

ченка. Але водночас вона має залишитися зібранням простих, доступних всім правил. Правил гри для всіх.

Надійшло до редколегії 09.09.95

О. В. ПЕТРИШИН, канд. юрид. наук,
доц. НЮА України

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА (ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ)

Питання про державну службу завжди приваблювало уми людської спільноти. Про вимоги до особистості державного мужа можна прочитати у старогрецькому трактаті «Артхашастра» і старокитайській «Книзі правителя області Шан», про них дискутував Сократ і писав Платон, основи наукового підходу до проблеми державної служби були закладені в політичних працях Арістотеля. Думка про належно поставлену державну службу проходить через творчість соціальних філософів, а пізніше — юристів і політологів з часів Стародавньої Греції крізь середньовіччя, реформацію, відродження, період буржуазних революцій до новітніх концепцій держави і права. В історико-політичному аспекті державна служба звичайно ототожнювалась з особою правителя і його двором, і тому на цьому шляху можна відзначити таку оригінальну роботу, як, наприклад, «Князь» Макиавеллі.

Якісно нового забарвлення питання про державну службу отримало тоді, коли акцент був зміщений з суб'єктивних вимог до якостей правителя і його адміністраторів в площину об'єктивних форм і правил функціонування державної служби як соціального і правового інституту. Такий підхід найбільш чітко відображення знайшов в теорії «раціональної бюрократії» М. Вебера. Майже одночасно в найбільш розвинених країнах започатковується законодавство про державну службу: в Англії — в середині, в Сполучених Штатах Америки — з кінця XIX ст., а в Німеччині вже в XVIII ст. для призначення на посаду службовця були введені вимоги про складання спеціальних іспитів. Французька ж модель державної служби визнається на сьогодні як класична для політико-правових систем Європи¹.

Потрібно згадати, що колишній Радянський Союз був єдиною з великих країн, яка не мала по суті свого законодавства про державну службу, у всякому разі воно було фрагментарним, хаотичним і не зачіпало принципових питань,

¹ Див.: Правове регулювання державної служби у Франції//ІДУС при КМ України. К., 1993.

не зважаючи на те, що вже з середини 60-х років юристи-науковці звернули увагу на цю обставину і настійливо пропонували ліквідувати таку важливу прогалину. Пізніше, в період перебудови, з'явилось чимало проектів закону про державну службу, але вони однозначно відкладалися. Цьому було багато причин: і утопія про відмирання держави, і традиції сприйняття образу чиновника виключно як бюрократа, і відсутність досвіду регулювання таких відносин. Але головне полягає в тому, що саме існування і функціонування управлінців в тоталітарному режимі не могло регулюватись законом.

Наступною віхою розвитку правового інституту державної служби стало піднесення його до найвищого, тобто конституційного, рангу. Цій обставині безперечно сприяло те, що право на державну службу було віднесено Загальною декларацією прав людини 1948 р. до категорії невід'ємних прав людини і громадянина: — п. 2. ст. 21 декларації проголошує: «Кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні»¹. Право на державну службу тому було закріплено в конституціях багатьох країн. Знайшло воно своє місце в проекті Конституції України, який взято за основу для роботи Конституційної комісії, сформованої нинішнім складом Верховної Ради України.

Така прискіплива увага до питання про державну службу обумовлена тим, що вона пов'язана з самою серцевиною державності, у всякому разі якщо трактувати державність у власному розумінні цього слова як організацію (апарат) здійснення політичної влади і управління в суспільстві. В сучасних демократіях державна служба є стержнем державності і в тому смислі, що політичне керівництво країни періодично змінюється в залежності від результатів парламентських виборів, а інститут державної служби забезпечує стабільність державного устрою, наступництво політичного і державного управління суспільством. Тому державна служба є одним із центральних інститутів публічного права в сучасних країнах, інститутом складним і досить розгалуженим. Мається на увазі, звичайно, державна служба в контексті соціуму, як атрибут державності в цілому, а не тільки як служба в органах виконавчої влади: відповідно державними службовцями вважаються не тільки працівники вищезгаданого апарату, але і судді, і прокурори, і співробітники органів законодавчої влади і т. ін. Всі ці групи державних службовців відносяться до однієї категорії — громадянської

¹ Всеобщая декларация прав человека//Права человека. М., 1991. С. 139.

(на відміну від військової або воєнізованої) служби на основі того критерію, що вони служать державі і матеріально утримуються державою. Інколи до державної служби включають також і інших осіб, а саме: будь-яких працівників державних підприємств, установ і організацій. Останній підхід до визначення поняття державної служби дає змогу розділити дві важливі сфери соціальності: публічний і приватний сектори, але він не відображає глибинних суттєвих ознак данного явища. Дійсно правовий статус робітника державного підприємства ближче до статусу робітника приватного підприємства з точки зору особливостей регулювання поведінки і відповідальності, ніж до статусу працівника державного апарату.

Отже, питання про державну службу — це питання про людей, які вирішили працювати на державу, служити їй. Саме тому вступ на державну службу має бути етично мотивованим: якщо в приватний сектор ідуть працювати для того, щоб багато заробляти, то державна служба приваблює перш за все стабільністю, гарантіями, соціальним захистом. Це саме питання про людей, від компетентності яких, врешті-решт, залежить міра ефективності державного апарату. Державна служба як соціально-правовий інститут поєднує формальні можливості структур державного апарату з питанням про його кадри. До тих пір, поки воно не вирішено, державний апарат залишається набором схем, які можуть привести в дію тільки люди, наділені розумом і волею.

Однак питання про державну службу традиційно розглядалось тільки в розрізі галузевої проблематики — адміністративно-правовою наукою і наукою кримінального права в аспекті встановлення відповідальності за посадові злочини. Спроба законодавчо врегулювати державно-службові відносини в апараті державної виконавчої влади шляхом прийняття закону «Про державну службу»¹ наштовхнулась перш за все на серйозну проблему: що таке державна служба?, кого відносити до державних службовців?, на неузгодженість законодавства про державну службу в цілому, зокрема, вищезгаданого закону із законами про статус суддів, про прокуратуру і т. ін. Тому спочатку потрібно вирішити питання про осмислення самої суті державної служби з точки зору ролі, місця і взаємодії держави, права і суспільства, встановлення першорідних, тобто загальнотеоретичних, її ознак і розгляду на цій основі «відомчої» спеціалізації державно-владних відносин в органах виконавчої влади, в органах

¹ Див.: Про державну службу. Закон України//Голос України. 1994. 5 січ.

законодавчої влади, в органах судової влади і т. ін. Для цього потрібно визначити цілий ряд принципів моментів: кого і як потрібно приймати на службу, які повноваження покладаються на державних службовців, як має бути організована їх праця і просування по службі, в чому полягають особливості їх правового статусу, обмеження і пільги, якими мають бути їх відповідальність, соціальні і правові гарантії. Оптимальне вирішення таких питань має сприяти тому, щоб державна служба приваблювала здібних і талановитих людей.

Особливо гостро питання про державну службу постає в переломні, перехідні етапи розвитку суспільства, а в сучасних умовах — воно одне з найважливіших для становлення української державності. В цьому напрямку вже прийняті відповідні закони, але для конструювання загальнотеоретичних засад державної служби, які відповідали б вимогам сучасного наукового дослідження, необхідно змінити акценти в самій методології підходу до даної проблематики в аспекті орієнтації на загальноцивілізаційні поняття держави і права під кутом зору завдань по формуванню в Україні основ правової демократичної державності. Якщо коротко сформулювати ці висновки, то вони зводяться до наступних положень.

Сенс державної організації соціуму полягає в тому, що вона є публічно-власною асоціацією людей на певній території з метою задоволення їх потреб і інтересів, і тому державний апарат призначений для обслуговування суспільства, забезпечення його стабільності і розвитку. Звідси державна служба є дійсно службою в буквальному розумінні, функцією соціуму, а не самодостатньою корпорацією з своїми власними інтересами. На даному положенні засновані такі важливі принципи державної служби, як служіння народу, демократизм, соціальна справедливість, відкритість і т. ін. Загальноцивілістичний підхід до трактування суті державності пов'язаний з проблемами демократії, включає до себе органічно методологічний акцент на договірній теорії походження держави, інститут розподілу влади і т. ін. Саме розуміння державної служби в даному контексті вкладає підстави для нормалізації державно-службових відносин, реабілітації позитивного образу чиновника як службовця, правового у власному сенсі, а не свавільного їх регулювання.

Глибинний зміст права як форми соціальності полягає в тому, що воно виражає міру свободи і рівності людей. Формально-правова організація суспільства означає, за

¹ Див.: Ясперс Карл. Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 14.

висловом німецького філософа К. Ясперса, що, кожний розглядається лише в тому вимірі, в якому він рівний будь-якому іншому¹. А тому фундаментальною проблемою державної служби є питання про право на службу, про природне право кожного громадянина на рівний доступ до зайняття посад в державному апараті. І далі — питання про рівні (однакові) вимоги для вступу на службу, для здійснення службової кар'єри і т. ін. Формально рівні можливості дозволяють поступати і посуватись по службі найбільш, здібним і талановитим людям, дають їм змогу реалізувати свій потенціал на службі державі і суспільству.

В найбільш стислому формулюванні права державність зводиться до соціального і політичного устрою на основі первинності права. Звідси витікає такий високозначимий принцип державної служби, як пріоритет прав людини, їх забезпечення і захист. Організація і функціонування державної служби з таких умов повинні формуватися виключно на формально-правових підставах. Згідно чинної Конституції України і самого смислу правової державності чиновник може на відміну від звичайного громадянина, який дотримується загальнодозволяючого принципу, діяти тільки в межах, встановлених законом. Тому державних чиновників не випадково М. Вебер називав представниками своєрідного правового персоналу суспільства. Наприклад, в Міністерстві економіки і фінансів Франції половина чиновників є юристами за фахом, а в Україні (крім Мініюсту) на сьогоднішній день їх одиниці¹. І далі — якщо державний службовець виступає представником державної влади у відносинах з громадянином, то і громадянин за допомогою регулювання даних відносин на основі правової рівності (взаємних прав і обов'язків) отримує гарантовані законом можливості для впливу на працівників державного апарату. Сюди відносять право громадянина на оскарження незаконних дій посадових осіб і органів управління, якими порушуються його права, право на відшкодування збитків, вчинених посадовими особами під час виконання ними службових обов'язків, та ін.

Надійшла до редколегії 03.10.95

¹ Див.: Коліушко І., Кампо В. Якою бути адміністративній реформі? // Голос України. 1993. 27 вер.