

2.3 | КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Україна перебуває в процесі пошуку оптимальної політико-правової моделі розбудови державності, яка б відповідала загально визнаній системі цінностей, мала соціальну орієнтацію на побудову громадянського суспільства. Зміна соціально-політичних пріоритетів приводить до нових форм взаємодії права, державної влади і громадянина, вимагає удосконалення механізмів реалізації системи публічних потреб і інтересів. Це зумовлює об'єктивну необхідність у розгляді конституційних засад становлення та розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оскільки рівень реалізації функцій держави, її органів безпосередньо залежить від апарату — державних службовців, на яких покладається реалізація впровадження в практику повсякденної діяльності виробленої правової політики, зміцнення демократичних засад у державотворенні.

Державна служба в Україні визнається одним з важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і функцій сучасної держави, є основою сучасного державного будівництва та здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування.

Основними цілями і завданнями державної служби в Україні, як підкреслювалося в Стратегії реформування системи державної служби, є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах¹.

¹ Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.

Державна влада, діяльність її різних гілок здійснюється за допомогою відповідного механізму, який являє собою сукупність органів і їх структурних підрозділів, а також засобів, що забезпечують цілеспрямований вплив керуючих на керованих, організують діяльність відповідних ланок державного апарату з метою координації та об'єднання зусиль для досягнення запланованих цілей. Апарат державних органів забезпечує здійснення законодавчих та судових функцій, виконання функцій у сфері економічного, соціально-культурного будівництва, адміністративно-політичної діяльності. Від складу, кваліфікації, професіоналізму, культури, підготовки, раціонального використання державного апарату залежить передусім ефективність державної діяльності. Розгляд та вирішення будь-якого питання зводиться до того, як підготовлені кадри, як вони розставлені на тих або інших ділянках, як вони ставляться до дорученої справи, чи забезпечують виконання поставлених перед ними завдань.

В Україні створено систему національного законодавства про державну службу як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави, реального покращення добробуту людей. Разом з тим система законодавства про публічну службу ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях та забезпечення ефективного виконання завдань і функцій держави.

Конституційне положення щодо визначення основ державної служби виключно законами України відкриває значні можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу¹. Прийнятий у 1993 р. перший в історії України Закон «Про державну службу»² став важливим етапом на шляху врегулювання державно-службових відносин, розбудови державності, але слід все ж таки зазначити, що його положеннями не охоплені всі проблеми, що виникають у сфері державної служби та потребують врегулювання. Названий Закон, як на

¹ Конституція України. – Х. : Право, 2005.

² Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

нашу думку, прямо стосується служби в органах виконавчої влади та апараті цих органів. У той же час і Конституція України (ст. 38), і Закон про державну службу (ст. 4) закріплюють рівне право громадян України на державну службу незалежно від її виду, чим фактично підкреслюються важливість та однакове значення державної служби, де б вона не здійснювалась. Звертає на себе увагу і те, що питання державної служби в Конституції України не одержали необхідної повноти та всебічного врегулювання. Разом з тим Конституція включає значну кількість правових приписів, які тією чи іншою мірою мають відношення до державного апарату, а відтак і до державної служби, встановлюють основи сучасної державної служби, надаючи змогу подальшого удосконалення конституційно-правових норм у цій сфері діяльності.

До основних проблем, що існують у сфері державної служби та негативно впливають на виконання функцій держави, її органів, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян, надання їм управлінських послуг, слід віднести: недосконалість системи чинного законодавства, закритість, а в певних випадках корумпованість державної служби; зловживання службовими повноваженнями; недостатня престижність державної служби, що спричиняє її нестабільність; неналежна якість надання управлінських послуг, що обумовлюється невідповідністю професійного рівня виконавців потребам управління, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та стандартів надання таких послуг, низькою загальною і правовою культурою; суб'єктивізм у доборі кадрів та при проходженні служби; недостатній контроль у сфері державної служби; нерегульованість деяких аспектів відповідальності державних службовців; неналежна їх правова та соціальна захищеність тощо.

Без досконалого механізму реалізації права громадян на державну службу як важливого конституційного принципу вони не матимуть можливостей по його фактичному здійсненню. Тому гарантії прав громадян України на державну службу мають актуальне значення і повинні знайти відповідне відображення в чинному законодавстві держави.

У Законі України «Про державну службу» закріплене право громадян на державну службу незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір 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 зайняттям посади, та у деяких інших випадках, що встановлені законами України, можуть наставати обмеження для прийняття на державну службу.

Закон про державну службу чітко встановлює три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу на державну службу і її проходження. Перша і друга групи стосуються відповідно правового статусу громадянина — громадянство України та вік перебування на державній службі, а також відсутність обмежень (заборон) на прийняття і проходження державної служби. Третя група пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою процедурою. Обов'язковою вимогою, відповідно до рішення Конституційного Суду України, для зайняття посади державного службовця є знання державної — української мови.

У Законі України «Про державну службу» прямо не говориться про гарантії права для громадян України 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 громадські організації (ст. 36); право на звернення (ст. 40); право на працю та вільне її обрання (ст. 43); право на освіту (ст. 53) та ін.

Стосовно вимоги знання державної мови для зайняття державною службою, то державою створені всі необхідні умови для її вивчення — розширення україномовних шкіл, створення різних курсів, факультативів, розширення видання всіх видів літератури державною мовою, введення у вищих закладах освіти дисципліни «Ділова українська мова» та ін.

Реформування державної служби має за мету створення ефективної системи державного управління відповідно до стандартів демократичної, правової держави, умов для захисту прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Серед головних напрямків удосконалення побудови і розвитку системи сучасної державної служби можна назвати оптимізацію управління державною службою, забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості і 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.

Значна робота по забезпеченню реалізації права громадян на державну службу проводиться Координаційною радою з питань державної служби при Президенті України, Головним управлінням державної служби України. Одним із її результатів є підготовка Комплексної програми підготовки державних службовців та заходів, спрямованих на виконання названої Комплексної програми, які затверджені Указом Президента України 9 листопада 2000 р.¹, Концепції розвитку законодавства про державну службу, схваленої Указом Президента України від 20 лютого 2006 р.², Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затвердженої по-

¹ Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

² Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 20.02.2006 р. // Уряд. кур'єр. – 2006. – 3 берез. (№ 43).

становою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р.¹ Відповідно до названих програм держава забезпечує безперервне навчання з питань державного будівництва, державного управління, державної служби, здійснює заходи щодо пошуку талановитої молоді з подальшим її залученням до управління, запроваджує ефективні механізми забезпечення реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, недопущення привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками.

Концепцією розвитку законодавства про державну службу передбачено, поряд з іншим, ряд заходів законодавчого характеру, в тому числі підготовку нової редакції Закону України «Про державну службу», проектів інших законів, що стосуються державної служби для її вдосконалення, врегулювання статусу та порядку проходження окремих видів служби, узагальнення відповідних положень правового регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Передбачається також підготовка та прийняття нормативно-правових актів із проблем державної служби на рівні актів Кабінету Міністрів України, Голодержслужби України. Зокрема, 23 жовтня 2000 р. Голодержслужбою України були затверджені «Основні правила поведінки державного службовця»². З цього приводу слід, однак, зазначити, що на виконання плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією розроблено проект Кодексу основних правил поведінки державного службовця. Зусиллями науковців і посадових осіб Головного управління державної служби України, громадських формувань розроблений новий (нова редакція) Закон України «Про державну службу». На базі цього Закону можна буде прийняти окремі законодавчі акти щодо різних видів державної служби (служби в апараті органів виконавчої влади, служби в правоохоронних органах, державних установах освіти, охорони

¹ Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : постанова Кабміну України від 08.06.2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.

² Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 45. – Ст. 1971.

здоров'я тощо), Кодекс загальних правил поведінки державного службовця (Кодекс честі державного службовця). На такій основі логічним буде розвиток законодавства у сфері державної служби щодо проблем підготовки кадрів державних службовців, їх навчання, кадрового резерву, конкурсного відбору, перекваліфікації і підвищення кваліфікації, просування по службі, атестації державних службовців. Такий підхід, як уявляється, дозволить створити якісні правові засади державної служби, з одного боку, а з другого — 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 вирішити всіх проблем, оскільки він був прийнятий на початку становлення України як незалежної, самостійної держави. Слід врахувати з цього приводу і досвід законодавчого регулювання інших країн.

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 вирішення ряду питань та певної децентралізації в цій сфері. Традиційні принципи німецької державної служби були відновлені з прийняттям 23 травня 1949 р. Конституції ФРН¹. Можна впевнено 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: Федеральний закон про чиновників (Загальний закон про правове положення державних службовців) від 14 липня 1953 р. в редакції від 27 лютого 1985 р.²; Закон про федеральних чиновників (службовців) від 18 вересня 1957 р. в новій редак-

¹ Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года // Конституции государств Европейского Союза. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 181–234.

² Bundesgesetzblatt. – 1985. – № 1. – S. 462; BGBl. 3. 2030-1; Государственная служба основных капиталистических стран. – М. : Наука, 1977. – С. 241, 250; Административное право зарубежных стран : учеб. пособие. – М. : Спарк, 1996. – С. 116–120.

ції від 27 лютого 1985 р. з подальшими змінами та доповненнями, в якому здійснюється уніфікація права, що регулює статус земельних чиновників¹; Закон про забезпечення державних службовців від 24 жовтня 1990 р.² Крім цих нормативно-правових актів, державно-службові відносини в ФРН врегульовані й іншими законами.

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

Принципи нинішньої державної служби Франції закладені Законом про загальний статус чиновників, який був прийнятий у 1946 р.³ Після прийняття у 1958 р. нової Конституції Франції⁴ Президент видав ордонанс про статус чиновників, яким були внесені певні зміни в Закон 1946 р., але принципові засади державної служби залишились без змін — чітка підпорядкованість всередині державних органів.

Усі державні службовці Франції поділяються на дві групи — цивільні службовці державної адміністрації, місцевих співтовариств і публічних установ — перша група, а друга — це військовослужбовці, працівники судів, парламенту.

Правовий статус перших регулюється Загальним статутом державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, до складу якого входять Закон від 13 липня 1983 р. «Про права та обов'язки державних службовців» та Закон від 26 січня 1984 р. «Про функції органів місцевого управління»⁵.

¹ Bundesgesetzblatt. – 1985. – № 1. – S. 462; BGBL. 3. 2030-1; Административное право зарубежных стран : учеб. пособие. – М. : Спарк, 1996. – С. 116.

² Bundesgesetzblatt. – 1990. – № 1. – S. 449; BGBL. 3. 2030-7.

³ Конституция и законодательные акты Французской Республики. – М., 1958. – С. 187–220.

⁴ Конституции государств Европейского Союза. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 665–686.

⁵ Правове регулювання державної служби у Франції // Державне адміністрування за рубежем. – К., 1993. – Вип. 4.

Правовий статус службовців другої групи, крім норм Загального статуту, регулюється також спеціальними статутами (поліції, авіадиспетчерів та ін.). Правові приписи щодо державно-службових відносин можуть містити рішення адміністративних судів і Конституційної ради Франції¹.

Система державної служби ФРН і Франції відрізняється від англосаксонської, яка пов'язана з прецедентною правовою системою, на відміну від «традиційної», що базується на законодавстві.

Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти дають можливість віднести державну службу України до традиційної бюрократичної системи, оскільки вона базується на законодавстві. Звичайно, державна служба в нашій державі 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 державах, пов'язаний з прийняттям законів та інших нормативних актів, які мають регулювати весь спектр суспільних відносин, діяльності держави щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації конституційного права громадян на державну службу.

Для вирішення проблем правового регулювання державно-службових відносин у нашій державі важливе значення має визначення пріоритетних напрямів у цій діяльності, розробка системного підходу до створення законодавства, що має становити інститут державної служби. Насамперед слід зробити аналіз конституційних норм, що встановлюють основи побудови державного апарату, його системи та структури, формування кадрової політики держави. Не викликає сумніву необхідність чіткого визначення, які види служби підпадають під поняття державної і якими нормами регулюються відносини у цій сфері державної служби, хто є державним службовцем — особою, що перебуває на «службі у держави» і статус якої визначається законодавством про

¹ Див.: Ведель, Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. — М. : Прогресс, 1973. — С. 58.

державну службу. Цим будуть вирішені проблеми, пов'язані з встановленням кола осіб, що служать інтересам народу і держави, але не є державними службовцями, осіб, які обіймають так звані «політичні посади» і не підпадають під положення законодавства про державну службу. Залежно від виду державної діяльності і повинен регулюватися статус осіб, що її здійснюють, оскільки неможливо однаково або в одному і тому ж законі врегулювати правове положення службовців органів виконавчої влади і суддів, прокурорів і лікарів, викладачів державних установ тощо.

Вирішення проблем кадрової політики держави пов'язане з визначенням кола державних органів та посадових осіб, які вправі 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 у всіх сферах державної діяльності. Президент України та Кабінет Міністрів України спрямовують свої зусилля на проведення виробленої політики в життя, а також вирішують 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, у той час як відомо, що і Президент, і Кабінет Міністрів у практичній діяльності не можуть не торкатись проблем кадрового забезпечення і фактично їх вирішувати¹.

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

¹ Див., напр.: Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30.05.1995 р. // Уряд. кур'єр. – 1995. – 1 трав.; Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій : постанова Кабміну України від 16.12.2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 51. – Ст. 3332; та ін.

Управління державною службою покладено на Головне управління державної служби України, повноваження якого закріплені в ст. 7 Закону про державну службу та у Положенні про Головне управління державної служби України¹. Уявляється доцільним більш чітко визначити в Законі повноваження цього органу, підвищити його статус у вирішенні проблем державної служби, що дасть можливість ефективніше впливати на діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій у сфері кадрової роботи.

Удосконалення державної служби пов'язано з вирішенням і інших питань, які мають важливий характер. Це, зокрема, 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 практиці 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 становлять норми цих галузей права. Разом з тим слід погодитися з думкою, що в перспективі службово-правові відносини будуть все більшою мірою регулюватися адміністративно-правовими нормами, оскільки вони мають публічно-правовий характер².

У спеціальній літературі служба розглядається як суспільно корисна діяльність по здійсненню управління, його забезпеченню, обслуговуванню людей і поділяється на державну, що здійснюється в державних органах, та недержавну (раніше її називали громадською), що здійснюється в недержавних організаціях, об'єднаннях громадян і т. п. Самостійним видом є служба в органах місцевого самоврядування, яка має багато спільних рис з державною, але в той же

¹ Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України : постанова Кабміну України від 26.09.2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 74. – Ст. 2757.

² Див.: Старилов, Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Старилов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – С. 301.

час від неї відрізняється, оскільки органи місцевого самоврядування не є державними. Цю службу інколи в Україні називають муніципальною¹.

На підтримку позиції щодо самостійності служби в органах місцевого самоврядування можна навести те, що 7 червня 2001 р. прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яким цей вид службової діяльності не відноситься до державної². Одночасно слід підкреслити — служба в органах місцевого самоврядування як професійна діяльність громадян України на посадах у цих органах спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, визначених законом, що надає їй певну схожість з державною службою.

Державна служба як особливий вид службової діяльності, що виконується на професійній основі працівниками державних органів, пов'язана зі здійсненням функцій керівництва, управління, контролю, нагляду, статистики та ін. Цим підкреслюється зв'язок державної служби з іншими формами діяльності держави. Не викликає сумнівів і те, що

¹ У науковій літературі зустрічаються різні погляди на питання щодо служби, службової діяльності, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (муніципальних органах) тощо. Однак чітко прослідковується підхід щодо поділу служби на державну та недержавну, а також муніципальну, яка в деяких випадках фактично ототожнюється з державною. Так, Ю. М. Старилов у своїй роботі «Службове право» пише, що дотримується точки зору, згідно з якою значна кількість конструкцій та рис, характерних для державної служби, у цілому притаманні і муніципальній службі. «...При певних відмінностях обидва види публічної служби об'єднують загальні питання: поняття, завдання, функції, види, управління та правові джерела». Стосовно цих проблем див. також: Старилов, Ю. Н. Службное право : учебник / Ю. Н. Старилов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – С. 127; Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – С. 14–19; Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие. – М. : Дело, 1999. – С. 10–11; та ін.

У сучасній спеціальній літературі України зустрічаються інші думки. Так, В. Ф. Погорілко та О. Ф. Фрицький роблять висновок (який слід підтримати), що муніципальна служба не входить до системи державної служби (Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 257).

² Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

державна служба — це професійна діяльність, спрямована на реалізацію компетенції відповідних державних органів та організацій, встановлена в законах та інших нормативних актах.

Реформа державної служби зумовлена та безпосередньо пов'язана з необхідністю проведення в Україні правової реформи в цілому та адміністративної реформи, які забезпечать, з одного боку, розвиток громадянського суспільства, а з другого — становлення та розвиток державності. Законодавство про державну службу має більш чітко встановлювати основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, їх функції, заходи соціального захисту та відповідальності, вирішувати проблеми службової кар'єри. На погляд автора, становлення та розвиток державної служби в Україні повинні спиратись на чітку, конкретну програму, основним в якій має бути стратегія оновлення апарату зі збереженням наявного кадрового потенціалу, досягнення збалансованого розвитку і функціонування держави в інтересах громадянського суспільства. Ставлячи в основу законодавства про державну службу пріоритетність прав та свобод людини і громадянина, слід не забувати, що кадрова політика повинна забезпечити поєднання інтересів громадян та держави, створити умови для розкриття творчого потенціалу особи в усіх сферах суспільного життя, в тому числі вирішенні завдань розвитку держави.

Актуальність та важливість реформування державної служби підтверджуються увагою до цієї проблеми. Затверджена 8 червня 2004 р. Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки¹. Розроблена також Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій та ін. Названими програмами та іншими нормативними актами передбачено створення правових засад кадрового забезпечення державної служби, формування складу державних службовців, єдиної цілеспрямованої системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, кадрового резерву. На цій базі побудована Концепція роз-

¹ Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : постанова Кабміну України від 08.06.2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.

витку законодавства про державну службу, яка є складовою частиною адміністративної реформи в Україні, концепції реформування та розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства. Не виключено, що, враховуючи важливість інституту державної служби для зміцнення держави, може постати питання про розробку на базі Концепції розвитку законодавства про державну службу плану законотворчої діяльності в цій сфері. При цьому доцільно чітко визначити пріоритетність законів, термінів їх підготовки, розгляду та прийняття.

Державна служба, її якість забезпечується державними службовцями, які мають відповідні знання та професійну підготовку. Від їх ставлення до дорученої справи залежить ефективність функціонування державних органів, підприємств, установ і організацій. З цією категорією працівників постійно спілкуються люди, від їх моральності, культури (загальної та правової) залежить авторитет відповідного органу, рівень дотримання прав та свобод громадян. Державні службовці повинні додержуватись загальноприйнятих правил поведінки як при виконанні службових, так і в позаслужбових відносинах. Тому до державного службовця при вступі на державну службу та її проходженні пред'являються відповідні етичні вимоги. Йдеться про нові підходи до проблем правового забезпечення діяльності державних службовців і, зокрема, у відносинах з громадянами, зміну характеру цих відносин, розробку принципів організаційної і правової культури при виконанні службовцями своїх обов'язків. Така зміна полягає у встановленні стандартів якості роботи державних службовців, які б забезпечували очікувану їх поведінку по відношенню до будь-якого громадянина. Звичайно, відповідні етичні вимоги повинні пред'являтися і при зарахуванні на державну службу.

У той же час законодавцю необхідно йти далі і встановити не лише етичні вимоги до державних службовців, а й врегулювати питання, що стосуються захисту їх честі, гідності, життя, здоров'я від протиправних посягань юридичних і фізичних осіб. Тому, визначаючи як головне у законодавстві про державну службу пріоритетність прав та свобод громадянина, слід все ж таки виходити при реформу-

ванні державної служби із раніше названих критеріїв, в основу яких покласти загальну кадрову політику держави, конституційні засади верховенства права, поділу державної влади, законності, гласності, відповідальності за доручену справу та ін.

Таким чином, становлення державної служби, її розвиток, правове регулювання обумовлюються потребами держави, пов'язаними з її завданнями та функціями. Службовці становлять персонал державних формувань, виконують функції внутрішнього управління відповідною системою та зовнішнього управління щодо взаємодії з іншими державними та недержавними системами, громадянами чи їх об'єднаннями.

Законодавче регулювання державно-службових правовідносин повинно бути спрямоване на забезпечення роботи апарату всіх державних органів відповідно до їх завдань. У правовому відношенні державна служба — це врегулювання державно-службових відносин, при реалізації яких досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців та компетенції державних органів.

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

Державна служба також може розглядатися в соціальному, політичному, соціологічному, етичному аспектах.

Виходячи з того, що державна служба єдина в своїй основі, оскільки завжди пов'язана з управлінням, то, як уявляється, найбільш загальні приписи цього інституту законодавства повинен об'єднувати закон, в якому були б положення, що притаманні усім видам служби, категоріям посад і службовців, організації керівництва і 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 відповідно до поділу державної влади в конкретних державних органах та їх апараті.

Такий підхід дає можливість окремо врегулювати державно-службові відносини в органах виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом — правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо.

Організація управління в повсякденній діяльності здійснюється спеціальним контингентом людей, об'єднаних в апарат управління, побудований на основі певних принципів. Однак головним у його побудові й ефективному функціонуванні є правильна диференціація (розподіл на частини, установлення субординаційних і координаційних зв'язків) усього комплексу управлінської діяльності. За основу побудови апарату органів виконавчої влади береться система утворюючих їх посад, співвідношення яких не є чимось застиглим, а може змінюватися залежно від соціальної ролі органу. Організаційна форма органу влади перебуває в залежності від змісту його діяльності, тому не можна розглядати орган влади тільки як колектив державних службовців чи посадових осіб. Не посада підбирається під конкретну особу, а людина за своїми діловими, професійними, адміністративними і моральними якостями під відповідну посаду. Ефективність реалізації властивих даній посаді повноважень прямо залежить від того, хто займає цю посаду. Такий шлях відкриває можливості для одночасного удосконалення діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів, їх апаратів, раціонального поліпшення управління.

Удосконалення державного управління, з одного боку, пов'язано з його демократизацією на всіх рівнях, спрощенням структури, об'єднанням органів управління однорідними галузями і сферами діяльності, ліквідацією зайвих ланок, проміжних і передатних структур, розширенням самоврядування і залученням громадян до управління, зміцненням контролю, а з другого — зі створенням апарату управління, здатного вміло вирішувати завдання, що стоять перед суспільством, враховувати місцеві інтереси¹.

¹ Див.: Рябченко, О. П. Державна служба в Україні з позицій теорії управління / О. П. Рябченко // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод і обов'язків : наук. зб. — Х., 2000. — С. 71; Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 175; та ін.

Апарат будь-якого органу складається із взаємозв'язаних посад, що визначають службове місце і становище учасників управлінського процесу. Посада є первинним осередком, вихідною організаційно-структурною одиницею державного органу¹.

Повноваження державних службовців визначаються цілями і завданнями управлінської діяльності, залежать від призначення органу, його місця у системі управління, а статус державного службовця в кінцевому підсумку залежить від посади, яку обіймає службовець. Всебічна раціоналізація апарату державного управління вимагає приведення чисельності державних службовців цього апарату та витрат на його утримання до кількості, що забезпечувала б належну ефективність його діяльності, чіткого встановлення функцій державного управління. Але структурні реорганізації органів виконавчої влади мають проводитись за умов попереднього визначення реальної необхідності та напрямків зміни функцій і компетенції, форм і методів діяльності відповідних структур².

Для ефективного і правильного врегулювання 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 чисто 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 та Голови Ради міністрів автономії, голів обласних державних адміністрацій, міст Києва і Севастополя тощо.

Завершений вигляд правове регулювання службових відносин 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;

¹ Служащий советского государственного аппарата. — М. : Юрид. лит., 1970. — С. 213.

² Адміністративне право України: шляхи реформування : доп. відділу проблем держ. упр. та адм. права Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України // Матеріали круглого столу з обговорення напрямків правових реформ в Україні, 20 січ. 1999 р. — К., 1999. — С. 22.

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, службу в органах місцевого самоврядування, так і із законами, що регулюють відносини у відповідних галузях і сферах діяльності.

Формування ефективно діючої державної служби є одним із важливих завдань української держави. Досягти цього можна шляхом розробки, прийняття і забезпечення реалізації значного масиву законодавчих та інших нормативних актів, які б регулювали державно-службові відносини, давали чітке поняття державної служби та державного службовця, посадової особи, категорій службовців, класифікацію посад, критерії їх зайняття, питання проходження служби, правового та соціального захисту й ін.

Успішна розбудова демократичної, соціальної, правової державності неможлива без створення реальних умов для цього процесу, подолання негативних явищ у державно-службових відносинах відповідно до принципів верховенства права, пріоритету основних прав і свобод людини і громадянина. До таких умов можна, як уявляється, віднести вирішення проблем оновлення організаційно-правових засад діяльності державних органів, їх апаратів; реальне проведення адміністративної реформи, додержання принципу політичної нейтральності державних службовців, впровадження у практику функціонування державної служби чіткого поділу посад державних службовців на політичні, адміністративні, патронатні; вдосконалення правового статусу державних службовців, засад кадрового забезпечення державного управління, механізмів підготовки, підвищення кваліфікації, атестації державних службовців; запровадження антикорупційної спрямованості законодавства щодо функціонування державної служби; посилення контролю (у тому числі судового) у сфері державно-службових відносин, етичних вимог до державних службовців, відповідальності за неналежне виконання повноважень; реформування з метою удосконалення законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Редакційна колегія 2-го тому:

Ю. П. БИТЯК (*голова редколегії*)

академік-секретар відділення державно-правових наук і міжнародного права, академік АПрН України;

М. П. КУЧЕРЯВЕНКО (*відповідальний секретар*)

член-кореспондент АПрН України;

Л. К. ВОРОНОВА

академік АПрН України;

І. А. ТИМЧЕНКО

академік АПрН України;

В. П. ТИХИЙ

академік АПрН України;

В. Б. АВЕР'ЯНОВ

член-кореспондент АПрН України;

А. О. СЕЛІВАНОВ

член-кореспондент АПрН України

П 68 **Правова система України: історія, стан та перспективи** : у 5 т. – Х. : Право, 2008.

ISBN 978-966-458-089-9

Т. 2 : Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – 576 с.

ISBN 978-966-458-091-2

У виданні досліджуються проблеми вдосконалення конституційних засад правової системи України. Розглядаються особливості сучасного конституційного процесу, роль Конституції в удосконаленні правового регулювання суспільних відносин, її соціальна цінність, проблеми забезпечення стабільності конституційного ладу, захисту прав і свобод людини і громадянина, розвитку місцевого самоврядування, пропонуються шляхи удосконалення правової регламентації статусу Конституційного Суду України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, прокуратури, інших державних контролюючих органів. Проведено системний аналіз проблем регулювання адміністративно-правових і фінансово-правових відносин.

Розраховано на науковців, викладачів, аспірантів, студентів, практиків-юристів, депутатів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, всіх, хто цікавиться проблемами сучасного державознавства.

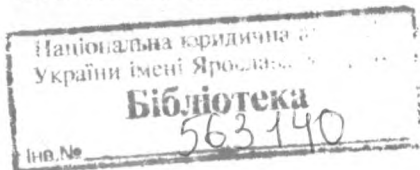
ББК 67.9 (4 УКР)

ISBN 978-966-458-091-2 (т. 2)

ISBN 978-966-458-089-9

© Академія правових наук України, 2008

© «Право», 2008



Зміст

Передмова.....	7
----------------	---

Розділ 1. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

1.1. Конституція України як соціальна цінність.....	11
1.2. Конституційна реформа та стабільність конституційного ладу: правовий аналіз системного взаємозв'язку	32
1.3. Дія норм міжнародного права у конституційному правопорядку України.....	59
1.4. Етнонаціональні чинники в конституційно-правовому регулюванні	77
1.5. Механізм конституційної юрисдикції у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина	103
1.6. Правова природа Конституційного Суду України, його повноважень, рішень та висновків.....	131
1.7. Конституційно-правовий статус прокуратури України та проблеми його вдосконалення	152
1.8. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні та шляхи його вдосконалення....	192
1.9. Проблеми вдосконалення конституційних основ інституту самоврядування в Україні	229

Розділ 2. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ І ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

2.1. Конституція України і проблеми становлення та розвитку нового адміністративного права	249
2.2. Проблема удосконалення правової регламентації статусу Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.....	284
2.3. Конституційно-правове регулювання державної служби в Україні	306
2.4. Конституційно-правові засади боротьби з тенденцією бюрократизації державного апарату.....	324
2.5. Державне управління інформаційними ресурсами (інформаційною сферою).....	342
2.6. Конституційні засади становлення і розвитку адміністративної юстиції і адміністративного процесу в умовах реалізації доктрини справедливого правосуддя	368

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ :

Передмова

- Ю. П. БИТЯК — д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України.

Розділ 1

- Ю. М. ТОДИКА** — д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України (підрозд. 1.1),
- Ю. Г. БАРАБАШ — канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 1.2),
- М. В. БУРОМЕНСЬКИЙ — д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. АПрН України (підрозд. 1.3),
- В. П. КОЛІСНИК — д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.4),
- І. А. ТИМЧЕНКО — канд. юрид. наук, акад. АПрН України (підрозд. 1.5),
- В. П. ТИХИЙ — д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України (підрозд. 1.6),
- Г. О. МУРАШИН — канд. юрид. наук, чл.-кор. АПрН України (підрозд. 1.7),
- С. Г. СЕРЬОГІНА — канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 1.8),
- В. Д. ВОЛКОВ — канд. юрид. наук, проф., чл.-кор. АПрН України (підрозд. 1.9).

Розділ 2

- Н. Р. НИЖНИК — д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. АПрН України (підрозд. 2.1 — у співавт. з В. М. Кампо),
- В. М. КАМПО — канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 2.1 — у співавт. з Н. Р. Нижник),
- В. Б. АВЕР'ЯНОВ — д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. АПрН України (підрозд. 2.2),
- Ю. П. БИТЯК — д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України (підрозд. 2.5 — у співавт. з О. Б. Червяковою, підрозд. 2.3),
- В. В. ЦВЕТКОВ** — д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України (підрозд. 2.4 — у співавт. з Є. Б. Кубко),
- Є. Б. КУБКО — д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. АПрН України (підрозд. 2.4 — у співавт. з В. В. Цветковим),
- О. Б. ЧЕРВЯКОВА — канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 2.5 — у співавт. з Ю. П. Битяком),