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 говорилось, 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 оптиміза-ція 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**