

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову й виконавчу і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України. Конституційне положення, що основи державної служби визначаються виключно законами України, відкриває значні можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу. В конституціях і законодавстві радянського періоду про це не говорилося, і лише в 1993 р. був прийнятий перший в історії України Закон «Про державну службу». Загалом оцінюючи його як корисний і своєчасний, слід, все ж таки, відзначити, що його положеннями не охоплені всі проблеми державно-службових відносин, які потребують свого регулювання, він не призначений для всіх видів державної служби. Фактично можна стверджувати, що названий Закон має пряме відношення лише до служби в органах виконавчої влади та апараті цих органів.

Водночас, і Конституція України (ст. 38), і Закон України «Про державну службу» (ст. 4) закріплюють рівне право громадян України на державну службу незалежно від її виду, чим фактично наголошується на важливості та однаковій значимості державної служби, де б вона не здійснювалась. Звертає на себе увагу і те, що питання державної служби в Конституції України не одержали всебічного розгляду та врегулювання. Разом з тим, Конституція містить багато правових приписів, які тією чи іншою мірою мають відношення до державного апарату, а відтак і до державної служби, встановлюють основи сучасної державної служби, надаючи можливості для подальшого удосконалення конституційно-правових норм у цій сфері діяльності.

Без належного механізму реалізації права громадян на державну службу як важливого конституційного принципу вони не матимуть можливостей для його фактичного здійснення. Тому гарантії прав громадян України на державну службу мають актуальне звучання і повинні знайти відповідне відображення в чинному законодавстві.

В Законі України «Про державну службу» закріплене право на державну службу, незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової й національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, всіх громадян, які здобули відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли конкурсний відбір в установленому порядку або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Як видно з наведеного, ніяких економічних, політичних чи соціальних заборон на державну службу немає. З правової точки зору, лише визнання особи недієздатною, судимою, якщо така судимість є несумісною із заняттям посади, та в деяких інших випадках, що встановлені Законами України, можуть виникати обмеження для прийняття на державну службу.

В Законі України «Про державну службу» прямо не говориться про гарантії для громадян України права на зайняття державною службою. Опосередковано говориться про це і в Основному Законі України, оскільки такими гарантіями можна вважати: вільний і всебічний розвиток особистості (ст. 23); рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом, рівність прав жінки і чоловіка (ст. 24); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднань у політичні партії та громадянські організації (ст. 36); право на звернення (ст. 40); право на працю та вільне її обрання (ст. 43); право на освіту (ст. 53) та ін.

Як гарантії забезпечення права громадян на зайняття державною службою слід розглядати заходи, що здійснюються відповідно до актів Президента України. 11 лютого 2000 року Президент видав Указ «Про підвищення ефективності системи державної служби», в якому передбачалося прийняття Стратегії реформування системи державної служби в Україні.

Ця Стратегія передбачає головні напрямки удосконалення, побудови і розвитку системи сучасної державної служби. Серед них такі, як оптимізація управління державною службою, забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості й гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі, підвищення загальної культури державних службовців, суспільної довіри до них, професійне навчання державних службовців та кадрового резерву, наукове забезпечення реформування державної служби та ін. На розвиток Стратегії Кабінетом Міністрів України розроблені й 26 липня 2000 р. затвердженні Указом Президента України «Заходи на виконання Стратегії реформування системи державної служби в Україні». В Заходах на виконання Стратегії передбачені конкретні напрямки удосконалення державної служби в Україні, – від підготовки фахівців, створення кадрового резерву до вдосконалення всього кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату.

Значна робота щодо забезпечення реалізації права громадян на державну службу проводиться Координаційною Радою з питань державної служби при Президентові України, Головним управлінням державної служби України. Одним з її результатів є створення проекту Комплексної програми підготовки державних службовців та заходів, спрямованих на виконання названої Комплексної програми, які затверджені Указом Президента України від 9 листопада 2000 р.

Разом з тим, залишається гостро актуальним завданням створити якісно нові правові засади державної служби, з одного боку, а з іншого – забезпечити умови для недопущення руйнації системи державної служби, гарантії її розвитку та утвердження відповідно до конституційних вимог. Постійне доопрацювання, внесення змін та доповнень до чинного Закону України «Про державну службу» не може розв'язати всіх проблем, оскільки він, все ж таки, розрахований, як уже наголошувалось, тільки на службу в органах виконавчої влади та їх апараті.

В ході якісного оновлення згаданих правових засад необхідно, на наш погляд, врахувати і досвід законодавчого регулювання в інших країнах.

Так, ознайомлення із законодавством про державну службу ФРН дає можливість говорити про певну систему законодавчого регулювання державно-службових відносин, яка враховує федеральний устрій держави, традиції, необхідність централізованого розв'язання низки питань та певної децентралізації в цій сфері. Традиційні принципи німецької державної служби були відновлені з прийняттям 23 травня 1949 р. Конституції ФРН. Можна говорити, що Основний Закон ФРН заклав засади сучасної державної служби в країні, оскільки положення, що стосуються цього інституту, є практично в усіх розділах конституції.

На базі Основного Закону в ФРН були прийняті: Загальний закон про правове положення державних службовців від 14 липня 1953 р. в редакції від 27 лютого 1985 р. з наступними змінами та доповненнями; Закон про федеральних службовців від 14 липня 1953 р. в редакції від 18 вересня 1957 р. та в новій редакції від 27 лютого 1985 р. з наступними змінами й доповненнями; Закон про забезпечення державних службовців від 24 серпня 1976 р. в редакції від 24 жовтня 1990 р. Низка законів і постанов уряду стосується врегулювання прав та обов'язків окремих категорій службовців. З питань регулювання державно-службових відносин законодавчі акти приймаються і на рівні земель.

Французька система адміністрації (державної служби) побудована на концепції держави як єдиної централізованої системи, що забезпечує ефективне управління державою із центру. Чиновництво повністю підконтрольне президентові та уряду, встановлена чітка ієрархічність і підпорядкованість нижчих за посадою чи рангом чиновників вищим та всіх їх політичній владі.

За чинним законодавством, поняття і статус чиновників не тотожний статусу службовців державного апарату. Державний службовець поняття більш широке, оскільки кожен чиновник – це державний службовець, але не кожний державний службовець є чиновником, тобто особою, яка пов'язана з державною службою професійно, включена в штат державного апарату, має ранг.

Принципи нинішньої державної служби Франції закладені «Законом про загальний статус чиновників», який був прийнятий у 1946 р. і врахував французькі традиції щодо побудови бюрократичної системи. Після прийняття у 1958 р. нової Конституції Франції Президент видав ордонанс про статус чиновників, яким були внесені певні зміни в Закон 1946 р., але принципові засади державної служби – чітка підпорядкованість всередині державних органів – залишилися без змін. Загальний статус державних службовців врегульований також у Законі про права та обов'язки службовців від 13 липня 1983 р. та від 11 січня 1984 р. Закони держави, якими встановлюється загальний статус державних службовців, доповнюються та розвиваються в актах, що називаються «особливими», або «спеціальними» статутами. Такі акти затверджуються декретами Державної ради після

консультацій з Вищою радою центральної державної служби. Правові приписи щодо державно-службових відносин можуть мати рішення адміністративних суддів і Конституційної ради Франції.

Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти дають підстави віднести державну службу України до традиційної бюрократичної системи, оскільки вона базується на законодавстві, багато в чому схожа з європейською державною службою. Звичайно, державна служба в нашій країні розвивається на основі Конституції з урахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування економічної та політичної системи, матеріальних і фінансових можливостей тощо.

Розвиток конституційних засад державної служби в Україні, як і в інших країнах, пов'язаний із прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин, діяльності держави щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації конституційного права громадян на державну службу.

Розв'язання проблем кадрової політики в державі пов'язане з визначенням кола державних органів та посадових осіб, які в праві регулювати основні правовідносини, що виникають у сфері державної служби. Окрім Верховної Ради України, до них слід віднести Президента України та Кабінет Міністрів України. При цьому Верховна Рада встановлює основи державної політики, цілі, завдання та принципи функціонування державної служби в усіх сферах державної діяльності. Президент України та Кабінет Міністрів України спрямовують свої зусилля на проведення виробленої політики в життя, а також розв'язують проблеми підготовки, атестації, підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву та інші з метою забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Ці та інші повноваження Президента України і Кабінету Міністрів України не знайшли свого врегулювання в Конституції України та інших законах, тоді як відомо, що і Президент, і Кабінет Міністрів у практичній діяльності не можуть не торкатись проблем кадрового забезпечення і фактично їх вирішувати.

Конкретні питання функціонування апарату в органах законодавчої влади, судовій системі, органах місцевого самоврядування повинні вирішуватись на основі законів відповідними органами.

Керівництво державною службою покладено на Головне Управління державної служби України, повноваження якого закріплені в ст. 7 Закону «Про державну службу». Видається доцільним більш чітко визначити в законі повноваження цього органу, підвищити його статус у розв'язанні проблем державної служби, що надасть можливість ефективніше впливати на діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій у сфері кадрової роботи.

Удосконалення державної служби пов'язано з розв'язанням також і інших питань, які мають важливий характер. Це – виявлення впливу конституційних положень та чинного законодавства на розвиток правового статусу державних службовців, визначення системи та сфери законодавства

про державну службу, вивчення досвіду інших країн у справі регламентації державної служби та можливостей його застосування в практичній діяльності державних органів України, розвитку галузевої нормотворчості про державну службу, з метою конкретизації положень чинного законодавства (конституційного, фінансового, міжнародного, трудового, кримінального). Відповідно, законодавство про державну службу складають норми цих галузей права. Разом з тим, слід погодитися з думкою про те, що в перспективі службово-правові відносини будуть усе більшою мірою регулюватися адміністративно-правовими нормами, оскільки вони мають публічно-правовий характер.

Законодавство про державну службу має більш чітко встановлювати основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, їхні функції, заходи соціального захисту та відповідальності, вирішувати проблеми службової кар'єри. На наш погляд, становлення та розвиток державної служби в Україні повинно спиратись на чітку, конкретну програму, основою якої має бути стратегія оновлення апарату зі збереженням наявного кадрового потенціалу, досягнення збалансованого розвитку і функціонування держави в інтересах громадянського суспільства. Ставлячи в центр законодавства про державну службу пріоритетність прав та свобод людини і громадянина, не слід забувати, що кадрова політика повинна забезпечити поєднання інтересів громадян і держави, створити умови для розкриття творчого потенціалу особистості в усіх сферах суспільного життя, в тому числі у розв'язанні завдань розвитку держави.

Програма розвитку законодавства про державну службу має стати складовою стратегії адміністративної реформи в Україні, концепції реформування та розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства. Не виключено, що, з огляду на важливість інституту державної служби для укріплення держави, його широту та комплексність, може постати питання про розробку якщо не концепції розвитку законодавства про державну службу, то плану законотворчої діяльності в цій сфері. При цьому доцільно чітко визначитись із питанням пріоритетності законів, термінів їх підготовки, розгляду та прийняття.

Таким чином, створення державної служби, її становлення та розвиток, правове регулювання обумовлюється потребами держави, пов'язаними з її завданнями та функціями, оскільки діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади забезпечується апаратом цих органів та їх структурних підрозділів. Службовці складають також персонал інших державних формувань, підприємств, установ і організацій. Усі вони виконують функції внутрішнього управління відповідною системою та зовнішнього – в ході взаємодії з іншими державними та недержавними системами, громадянами чи їх об'єднаннями.

Законодавче регулювання державно-службових правовідносин має бути спрямоване на забезпечення роботи апарату всіх цих державних органів відповідно до їх завдань. У правовому відношенні державна служба – це встановлення державно-службових відносин, в ході реалізації яких

досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців та компетенції державних органів.

Державна служба має велике організаційне значення, оскільки пов'язана зі структурно-функціональними елементами державного апарату – дотриманням організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату, встановленням ієрархії посад, оцінювання їх роботи, відповідальністю та стимулюванням діяльності.

Виходячи з того, що державна служба єдина в своїй основі, оскільки завжди пов'язана з управлінням, гадаємо, що найбільш загальні засади діяльності цього інституту повинні складати закон, у якому були б положення, що притаманні усім видам служби, категоріям посад і службовцям, організації керівництва й управління державною службою, закріплені принципи державної служби, закладені основи для подальшого регулювання державно-службових відносин.

На базі цього нормативного акта можуть бути прийняті інші (на рівні закону), що регулюють державно-службові відносини в конкретних державних органах та їх апараті в межах відповідних гілок державної влади.

Такий підхід надає можливість окремо врегулювати державно-службові відносини в органах виконавчої влади, що мають особливий правовий статус, у правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо.

Крім того, для ефективного регулювання державно-службових відносин суттєвим є визначення на законодавчому рівні кола посад та видів діяльності, які є дуже важливими для держави, але не можуть розглядатися як суто державна служба, оскільки мають політичне забарвлення. До таких слід віднести Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України. Це питання постає відносно голови Верховної Ради Автономної республіки Крим (АРК) та голови Ради міністрів АРК, голів обласних (міст Києва і Севастополя) державних адміністрацій.

Завершений вигляд правове регулювання державної служби отримає у випадку, коли будуть врегульовані питання проходження служби працівниками усіх державних організацій, підприємств і установ, які виконують не лише організаційно-управлінські функції, а й професійні – в установах освіти, вищої школи, науки, охорони здоров'я, культури; на підприємствах – промислових, транспорту, зв'язку, будівництва тощо. Такими можуть бути закони про особливості проходження служби у відповідних організаціях або їх об'єднаннях, що стосуються соціально-культурної сфери, промисловості, інфраструктури. Ці закони повинні узгоджуватися як із законодавством про державну службу, так і з законами, що регулюють відносини у відповідних галузях і сферах діяльності.

Оболонський ДВС

Заступник начальника відділу

А.А. Манасерян