

ДО ПИТАННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Викладено узагальнення щодо сутності державної служби та тенденцій, що були характерними для даного інституту в різних епохах, розглянуто питання соціально-економічних, політичних та правових концептів модернізації державної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, реформування, модернізації, адміністративна реформа, управління.

Постановка проблеми. Україна переживає складний і відповідальний період своєї історії. Ставши на шлях демократичної модернізації держави і суспільства, вона намагається інтегруватися в європейські структури, насамперед Європейський Союз (ЄС), щоб підняти рівень добробуту народу, вирішити нагальні політичні й соціально-економічні проблеми.

Інтеграція України до ЄС вимагає приведення її законодавства до стандартів права ЄС. На думку українських учених, цим стандартам вже у найближчому майбутньому повною мірою має відповідати правова система України. Для України – це надзвичайно складне завдання, адже традиції радянського права, яке розвивалося на принципово інших засадах, ще не подолані остаточно ані в теорії, ані в практиці державного будівництва.

Мета дослідження полягає в комплексному аналізі ретроспективних та предикативних формально-правових проявів інституту державної служби для оптимізації функціонування державного механізму.

Стан дослідження. Проблематика модернізації інституту державної служби була в центрі уваги багатьох вітчизняних та іноземних вчених, зокрема, у працях С. О. Булгакової, П. Г. Петрашка, Р. Т. Макуцького, О. С. Даневича, О. І. Кіреєва, Т. А. Кумченка, І. І. Ніконовича та інших.

Виклад основних положень. Наука адміністративного права покликана аналізувати суспільні відносини у сфері державного управління і систему норм, що регулюють їх (адміністративно-правові норми), досліджувати і узагальнювати закономірності правового регулювання організації і діяльності апарату державного управління. Функці-

онування суспільства як системи соціальної взаємодії, зумовленої необхідністю задоволення людських потреб, ґрунтується на регулятивному механізмі, що складається з сукупності правових і моральних норм, звичаїв і традицій, цінностей і символів, які об'єднуються загальним поняттям «культура». Адміністративна субкультура являє собою специфічний різновид професійної субкультури державних службовців, у якій своєрідно відображаються цінності та ідеали усього суспільства. Адміністративний субкультурний комплекс функціонує як система узагальнених сенсів соціальної поведінки державних службовців.

Не викликає сумніву правильність тези професора В. Б. Авер'янова про те, що адміністративне право – це класичний зразок фундаментальної галузі так званого публічного права [1, с. 9].

Публічне право є однією з частин правової системи держави, яка об'єднує галузі права, що регулюють суспільні відносини, які забезпечують загальний, сукупний (публічний) інтерес.

Основною сферою застосування адміністративного права є владно-управлінська діяльність, що характеризується значними масштабами і видовою різноманітністю. Як одна з ключових галузей публічного права, адміністративне право покликано реалізовувати публічні потреби й інтереси у процесі здійснення покладених на нього регулятивних і охоронних функцій.

Становлення адміністративного права на теренах України, як і загалом у світі, слід пов'язувати з усвідомленням суспільної значущості правової регламентації управління як окремої функції державної влади.

Так, у часи Київської Русі, Галицько-Волинського князівства, тобто в княжу добу, основним завданням влади було забезпечення зовнішнього і внутрішнього миру, а її функції майже повністю зводилися до військової, судової і фінансової (насамперед податкової) діяльності. Найвідоміша правова пам'ятка того часу – Руська Правда, якщо не рахувати кількох приписів фінансово-правового характеру про розподіл судових та інших зборів, жодним чином не стосувалася відносин управлінського характеру.

В наступну, так звану литовсько-польську добу, в ході розвитку шляхетської демократії і станово-представницьких установ набула поширення ідея обмеження влади володаря правовими рамками. На українських землях основним джерелом права став Литовський Статут, що органічно поєднав руські правові традиції із законотворчістю великих князів литовських.

На сучасному етапі розвитку України актуальним питанням є розбудова ефективної системи державного управління шляхом прове-

дення адміністративної реформи, напрацювання сучасної правової бази, систематизація адміністративного законодавства через його кодифікацію. Своєю чергою, кодифікація адміністративного права має здійснюватися поетапно, за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання [2, с. 21–23].

Роль фундаментального методологічного базису вирішення актуальних проблем адміністративного права повинна виконати адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації, яка включає три етапи:

– у ході підготовчого етапу реформи мають бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління;

– на другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління;

– на третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління [3, с. 6].

Розглядаючи початковий етап, слід відзначити, що він насамперед пов'язаний з нагальною потребою розробки Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи Програми заходів за кожним напрямом реформування:

1) напрямку законодавчого та підзаконного нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи, за яким планується:

а) передбачити удосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління;

б) врахувати необхідність якісного оновлення правової бази, що регламентує державну службу, механізми її функціонування та кадрового забезпечення;

в) звернути увагу на нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності у сфері державного управління, упорядкування системи контрольних органів;

г) запровадити механізми юридичних гарантій прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

д) розробити правові засади інформаційного забезпечення системи органів виконавчої влади;

е) визначити шляхи та засоби систематизації адміністративного законодавства.

2) напрямку реформування центральних органів виконавчої влади, за яким передбачено:

а) проаналізувати функції та повноваження центральних органів виконавчої влади і на цій основі визначити їх оптимальну структуру;

б) передбачити надання центральним органам функцій стратегічного планування і розроблення політики у відповідних сферах діяльності, програм дій щодо задоволення суспільно важливих потреб;

в) визначити організаційні та матеріально-фінансові шляхи і засоби забезпечення прогнозування, планування, регулювання, моніторингу, аналізу і контролю в нових суспільних умовах, зокрема за умов формування ринкової економіки;

г) розробити механізми і засоби підвищення ефективності прийняття управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.

3) напрямку реформування державної служби;

4) напрямку територіальної організації державного управління і місцевого самоврядування;

5) напрямку дерегуляції і поліпшення державних послуг, за яким планується:

а) визначити необхідну нормативно-правову базу для здійснення програми дерегуляції;

б) підвищити рівень стандартів на державні послуги населенню,

в) розширити форми участі громадськості в публічній оцінці і контролі за їх запровадженням.

Якщо говорити про другий етап проведення реформи, то насамперед хотілося б акцентувати увагу на тому, що:

1) здійснюються заходи щодо розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг;

2) розмежовуються функції та повноваження місцевого самоврядування, які проводяться на різних територіальних рівнях;

3) здійснюється трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг. Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України;

4) створюється відповідна нормативно-правова база, що регулює відносини в адміністративній сфері.

Що ж стосується третього, завершального етапу проведення реформи, то він являє собою комплекс заходів, які спрямовані:

а) на завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно до її унітарного устрою, до здійснення структурної реформи державного апарату, створення різних видів і форм контролю над ним, нових форм зв'язку державного апарату з громадянами, громадськими об'єднаннями, політичними партіями та суспільством у цілому. При цьому, зокрема, має бути вирішений комплекс питань з правового забезпечення державної служби з акцентом на вирішення статусних проблем, пов'язаних з визначенням правового положення державного службовця та його посади;

б) трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій;

в) реформування на основі перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що проведений на першому і другому етапах реформи, необхідно остаточно визначитись із статусом місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;

г) завершення формування нормативно-правової бази, яка б регулювала відносини у адміністративній сфері, виключаючи можливість виникнення різноманітних колізій та розбіжностей [7, с. 8].

Говорячи про другу стадію, потрібно наголосити на трансформації низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище та місто), формуванні комунальних об'єднань територіальних громад, розмежуванні сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

З урахуванням процесу формування комунальних об'єднань територіальних громад, розв'язання проблем фінансового вирівнювання територіального розвитку та економічного районування починається третя стадія реформи, яка передбачає трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управ-

лінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій [4, с. 49].

Також потрібно звернути увагу на те, що чітко розмежовуються функції та повноваження місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях.

На нашу думку, досить велику роль відіграє питання, що стосується становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Запровадження цього інституту має базуватися на таких концептуальних положеннях:

– служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що обіймають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету;

– служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні (законності, пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю, гласності публічної служби, правової та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної служби) і здійснюється на основі єдиної державної політики;

– повинна бути передбачена можливість переходу з державної до служби в органах місцевого самоврядування і навпаки.

Таким чином, лише після повного виконання і дотримання комплексу заходів, можна буде побачити в дії ефективну систему органів місцевого самоврядування.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [5, с. 2].

На нашу думку, одним із найважливіших заходів у вдосконаленні державної служби є законодавче визначення статусу державних службовців, що в подальшому дасть змогу розмежувати дві групи по-

садових осіб у державних органах – політичних діячів (політиків) і державних службовців.

У перспективі до специфічних видів державної служби доцільно віднести військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо.

Необхідно удосконалити визначення та застосування норм і гарантій статусу державних службовців. Це включає забезпечення цілісності, системності, повноти та стабільності правового і соціального становища державних службовців, узгодження їх посадових повноважень з правами та обов'язками фактичного перебування на державній службі.

Державну службу необхідно зробити загальнодержавною, цілісною на всій території України. Для цього доцільно значно підвищити роль керівного органу управління державною службою, який повинен бути центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Його роль має бути провідною в організації кадрового забезпечення державних органів.

Цей орган повинен брати участь у розробленні та реалізації єдиної політики у сфері державної служби. До його повноважень має також належати визначення і планування потреби у кадрах державних службовців; розробка, координація та контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби (зокрема, стосовно проведення атестації державних службовців); визначення потреби та координація навчання у системі професійної підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для державної служби; вироблення організаційних засад формування кадрового резерву державних службовців; координація наукових досліджень з проблем підвищення ефективності державної служби [6, с. 45].

«Щоб збудувати і зберегти державу, – треба егоїстичні інстинкти обмежити, бо необмежений егоїзм правлячих веде до руйнуючого державу зловживання владою і силою» [7, с. 39].

Нинішня система управління в Україні потребує яскравої, енергійної, рішучої особистості управлінця, мало пов'язаної зі старою ідеологією. В активі таких елітарних управлінців будуть сучасні вітчизняні потреби державотворення, справді спрямовані на користь українському суспільству. Сучасний управлінець повинен мати репутацію людини розумної й порядної, здатної до боротьби за правду, готової до ризику, інновацій, – людини, яка повинна швидко перекваліфікуватись, вивчати іноземні мови і світовий досвід управління.

Висновок. Таким чином, структурувавши конкретні цілі, поставлені перед вітчизняною адміністративно-правовою доктриною об'єктивним вектором соціально-правового розвитку, прослідковуємо нерозривну синергетику між показником ефективності процесів правової регламентації і правозастосування з концептом наукового обґрунтування доцільності та методики адміністративної реформи у конкретній країні. Оскільки вирішення практичних колапсів національної правової системи виступає визначальним призначенням правової науки, досягнення стану законності, демократизму та соціальної спрямованості як цілі високорозвиненої держави прямо пропорційно залежать від усвідомлення наведеної коопераційної концепції та врахуванні численних наукових досліджень у даній сфері, чого настільки бракує правовій системі України.

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К., 1997.

2. Кампо В. М. Становлення нового адміністративного права України: Науково-популярний нарис / за заг. ред. В. М. Кампо; Н. Р. Нижник, Б. П. Шльоер. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2000. – 60 с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. у 2 т / ред. В. Б. Авер'янов (голова) та ін.; Нац. Академія Наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького. – К.: Юридична думка. – 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 583 с.

4. Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка; Мін-во освіти і науки України. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 543 с.

5. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів / за ред. Г. Г. Забарного. – К.: Вид-во «Поливода А.В.», 2001. – 194 с.

6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упор. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

7. Колпаков В. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / Валерій Колпаков; шеф-ред. В. С. Ковальський; Нац. акад. внутрішніх справ України. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 527 с.

Кисиль З. Р., Макар И. М. К вопросу проблематики усовершенствования института государственной службы в условиях административной реформы в Украине

Изложены обобщения о сущности государственной службы, тенденции, характерные для этого института в различных эпохах, рассмотрены вопросы социально-экономических, политических и правовых концептов модернизации государственной службы в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, модернизация, административная реформа, управление.

Kisil Z. R., Makar I. M. General aspects of the state service institute improvement in terms of administrative reform in Ukraine

Generalization on the essence of state service and the trends that were characteristic of this Institute in different eras is outlined; the questions of socio-economic, political and legal concepts of the state service modernization in Ukraine are considered.

Key words: *state service, reformation, modernization, administrative reform, governance.*

Стаття надійшла 31 травня 2013 р.

УДК 342.922

Р.-В. В. Кісіль, І. О. Блавацька

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ
ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Викладено результати комплексного компаративістичного аналізу фундаментальних прерогатив механізмів правового регулювання, властивих вітчизняному та іноземним національно-правовим інститутам адміністративного права.

Ключові слова: *інтеграція, камералістика, поліцейське право, трибунал, імплементація, ратифікація, модернізація.*

Постановка проблеми. Реформування державного апарату та системи державного управління, що почалося у пострадянських державах додало особливої актуальності проблемі запозичення зарубіжного досвіду. Національні системи права поступово зближуються за своїм змістом та суттю. Ця тенденція простежується як наслідок об'єктивних процесів загальної глобалізації. Свій вплив інтеграція надає в загальні економічні та політичні структури, такі як Всесвітня торгова організація, Європейський союз, Митний союз, Євразійський економічний простір та інші. Особливо схожі правові системи в країнах з аналогічними принципами політичного устрою та приблизно однаковим рівнем економічного розвитку. Тому юристи мають бути обізнані з адміністративним правом зарубіжних країн, його легітимністю і застосуванням для організації і розвитку функціонуючої управлінської держави.