

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

*У статті проаналізовано зарубіжний досвід формування публічної служби та запропоновано способи його використання в національному законодавстві. Обґрунтовано, що парламентська форма правління є найбільш сприятливою для реалізації завдань і функцій керівних посад в органах публічної влади.*

**Ключові слова:** законодавство, публічна служба, публічний службовець, орган виконавчої влади, форма правління.

### I. Вступ

Досліджуючи зарубіжний досвід формування та функціонування керівних посад у системі публічної служби, звернемо свою увагу на виконавчу гілку влади. Це найбільш динамічна система органів публічної влади, яка миттєво реагує на політико-правові зміни в державі. Запозичення зарубіжного досвіду для реформування національного законодавства є досить важливим, оскільки дає змогу уникнути помилок при формуванні тих чи інших правових норм, дає можливість вибіркової імплементації найбільш вдалих підходів до регулювання відносин публічної служби, апробованих практикою інших країн. Питанням запозичення зарубіжного досвіду регулювання публічної служби приділяли увагу такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Л.Р. Біла-Тіунова, С.К. Бостан, І.Б. Коліушко, А.А. Пухтецька та ін. Проте, з постійними змінами в державному управлінні не зникає потреба в постійному відслідковуванні власних потреб публічної служби та позитивного досвіду зарубіжних країн у їх задоволенні.

### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід формування публічної служби та запропонувати способи його використання в національному законодавстві.

### III. Результати

Узагальнені результати аналізу зарубіжного законодавства зводяться до висновку про пряму залежність керівників органів виконавчої влади від форми державного правління. Зокрема, у президентських республіках виконавча влада повністю підпорядкована президенту, а тому й формується керівний склад міністерств і відомств з осіб, лояльних або належних до партії президента (наприклад, США). Відповідно, і кількість самих міністерств менша, ніж у парламентських, оскільки формування уряду не пов'язано з наділенням міністерськими по-

садами представників інших фракцій у парламенті. До того ж, президент має більше повноважень щодо відповідальності уряду, що ставить уряд у політичну залежність від волі президента. У таких країнах, як правило, не існує посади прем'єр-міністра, а тому вся повнота і політичної, і адміністративної влади щодо членів уряду належить президенту. Відповідно, говорити про реальний політичний зміст посад членів кабінету міністрів досить складно. Їх статус, навіть за умови проголошення законодавством розподілу посад публічної служби на адміністративні та політичні, більше тяжіє до класичної державної (адміністративної, сервісної) служби.

У парламентській республіці уряд відповідає тільки перед парламентом, а не перед президентом. При такій формі правління уряд формується з депутатів партій, що володіють більшістю голосів у парламенті. Перебування уряду при владі триває стільки, скільки він користується підтримкою більшості в парламенті. У випадку втрати довіри більшості парламенту уряд неминуче буде відправлений у відставку. Така форма правління існує в країнах, що характеризуються значною мірою високорозвинутою економікою та політичною системою (наприклад, Італія, Німеччина, Греція тощо). Відповідно, вибори за такої системи демократії проводяться за партійними списками, тобто виборці голосують не за кандидата, а за партію, яка потім самостійно або в коаліції з іншими партіями формує уряд. Саме в таких державах посади керівників наповнені реальним політико-юридичним змістом. Йдеться не про їх політичну діяльність як політиків, публічних осіб, а про вироблення ними державної політики та застосування для її реалізації примусової сили держави.

Змішана республіка (напівпарламентська, напівпрезидентська, парламентсько-президентська, президентсько-парламентська) – форма державного правління, яка поєднує ознаки президентської та парламентської республік, а саме: як і в президентській рес-

публіці, главу держави обирає народ шляхом прямих виборів або колегія виборців, повноваження президента ширші та вагоміші, ніж у парламентській республіці (можливість втручання в законотворчий процес як суб'єкта законодавчої ініціативи, право вето на акти парламенту; право видавати нормативно-правові акти); свої повноваження президент здійснює безпосередньо (у напівпрезидентських республіках) або через уряд (у напівпарламентських республіках); президент призначає прем'єр-міністра (главу уряду) лише за згодою парламенту; президент, як правило, є головнокомандувачем збройних сил, визначає військову доктрину держави, є окремим органом державної влади; уряд несе подвійну відповідальність – перед президентом і парламентом, які можуть виявити йому недовіру й відправити у відставку.

У більшості змішаних республік використовується інститут контрасигнатури, коли частина актів президента має бути контрасигнована главою уряду, який несе за них відповідальність перед парламентом.

Однією з основоположних ознак змішаної республіки є характер її виконавчої влади *біцефальний* (існування двох керівних центрів виконавчої влади – президента та глави уряду) і *дуалістичний* (вона здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих за своєю юридичною природою повноважень у президента). Юридична природа виконавчих повноважень президента (поряд з представницькими, арбітражними тощо) впливає з конституційних положень, а їх обсяг залежить від різновиду змішаної республіки. Значення уряду зумовлено його становищем як самодостатнього колегіального органу виконавчої влади. Відповідно, досить вагомим є становище прем'єр-міністра, який є главою уряду й має значний обсяг владних повноважень [1, с. 15].

Історично так склалося, що просвітницькі ідеї набули свого розвитку й поширення саме на території Європи. А вже згодом, не в останню чергу через завойовницьку політику тогочасних державних правителів, європейські ідеї й традиції почали впроваджувати в суспільний устрій аборигенів (Америка, Африка тощо). Професор С.К. Бостан наводить кількісні показники поширення різних форм державного правління серед держав – членів ООН. Оскільки членами цієї міжнародної організації є майже всі існуючі сьогодні у світі держави (193 держави, крім Ватикану та ряду невеликих незнаних світовим співтовариством держав), то наведені науковцем дані є абсолютно об'єктивним і повним показником.

Під час аналізу наведених даних стає очевидним, що, по-перше, парламентські та президентські республіки займають рівні один щодо одного позиції за загальною кі-

лькістю їх запровадження серед держав – членів ООН (тобто на світовому рівні); по-друге, найбільша диспропорція між кількістю парламентських і президентських республік склалася в Європі (22/3 відповідно). Враховуючи умови виникнення парламентських республік – сталий розвиток політичних і економічних чинників – саме на цій території, найстаршій за розвитком і поширеністю державності в сучасному розумінні, стає зрозумілою закономірність саме такого розташування республіканських форм правління. Водночас існування досить великої частки країн зі змішаною республікою на території Європи пояснюється порівняно недавнім поповненням цієї категорії країнами соціалістичного табору; по-третє, після розпаду СРСР фактор історичних традицій відіграв вирішальну роль в обранні новоствореними державами відповідної форми державного правління. До найбільш політично розвинутої форми – парламентської – звернулись найменш інтегровані в соціалістично-радянське суспільство країни: Латвія, Литва й Естонія. Вважається парламентською республікою й Молдова, хоча ця країна скоріше перебуває в пошуку власного оптимального шляху розвитку державності, оскільки непоодинокі випадки настання в ній політичної кризи. Так, після парламентських виборів у квітні 2009 р. депутати з двох спроб не змогли обрати президента – комуністичній коаліції забракло одного голосу, а після дострокових виборів уже ліберально-демократичній коаліції не вистачило голосів. Для уникнення подібних ситуацій у майбутньому Молдова може або змінити форму правління на ту, яка більше відповідає її політико-адміністративним реаліям, або ж забезпечити власний політичний розвиток якісно нового рівня.

Більша частина східноєвропейських та середньоазійських держав обрали своєю формою правління президентську республіку (Азербайджан, Грузія, Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан). Вочевидь, історія цих держав свідчить про традиційну схильність до єдиноначального, патріархального правління, яке для окремого соціуму є найбільш прийнятним. Звичайно, у таких умовах створити реальний апарат політично незалежних керівників неможливо.

Шість країн: Росія, Україна, Білорусь, Казахстан, Киргизстан і Вірменія – пристали на змішану форму правління, що для перехідного етапу та становлення державності цих країн є найоптимальнішим рішенням. Простежується досить цікава закономірність: країни розділились на групи не хаотично, а відповідно до обраного вектора зовнішньої політики з урахуванням власних традицій.

Додатковим підтвердженням зроблених нами висновків є наведена С.К. Бостан ста-

тистика: “Порівняльний аналіз конституційних моделей форм правління держав Європейського Союзу засвідчує, що з 27 країн, які до нього входять, 15 мають парламентську форму правління, 11 – змішану республіканську і лише Кіпр – президентську зі своєю специфікою. І це не формальні показники, а сутнісні, такі, що відображають закономірності організації державної влади на європейському континенті” [2, с. 5–6]. І на завершення наголошено, що рівень економічних, соціально-політичних і культурно-духовних відносин, який знаходить свій прояв, насамперед, в економіці та політичному режимі, є своєрідним індикатором встановлення відповідної форми республіканського правління: чим вищий рівень відносин склався у державі, тим вища роль відводиться парламенту в системі державотворення.

#### IV. Висновки

Наводячи узагальнену характеристику стану справ із розстановкою політичних і адміністративних сил у зарубіжних країнах, треба відзначити, що в більшості країн міністерство очолює “політик”-міністр, і він, як правило, має одного чи кількох “політиків”-заступників. Цю особу називають “міністр-делегат” (Франція), “парламентський державний секретар” (ФРН, Латвія) тощо. Тобто міністр завжди має політичну підтримку і всередині міністерства, і за його межами (у відносинах з парламентом, громадськими організаціями тощо).

Саме “політик”-заступник міністра виконує обов’язки міністра у випадках тимчасової відсутності останнього. Лише він уповноважений замішувати міністра на засіданнях уряду, у роботі урядових комітетів та у відносинах з парламентом. А от керівником апарату міністерства є державний службовець. У різних країнах він має також різні назви, наприклад: в Ірландії – секретар; Великій Британії – постійний секретар; ФРН, Люксембурзі – державний секретар; Бельгії, Греції, Нідерландах – генеральний секре-

тар. Сучасна державна служба виходить з того, що державні службовці повинні проводити політику державних органів влади й не мають права розробляти свою власну політику. Так, у країнах Заходу державні службовці є здебільшого замкнutoю корпорацією, відокремленою від професійних політиків, чиє перебування на посаді пов’язане з певним співвідношенням політичних сил у суспільстві. Це найбільш типова організація управління міністерством. Бувають і деякі специфічні системи, які при цьому не порушують принципу розподілу політичного й адміністративного керівництва в міністерстві. Зокрема, трапляються випадки, коли в деяких міністерствах буває одночасно по два міністри (наприклад, у Нідерландах і Фінляндії), і в такому разі за відсутності одного з міністрів його обов’язки виконує інший. В Угорщині є два державні секретарі, один з яких є політичним, а інший – адміністративним. У деяких невеликих країнах, де немає посади заступника міністра, обов’язки міністра під час його відсутності покладаються на іншого члена уряду (Естонія), але, враховуючи наші обсяги навантаження й темпи роботи в уряді, такий підхід видається недоцільним [3, с. 72–81].

#### Список використаної літератури

1. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / В.Є. Протасова; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
2. Бостан С.К. Форми організації публічної влади в контексті модернізації Конституції України / С.К. Бостан // Право та державне управління. – 2011. – № 3. – С. 4–10.
3. Коліушко І.Б. Державні секретарі міністерств: проблеми і перспективи / І.Б. Коліушко // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – 2002. – Вип. 2. – С. 72–81.

Стаття надійшла до редакції 08.05.2014

#### Демченко Ю.В. Зарубежный опыт формирования публичной службы

*В статье проанализирован зарубежный опыт формирования публичной службы и предложены способы его использования в национальном законодательстве. Обосновано, что парламентская форма правления является наиболее благоприятной для реализации задач и функций руководящих должностей в органах публичной власти.*

**Ключевые слова:** законодательство, публичная служба, публичный служащий, орган исполнительной власти, форма правления.

#### Demchenko Y. Foreign experience the formation of public service

*The paper analyzed the formation of the international experience of public services and proposed ways to use it in national legislation. It is concluded that the parliamentary form of government is the most favorable for the realization of the tasks and functions of executive positions in public authorities.*

*Citing a generalized description of the situation of the balance of political and administrative power in foreign countries, it should be noted that in most countries the ministry headed by “politics” minister and he usually has one or more “Politicians” Substitute. In some countries, this person is called the “Minister-delegate” (France), “Parliamentary State Secretary” (Germany, Latvia) and others. In other*

*words, the minister always has political support both within the ministry and outside (in relations with parliament, civil society organizations and others).*

*This “policy” Deputy Minister Acting Minister in cases of temporary absence of the latter. Only he is authorized to substitute minister at a cabinet meeting, the government committees and working relations with Parliament. But the chief of staff of the Ministry is a civil servant. In different countries, it also has different names, e. g. in Ireland – Secretary; UK – Permanent Secretary; Germany, Luxembourg – Secretary of State; Belgium, Greece, Netherlands – Secretary General. Modern public service comes from the fact that civil servants should pursue a policy of public authorities and have the right to develop their own policies. For example, in Western countries, civil servants are mostly closed corporation separate from the professional politicians whose tenure is associated with a certain balance of political forces in society.*

**Key words:** *law, public service, public employee, executive authority, government.*