

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ

НЕГРЕША Д.М. - здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України

В статті проведено аналіз мирового опыта относительно необходимости определенных усовершенствований украинского законодательства относительно открытости государственной власти, в частности значительное внимание уделено опыту европейских стран. На основании проведенного исследования автором предложено комплексную программу конкретных и действенных мер.

Ключові слова: апарат, секретаріат, функції, структура, парламент, державний службовець, зарубіжний досвід.

Актуальність теми дослідження

Державна служба є сполучною ланкою між державою і суспільством і є сферою професійної діяльності щодо захисту прав та інтересів громадян; формою прояву суспільних зв'язків і відносин; способом і засобом наближення конституційного ідеалу держави до об'єктивної реальності; не тільки політико-правовою, а й етичною системою владних відносин.

Реформування національного законодавства неможливе без урахування закономірностей і тенденцій розвитку правового регулювання відносин у зарубіжних країнах. Дослідження позитивного зарубіжного законодавчого досвіду дозволяє виділити ті аспекти досвіду зарубіжних країн, які можуть і повинні бути враховані у процесі правотворчості і правозастосування. Вивчення зарубіжного досвіду необхідно також для того, щоб уникнути його переоцінки, одностороннього або повного незнання, не-

вміння його застосувати або неправильно застосування у національній юридичній практиці.

Необхідність вивчення зарубіжного законодавства пояснюється також обранням Україною європейського напрямку розвитку і прагненням стати повноправним членом Європейського Союзу, що вимагає гармонізації національного законодавства, у тому числі у сфері державної служби, із законодавством ЄС.

Ступінь дослідження проблематики у науковій літературі

Теоретичні положення державознавців знайшли своє відображення і розвиток у значному числі дисертаційних досліджень, уточнюючих правові та організаційні засади функціонування органів законодавчої та виконавчої влади.

Низка вітчизняних та зарубіжних науковців Белов Д. М., Булаков О.Н., Рязанцев І.М., Маклаков В.В., Михненко А., Мішин А.А., Нисневич Ю. А., Романов Р.Г., Федець А., тощо досліджували теоретичні та практичні проблеми функціонування органів державної влади.

За останні роки не тільки накопичена значна теоретична база з різних питань державного будівництва в епоху ринкових перетворень, а й сформована і відпрацьована конкретна практика (методична, законодавча і т.ін.) щодо вдосконалення діяльності органів державної влади.

Метою статті є дослідження законодавчого досвіду зарубіжних країн щодо удосконалення українського законодавства щодо прозорості і відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики.

Основна частина

У парламентах світових держав законотвірчий процес – дуже складна і трудомістка діяльність з прийняття та відтворення законів, формування правового поля для всіх сфер життєдіяльності суспільства, а його оптимізація набуває особливого значення не тільки в Україні, а й за кордоном.

Законотвірчий процес у зарубіжних країнах чітко регламентований. Причому дана умова стосується не тільки самої процедури, а й форми законодавчих актів. Законотворчість за кордоном протікає в різних політичних системах, має особливу форму вираження, як процес має свої процедурні особливості, які чітко закріплені в конституціях, законах, регламентах парламентів [7]. У цьому процесі є ідентичні або схожі дії законодавців, правила, принципи норми і відповідні їм технології і парламентські процедури.

Суб'єктами права законодавчої ініціативи в більшості зарубіжних країн є: глава держави, уряд, федеральні виконавчі відомства, депутати парламенту, комітети палат [6].

Основне зосередження функцій щодо здійснення законодавчої ініціативи належить здебільшого уряду, хоча «на папері», юридично належить депутатам парламенту. Як стверджує Романов О.Г., «найбільш перспективною, демократичною та ефективною системою законотворчості є парламентська система і парламентаризм як принцип організації законодавчої влади» [10].

Питанням вивчення сучасної системи влади (особливостям функціонування та взаємодії, специфіці організаційного будівництва, змінам правового статусу і т.ін.) українські та зарубіжні дослідники-правознавці закономірно надають дуже велике значення, що випливає з об'єктивної потреби в достовірному знанні про приховані і явні тенденції і механізми розвитку органів державної влади в стрімко мінливих умовах.

Еволюційний розвиток державних органів неможливий без ефективної роботи ціло-

го ряду спеціальних допоміжних структур – апаратів відповідних органів, діяльність яких у вітчизняній історіографії висвітлена недостатньо.

Отже, можна говорити про досить розвинені традиції парламентаризму та досить добре укомплектовані апарати та секретаріати у країнах, де історичні умови склалися так, що представницькі органи розвивалися ще до періоду Нового часу. Прикладом таких держав можна назвати як країни Європи – Німеччину, Фінляндію, так і країни Сходу, зокрема Єгипет.

Очевидно, тоді існували певні традиції оцінки роботи секретарів, помічників народних представників. Проте відомо, що офіційно депутати із більшості країн світу почали використовувати послуги оплачуваних помічників лише на початку ХХ ст. З часом ускладнення вирішуваних парламентами завдань, активізація правотворчої діяльності законодавчих органів, необхідність забезпечення парламентів достовірною інформацією зумовили необхідність зростання кількості персоналу, який мав забезпечувати діяльність загальнодержавних представницьких органів, координацію роботи цього персоналу і, відповідно, створення апаратів законодавчих органів.

У країнах з міцними парламентськими традиціями (Франція, Німеччина, Фінляндія) статус апарату парламенту і його співробітників, їх чисельність, структура і функції допоміжних органів визначається депутатським корпусом. Аналіз нормативних актів свідчить, що якогось єдиного порядку формування апарату парламенту не існує.

Конституції, як правило, детально не регламентують порядок утворення та функціонування апарату парламенту. Однак у конституціях низки країн є згадка про можливість створення допоміжних органів парламенту (абз. 3 ст. 30 Федерального конституційного закону Австрії 1920 р., абз. 5, 6 ст. 65 Конституції Греції 1975 р., абз. 1 ст. 72 Конституції Іспанії та ін.).

Більш детальна конституційна регламентація стосується органів, утворених при парламентах в цілому, які покликані консультувати парламент, іноді парламент і уряд, наприклад, це управління бібліотеки парламенту (гл. 7

Акта про Риксдаг Швеції, § 83 п. 6 Акта про едускунте Фінляндії), Національна рада економіки та праці, Рахункова палата Італії (ст.99, 100 Конституції), Рахункова палата, Економічна і соціальна рада у Франції (ст. 47, 69-71 Конституції). Принципові моменти діяльності подібних органів закріплюються в конституціях у вигляді бланкетної норми з вказівкою на конкретне їх регулювання у законі. Так, статус Економічної і соціальної ради у Франції встановлений спеціальним законом [1].

Детально порядок формування аналізованих органів та їх діяльність (залежно від рівня органу) визначається регламентами палат парламентів, регламентами бюро палати, комітету, положеннями про помічників депутатів. Так, ст. 67 Регламенту Палати депутатів парламенту Італії встановлює, що служби Палати утворюються постановами бюро Палати та керівництво ними здійснюється генеральним секретарем, відповідальним (перед головою Палати) за їх діяльність [2].

У країнах, де основні владні повноваження належать парламенту, наприклад Великобританії, система підкомітетів не отримала значного розвитку.

Так, варто зазначити, що в парламентах більшості країн, як і в Великобританії, існують спеціальні служби, які регулюють організаційні, інформаційні та інші питання міжнародних відносин. Проте в деяких країнах таких служб немає. Наприклад, у хорватському та датському парламенті немає спеціалізованої служби з міжнародних відносин.

Керівники спеціальних служб з міжнародних відносин практично у всіх перерахованих вище країнах не є дипломатами. Є й винятки. В Естонії керівник такої служби направляє на роботу Міністерством закордонних справ. У ряді країн, наприклад, Австрії та Греції глава даної служби знаходиться в ранзі посла.

Таким чином, як бачимо, у багатьох країнах існує спеціальний відділ в апараті парламенту, діяльність якого пов'язана з підтримкою контактів на офіційному рівні з парламентами іноземних держав. Окрім того, євроінтеграційні процеси детермінували появу спеціальних органів у структурі деяких апаратів парламенту, що відповідальні виключно за зв'язки з Європарламентом.

Значну роль у здійсненні координації державної політики у галузі державної служби в окремих державах відіграє Міністерство державної служби, яке фактично є одним із найважливіших підрозділів секретаріату Прем'єр-міністра.

Крім того, у Франції існують три категорії публічних службовців. Категорія А, яка об'єднує публічних службовців керівного складу, вимагає від кандидата рівня вищої освіти, що відповідає ліценціату (диплом про успішне завершення трирічного курсу навчання в університеті). Категорія В, передбачаючи функції забезпечення виконання рішень, потребує від кандидата освітнього рівня бакалавра (у Франції рівень бакалавра означає успішне завершення повної середньої освіти і є першим ученим званням), а категорія рівня С – неповної середньої освіти. Категорія А включає приблизно 20 % чиновників і до категорії В належить близько 40 %[11].

Кожна з цих категорій підрозділяється на ранги, які, у свою чергу, розподілено на класи. Підвищення класу проводиться в рамках рангу для всіх чиновників і залежить одночасно від вислуги років і професійних якостей чиновника. Висока оцінка роботи чиновника може прискорити підвищення класу за мінімальної вислуги років, а низька оцінка дає право на автоматичне підвищення класу тільки за максимальної вислуги років [5]. Підвищення класу проводиться безперервно і супроводжується зростанням посадового окладу. Підвищення рангу відбувається не автоматично, а залежить від заслуг чиновника та вислуги років, термін якої визначено окремими статутами [3].

Загальним правилом доступу до французької публічної служби є конкурс, який складається з письмових іспитів та усної співбесіди. За результатами конкурсу журі складає список кандидатів відповідно до оцінок, отриманих кандидатами. Під час призначення на посаду орган, наділений номінативною владою, повинен враховувати рейтинг кандидатів, він має право призначити на посаду тільки людину зі списку[4].

Після призначення на посаду службовець не відразу набуває статусу чиновника, спочатку, протягом періоду від 6 місяців до 2-х років, він проходить випробувальний термін у

якості стажера і тільки потім, після успішного завершення випробувального терміну отримує статус чиновника. Слухачі Національної школи адміністрації (ЕНА), регіональних інститутів адміністрації (ІРА), Школи податкової служби та інших спеціалізованих навчальних закладів мають статус стажера вже під час навчання і після закінчення навчання призначаються на посаду чиновника згідно з місцем у рейтингу.

Французька система організації конкурсу передбачає існування так званого внутрішнього конкурсу, який дає можливість діючим публічним службовцям, які не мають відповідного освітнього рівня, брати участь у конкурсних іспитах з метою одержання вищої категорії за умови наявності відповідної вислуги років на публічній службі [2].

При прийомі на роботу до особистих помічників можуть висуватися особливі умови. Наприклад, вони не можуть перебувати з депутатом у близьких родинних зв'язках (Італія), бути близьким родичем членів парламенту (Бундестаг ФРН), працювати у приватній чи державній організації, у якій працює чи до якої має певний стосунок парламентарій (Національна рада Австрії), бути членом будь-яких інших законодавчих зборів чи службовцем другої палати парламенту (Палата представників Бельгії). Посилені вимоги пред'являються до освітнього рівня – у Сенаті Франції помічники повинні володіти, принаймні, дипломом ступеня бакалавра. Усі помічники подають докази належності до громадянства (підданства) держави працевлаштування та відсутності судимості [8].

Як показує аналіз практики, в зарубіжних парламентах, у більшості випадків, статус службовців, які працюють в апаратах парламентів, прирівнюється до статусу державних службовців, зайнятих в органах влади. Однак регламенти парламентів відображають специфічні особливості статусу співробітників апаратів парламентів.

Загальна чисельність апарату парламенту, його компетенція і структура визначаються цілим рядом причин. Однією з найважливіших є форма державного устрою. У президентських республіках, де принцип поділу влади отримав найбільш завершене вираження, апарат парламентів має найбільшу

чисельність і наділений досить широкою компетенцією [2].

Так, у США кожному конгресмену виділяється сума на оплату роботи 18 персональних помічників, зайнятих повний робочий день, і 4 помічників, які працюють неповний тиждень або тимчасово. Сенатори можуть наймати від 25 до 60 помічників залежно від величини акредитуючого штату.

Для держав з парламентською формою правління характерна наявність істотних відмінностей у чисельності особистих помічників рядового депутата і депутата-члена уряду, а крім того, загальна чисельність апарату парламенту менша порівняно з президентськими республіками.

У державах із парламентською формою правління депутат-міністр має можливість як один з керівників правлячої партії, крім штату особистих помічників і працівників канцелярії міністерства, залучати до роботи свого апарату місцевих партійних функціонерів своєї партії.

Значний вплив на діяльність апарату парламенту роблять національні традиції та особливості. З цієї причини в парламенті Японії, наприклад, відсутній власний численний апарат.

Апарат парламентів включає дві категорії працівників: служби парламенту в цілому – його палат, комітетів і підкомітетів, а також штат особистих помічників і секретарів депутатів.

Персонал апарату призначається головами відповідних комітетів, підкомітетів, керівниками партійних фракцій у парламенті і спеціалізується на вирішенні конкретних питань. Частина персоналу займається організацією комітетських слухань та проведенням розслідувань, інші допомагають складати проекти законів і резолюцій, готують доповіді, які разом з законопроектами відправляються комітетом на пленарне засідання палати або в інші комітети.

Оскільки комітети наділені досить широкою компетенцією, персонал апарату цього рівня вирішує більш складні і масштабні завдання. Насамперед вони сприяють узгодженню тих проблем, які не отримували задовільного рішення на рівні підкомітетів. Великі проблеми або законопроекти, що по-

требують координації зусиль декількох підкомітетів, також входять до їхньої компетенції. Вони підтримують контакти з органами федерального уряду в сфері своїх інтересів, допомагають у здійсненні нагляду, займаються підготовкою матеріалів для розслідування діяльності цих органів, приватних осіб і організацій, проведення слухань з питань, що зачіпають сферу інтересів комітету і т.д.

У парламентарних державах, де роль комітетів незначна і уряд не пов'язаний їх рішеннями і рекомендаціями, персонал апарату комітетів нечисленний.

Чисельність членів комітету та співробітників апарату визначається безліччю факторів. Насамперед, увагою виборців до даної проблеми і бажанням самих конгресменів увійти в той чи інший комітет. Далі вона визначається компетенцією комітету: комітет з торгівлі контролює діяльність трьох міністерств і незалежних агенцій, комітети з освіти та праці, громадських робіт – по 4, комітети у справах збройних сил – по 13, комітет правил – 20 міністерств і агенцій. Не останню роль відіграє урядова політика з того чи іншого питання. Так, комітет по сільському господарству налічує 56 членів і контролює діяльність 16 міністерств та урядових агенцій, хоча в сільському господарстві США зайнято тільки близько 3 % населення.

Таким чином, у парламентах розвинених країн за останні роки створено досить численний апарат, що ефективно діє на різних рівнях (підкомітетів, комітетів, палат і парламенту в цілому). Побудова цього апарату за галузевим (горизонтальним) і вертикальним принципам дозволяє одночасно вирішувати проблеми, що виникають у різних сферах діяльності, різного ступеня складності і масштабів.

Більше того, розвиток апарату парламенту дозволяє згладжувати конфлікти, що виникають між різними державними органами завдяки тому, що багато проблем стали узгоджуватися на більш ранній стадії підготовки рішень, а не на стадії прийняття рішень. Попереднє узгодження проблем сприяє також встановленню більш тісних контактів між виконавчою і законодавчою владою.

Аналіз світового досвіду доводить, що необхідним є певне удосконалення українського законодавства стосовно відкритості

державної влади не лише в частині звернень громадян чи засобів масової інформації до органів державної влади. Світовий досвід діалогу влади і суспільства свідчить про традиції обов'язкової звітності органів державної влади про свою діяльність незалежно від наявності запитів і звернень громадян, обов'язкове інформування громадян про її поточну діяльність. Саме в цьому напрямі бажаним є подальше коригування законодавства України.

На сьогодні держава сформувала цілу низку механізмів залучення громадян до прийняття рішень, однак більшість із них не працюють належним чином. Головними причинами цього є невміння і небажання представників влади керуватися в роботі принципами прозорості та відкритості та переходити до процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації. Крім того, за відсутності визначених механізмів і критеріїв оцінки виконання такої роботи відповідними органами державного управління, а також норм відповідальності за її невиконання або неналежне виконання зазначені нормативно-правові акти не впливають на покращення стану реалізації принципів прозорості і відкритості органів державної влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень

Для покращення ситуації щодо прозорості і відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики доцільно розробити комплексну програму діяльності у цій галузі, передбачивши в ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за наступними напрямками:

1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення. Передбачити реалізацію таких дій: уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади в реалізації публічної політики в частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади; створити централізовані реєстри чинних законів та інших нормативних актів (країни Організації економічного співробітництва та розвитку); переглянути механізм залучення громадян до

АНОТАЦІЯ

У статті проведено аналіз світового досвіду щодо необхідності певних удосконалень українського законодавства стосовно відкритості державної влади, зокрема значну увагу приділено досвіду європейських країн. На підставі проведеного дослідження автором запропоновано комплексну програму конкретних і дієвих заходів.

SUMMARY

In the article the analysis of international experience on the need for certain improvements of the Ukrainian law on the openness of public authorities, in particular, considerable attention is paid to the experience of European countries. On the basis of the conducted research the author proposed a comprehensive program of concrete and effective measures.

процесів прийняття політичних рішень.

2. З урахуванням досвіду Польщі, формування суспільного попиту на інформацію про діяльність органів державної влади, інтересу громадян щодо її отримання шляхом створення інформаційних кіосків з поширення електронної оперативної інформації про послуги органів державної влади та вакантні місця в них; створення інформаційного центру органів державної влади, наявність якого зробила б доступнішою інформацію про діяльність влади, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників.

3. З досвіду Фінляндії, надання он-лайн послуг органами державної влади: громадяни зможуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами.

4. Впровадження сучасних форм забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади через удосконалення інструментів, основних процедур та врахування результатів он-лайн консультацій у процесі прийняття політичних рішень, які з часом замінять консультації віч-на-віч.

5. Створення ефективних механізмів контролю як державного, так і громадянського, для забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики через засоби масової інформації.

6. Підвищення правової та політичної культури громадян України.

Література

1. Белов Д. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції / Д. М. Белов, Ю. М. Бисага. – Ужгород : Ліра, 2007. – 216 с.

2. Булаков О.Н., Рязанцев І.М. Парламентське право Росії. Курс лекцій. М.: Юстіцінформ. 2007- 296 с.

3. Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 418

4. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студентов юрид вузов и фак. / В.В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

5. Михненко, А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. – 2005. – № 1. – С 9 – 13.

6. Мішин А.А. Конституційне (державне) право зарубіжних країн, 2008 // Електронний ресурс [режим доступу]: <http://yport.inf.ua/konstitutsionnoe-gosudarstvennoe-pravo.html>

7. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.

8. Нисневич Ю. А. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ : учеб. пособие для студ. вузов / Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. – М. : Аспект Пресс, 2007. – 285 с.

9. Прокопенко Л. Л., Шабатина И. А. Публичная служба в странах ЕС // Електронний ресурс [режим доступу]: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>

10. Романов Р.Г. Процедурные и технологические проблемы законотворческого процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. – 1999. – 124 с.

11. Федець, А. Сучасні моделі державної служби / А. Федець, А. Ліпенцев // Актуал. проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ. – 2005. – № 2. – С.235 – 253.