголосити, що зазначена діяльність здійснюється у таких основних напрямках:

– по-перше, обґрунтовується публічно-правовий характер державної служби [3, с. 22–26]. З цього приводу науковці, зокрема, стверджують, що нині державні службовці одночасно вважаються: а) представниками держави і носіями влади (адміністративно-правовий підхід); б) специфічною групою чи корпусом найманих працівників (підхід представників трудового права). Але поєднання таких підходів, і з цим ми повністю погоджуємося, важко визнати органічним, бо воно не відповідає самій сутності державної служби, яка є публічною [4, с. 65–70]. Отже, запровадження ефективного правового регулювання відносин державної служби можливе тільки у тому разі, коли воно буде здійснено через норми однієї галузі права – адміністративного права. Відмітимо, що на користь публічно-правового характеру інституту державної служби свідчить також зарубіжний досвід. Для прикладу можна взяти Німеччину, яка має найстарішу систему державно-службових відносин у Європі, і в основі якої лежать «службові відносини вірності». Право публічної служби Німеччини має своїм предметом перебування на службі в одній з юридичних осіб публічного права – Федерації, землі, общині, різних публічно-правових корпораціях. Персонал публічної служби складається з чиновників, службовців і робітників. Тимчасом як службовці і робітники працюють на основі договору про службу, який відповідає нормам трудового права, але доповнено деякими публічно-правовими елементами, правове положення чиновників має публічно-правовий характер і регулюється законом. Між чиновником і працедавцем не існує договірних відносин, вони включені у систему чиновних відносин за допомогою адміністративного акта. Чиновник отримує на тривалий час повноваження на виконання владних функцій, він підкоряється умовам публічного відношення службової вірності своєму працедавцеві і є працівником публічно-правової корпорації [5, с. 309]. Приблизно так само, мається на увазі на публічно-правовій основі, організована державна служба також у інших європейських державах [2].

Говорячи про досвід інших країн у сфері регулювання відносин державної служби, наголосимо на тому факті, що він має не тільки інформаційний характер, але є, у певних моментах, і обов'язковим для нас. В останньому випадку мова йде про необхідність адаптації законодавства України про державну службу до європейських стандартів, що стає особливо актуальним тепер, коли відбувається підготовка України до входження в Європейський Союз [6, с. 18–22]. З цією метою було прийнято ряд документів, які мали активізувати процес удосконалення державної служби України в рамках її адаптації до стандартів ЄС. Про це, зокрема, було наголошено в: Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» [7], Указі Президента України від 5 березня 2004 року «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [8];

– по-друге, відбувається викристалізація категорії «державний службовець». На сьогодні в Україні склалося так, що коли мова заходить про встановлення меж поняття «державний службовець», то кожен науковець робить це, виходячи не з положень чинного законодавства, а базуючись на власній уяві про його зміст. Зазначена ситуація багато в чому пов'язана із недосконалістю Закону України «Про державну службу», який, незважаючи на свою широку назву, до державних службовців фактично відніс лише осіб, які працюють в органах виконавчої влади. Статус же осіб, які працюють в інших державних органах, на законодавчому рівні залишився невизначеним. У результаті цього в науковій літературі почали з'являтися різні точки зору. Наприклад, на думку Ю. П. Битяка, на сьогодні існує два основних підходи до встановлення меж названої категорії. Перший варіант об'єднує тих вчених, які до державних службовців відносять осіб, що проходять службу у державних органах та їх апараті, органах місцевого самоврядування. Однак при цьому особливо наголошується на певних винятках із цього правила. Так, на думку науковців, до державних службовців не можуть бути віднесені: народні депутати, Президент України, члени Кабінету Міністрів України, судді всіх ланок судів, члени Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АРК) та члени уряду АРК. Крім цього, до державних службовців не відносять і найманих працівників апарату державних органів і органів місцевого самоврядування, службовців державних підприємств, установ і організацій [3; 9, с. 58–65].

Згідно з другим варіантом тлумачення названого поняття до державних службовців пропонується віднести:

а) осіб, які проходять службу в державних установах (на підприємствах) та інших організаціях, діяльність яких не пов'язана з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо);

б) осіб, які проходять службу в державних органах, що наділені державно-владними повноваженнями (усі органи державної влади та інші суб'єкти з делегованими повноваженнями державної влади);

в) осіб, які проходять мілітаризовану службу (крім строкової), яка охоплює такі види: служба в усіх видах Збройних Сил України; служба в органах Державної прикордонної служби України; служба в органах внутрішніх справ країни; служба в органах Служби безпеки України; служба в Державній службі охорони України; служба в органах виконання покарань тощо [3; 10, с. 183–189].

Як уявляється, при визначенні меж поняття «державний службовець» потрібно бути дуже послідовним і обережним. Тобто, з одного боку, необхідно остерігатися надмірного розширення меж названої категорії, а з іншого – її надмірного звуження. З огляду на викладене ми пропонуємо при визначенні можливого кола державних службовців виходити з таких позицій. По-перше, державним службовцем має визнаватися лише та особа, яка проходить службу в органах державної влади та інших державних органах, що володіють державно-владними повноваженнями. По-друге, робота державного службовця має бути пов'язана із здійсненням (реалізацією) управлінських функцій, спрямованих на підготовку та прийняття владних рішень та організацію їх виконання. По-третє, державним службовцем може бути визнано лише того службовця, що виконує особливі, відповідальні функції, реалізація яких, з огляду на їх значущість для держави, не може бути покладена на звичайного працівника, який працює на умовах трудового договору. По-четверте, призначення на посаду державного службовця має здійснюватися виключно через видання адміністративного акта. По-п'яте, оплата праці державного службовця має здійснюватися за рахунок державних коштів.

На зазначеній позиції стоїть, зокрема, німецький законодавець, для якого лише чиновники є державними службовцями у прямому розумінні цього слова. Усі інші особи, які працюють в органах державної влади, є або простими, тобто недержавними, службовцями чи робітниками [11, с. 99]. Можливо, за таким підходом можна було б діяти і нам, оскільки сформовані ще за радянських часів і існуючі дотепер підходи до визначення поняття «державний службовець», а також до їх групування визнаються застарілими і такими, що не відповідають потребам сьогодення. У

зв'язку з цим доречним буде згадати Конституцію України [12], де усі працівники державного апарату зведені до двох категорій – «посадова особа» і «службова особа». Що це за суб'єкти, і що мав на увазі під цими термінами законодавець? Авторських відповідей на ці запитання було наведено вже багато, у зв'язку з чим ми вважаємо необхідним висловитися з цього приводу.

У порядку подальшого обговорення ми пропонуємо подивитися на ці терміни, виходячи з викладеної вище інформації. Отже, під посадовими особами органів державної влади (чиновниками) можна було б розуміти державних службовців, діяльність і статус яких відповідає названим вище п'ятьом ознакам. Що ж до службових осіб, то такими могли б бути особи, покликані працювати у державних органах, виконуючи невиробничі функції, на умовах трудового договору;

– по-третє, розгортається процес підготовки ряду нових законодавчих актів, покликаних зміцнити правову основу інституту державної служби. У даному випадку мова йде про проекти Основ законодавства про державну службу, Кодексу поведінки державних службовців (Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави); законів «Про цивільну державну службу», «Про службу в апараті Верховної Ради України», «Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті», «Про організацію роботи апарату органів судової влади».

Отже, викладені вище основні тенденції розвитку вітчизняного інституту державної служби яскраво свідчать про розгортання широкомасштабного процесу його перебудови. Переглядаючи та переоцінюючі піддаються практично усі правові норми, які становлять його зміст. Змінюються теоретичні, нормативні засади і, навіть, ідеологія даного правового утворення. Усе це зумовлює необхідність проведення детального та ґрунтовного аналізу усіх складових інституту державної служби, насамперед, підінституту правового статусу державного службовця та гарантій його реалізації. Зазначений підінститут, на нашу думку, становить серцевину усього інституту державної служби, визначаючи напрямки та тенденції його подальшого розвитку. Без сформованого та визначеного належним чином правового статусу державного службовця, без розроблення гарантій його реалізації державна служба як соціальне, політичне та правове утворення [9] існувати просто не може.

Список літератури: 1. Про державну службу: Закон України // ВВР України. 1993. № 52. Ст. 490. 2. Шелудченкова А. Моделі державної служби країн ЄС та проблеми їх адаптації до законодавства України // Аналітика. 2006. № 7. 3. Битяк Ю. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу // Право України. 2006. № 5. 4. Коваленко В. Вибір нової моделі державної служби України як сучасна наукова проблема // Право України. 2004. № 11. 5. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М., 2003. 6. Розпутенко І. Державна служба України в контексті вимог Євросоюзу // Національний інтерес. 2005. № 10. 7. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального

розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України від 30.04.2002 р. // Урядовий кур'єр. 2002. № 100. 4 червня. 8. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 10. Ст. 578. 9. Битяк Ю. Державна служба в Україні, її види // Вісник Академії правових наук України. 2000. Вип. 3. 10. Жуковська Ж. О. Загальна характеристика правового статусу працівника міліції // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2003. № 1. 11. Охотський Е. В. Государственная служба в парламента: отечественный и зарубежный опыт. М., 2002. 12. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141.

Надійшла до редколегії 25.10.07

С. О. Магда

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ДІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Однією із найбільш важливих гарантій забезпечення прав громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів є їх належне інформування про реальний стан речей у зоні дії того чи іншого надзвичайного режиму, про дії і рішення органів, які здійснюють відповідні управлінські функції. Взагалі, інформація являє собою один із найбільш потужних ресурсів впливу на поведінку людини. Слід зазначити, що питання, пов'язані з особливостями тієї чи іншої інформації, її впливом на процеси, які відбуваються в суспільстві, протягом тривалого часу були об'єктом дослідження з боку представників різних наук, таких, як Г. Ф. Асонов, В. Г. Афанасьєв, М. В. Вачевський, Т. А. Желтан, А. Н. Колмогоров, А. Д. Урсул, Б. В. Якушин [1–6]. Окремі аспекти інформаційного забезпечення досліджувались і вченими-правниками, такими, як І. В. Арістова, Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, В. Казанцев, В. Є. Краснянський, А. В. Кузенко, О. І. Леженіна, Г. А. Лобанов, І. І. Сіліч, О. О. Снитніков, А. В. Туманова, О. Г. Фролова, О. Б. Червякова [7; 8; 9, с. 1519; 10; 11; 12, с. 129–133; 13, с. 7–11; 14, с. 168–173; 15; 16; 17, с. 103–110] тощо. Але при цьому зазначимо, що питання інформаційного забезпечення громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів свого достатнього відображення в літературі до останнього часу практично не знайшли. Між іншим, враховуючи ту важливу обставину, що інформація являє собою один із найбільш дієвих засобів налагодження взаємозв'язків між особистістю та державою в особі її органів та посадових осіб, вона стає особливим ресурсом, за допомогою якого задовольняються різноманітні інтереси особистості, слугує однією із найбільш дієвих гарантій забезпечення прав і свобод громадян. Особливого значення це набуває в умовах певних екстремальних ситуацій, які обумовлюють необхідність застосування надзвичайних заходів з боку держави. Взагалі значення інформації обумовлюється тією обставиною, що управління суспільством з боку державних органів завжди потребує належної інформова-