

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Олександр Плескун,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри галузевих

юридичних наук

Кременчуцького національного університету імені

Михайла Остроградського

ORCID: 0000-0001-6152-4957

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2021-41-4>

УДК 342.98+349.23/24

Оптимізація та правове регулювання державної служби в Україні

Постановка проблеми. Державна служба є важливим соціально-правовим явищем і може бути досліджена з різних точок зору: політичної, соціальної, організаційної, психологічної, етичної, соціологічної.

Державна служба має стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також виступати лідируючою силою суспільства. Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність.

Актуальність теми дослідження полягає в необхідності знаходження напрямів оптимізації державної служби, більш чіткого визначення понять «державна служба», «державний службовець», «проходження державної служби», напрямів

удосконалення законодавчого регулювання інституту проходження державної служби, окреслення основних напрямів удосконалення такого інституту, як державна служба.

Формування цілей статті (постановка завдання). **Мета статті** – визначення проблеми розвитку державної служби як інституту, його правового регулювання в Україні, знаходження пріоритетних напрямів модернізації системи державної служби та розробка конкретних заходів щодо реформування цієї сфери. Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

– висвітлити напрями модернізації та вдосконалення державної служби в Україні;

– проаналізувати та узагальнити наявну наукову літературу, документи з такої тематики;

– з'ясувати необхідність реформування державної служби;

– розглянути пріоритетні законодавчі акти щодо державної служби.



Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державної модернізації досліджувала ціла низка дослідників, серед яких варто виділити Дж. Александера, Р. Даля, О'Донела, Р. Інглехарта, В. Іноземцева, Х. Лінца, А. Пшеворського, Д. Растоу, А. Турена, С. Хантингтона. Теоретичним аспектам реформування в Україні присвячено праці таких учених, як О. Воронько, О. Оболенський, Г. Леліков, Т. Мотренко, Н. Нижник; підвищенню ефективності роботи державних установ в Україні – В. Бакуменка, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка, І. Коліушко, І. Маркіної, О. Машкова, Н. Мельтюхової, С. Серьогіна та ін.

Виклад основного матеріалу. В умовах спроб української влади здійснення адміністративних, політичних реформ, часто непослідовних і непереконливих прагнень набути членства в європейських структурах, інтегруватися в європейську спільноту особливої актуальності та першочерговості набуває питання реформування інституту державної служби, перетворення його на дієвий та ефективний інструмент справді державної політики з виключним домінуванням національних інтересів [1].

Говорячи про модернізацію, деякі дослідники мають на увазі розвиток сучасних галузей економіки, використання у виробництві останніх досягнень науки і техніки [2].

Якщо йдеться про модернізацію державної служби, то це означає шлях приведення її до сучасних світових стандартів. Тому вкрай важливо визначити основні тенденції розвитку державної служби в розвинених країнах.

Насамперед слід відзначити, що наявна натеper модель державної служби складалася впродовж багатьох років. Як свідчить зарубіжний досвід, реформа державної служби і вдосконалення системи надання державних послуг були частиною комплексних перетворень у сфері управління в державному секторі.

Основними напрямками оптимізації правового регулювання державної служби в Україні, на мою думку, є такі.

Прийняття окремого Закону України «Про соціальний і правовий захист державних службовців», який повинен деталізувати права державних службовців в частині соціального і правового захисту, передбачати гарантії держави щодо обов'язкової реалізації прав і законних інтересів державних службовців, механізми захисту і відновлення їхніх порушених прав.

Прийняття окремого Закону України «Про навчання та підвищення кваліфікації державних службовців», який повинен визначити порядок, фінансування та стандарти професійного навчання державних службовців [1].

Прийняття Закону України «Про перелік адміністративних послуг», який повинен визначити, які саме адміністративні послуги надаються органами влади, встановити порядок їх надання, на якій основі і яким органом влади вони надаються (безоплатній чи платній), процедуру і строки їх надання тощо. Цей законопроект повинен корелюватися з міжнародними стандартами у сфері управління якістю, згідно з якими в Україні в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування впроваджуються системи управління якістю [3].

Внесення змін до Закону України «Про правила етичної поведінки» та розробка й упровадження Кодексу честі державного службовця. Кодекс честі державного службовця регламентуватиме його поведінку у взаєминах із колегами, фізичними та юридичними особами, зокрема представниками об'єднань громадян та окремими громадянами. Приймати такий кодекс, на мою думку, потрібно як рекомендації для всіх органів виконавчої влади, а затверджувати – на відкритих і вільних зборах відповідних трудових колективів.

Внесення кардинальних змін до Закону України «Про запобігання корупції». Ці зміни повинні значно посилити відповідальність за корупційні дії та узгоджуватися з міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України, зокрема з Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією. Внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

Затвердження у формі закону Загальнодержавної програми боротьби з корупцією, яка б передбачала низку конкретних заходів на всіх рівнях системи державо-владних відносин та щорічний аналіз їх ефективності, здійснення відповідного коригування шляхом внесення змін до цього Закону та затвердження Кабінетом Міністрів України плану заходів на наступний рік.

Прийняття Закону України «Про державний (фінансовий) контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та їх витратами», який покликаний регулювати правові відносини у сфері здійснення державного фінансового контролю за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їхніх сімей, витратами цих осіб [4; 5].

Прийняття Закону України «Про конфлікт інтересів», що повинен регламентувати розв'язання конфліктів між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, в яких службовець має особисті інтереси (private-capacity interests), що може негативно вплинути на виконання покладених на нього обов'язків та функцій. Під час розробки цього законопроекту слід враховувати та використовувати положення Наставни Організації економічного співробітництва і розвитку з питань конфлікту інтересів на державній службі.

Прийняття законів України «Про участь громадян в управлінні державними справами», «Про громадський контроль в Україні», «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», які повинні забезпечити реальну участь широкого кола громадян в управлінні державними справами, що є їхнім конституційним правом, запровадження практичного механізму ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх справжню відкритість і прозорість у виконанні своїх повноважень, надання вільного доступу всім громадянам до публічної інформації, передусім до текстів прийнятих рішень та їх проєктів.

Прийняття законів України «Про нормативно-правові акти» та «Про Загальнодержавну програму впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису» [3].

Реальне впровадження у роботу органів влади всіх рівнів систем управління якістю відповідно до постанов Кабінету Міністрів України та міжнародних стандартів у сфері управління якістю (ISO 9000:2000, ISO 9001: 2000, ISO 9004:2000, ISO 19011:2002) із залученням авторитетних сертифікаційних організацій та зовнішніх аудиторів.

Основна частина роботи з оптимізації правового регулювання державної служби буде пов'язана з запровадженням нового Закону України «Про державну службу», оскільки більшість актів законодавства з питань державної служби ґрунтується саме на профільному законі. А тому внесення змін до цього Закону автоматично зумовить необхідність внесення суттєвих змін до великої кількості нормативних документів [1].

Отже, основними напрямками оптимізації правового регулювання



державної служби в Україні, на нашу думку, є: прийняття законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про соціальний і правовий захист державних службовців», «Про навчання та підвищення кваліфікації державних службовців», «Про Загальнодержавну програму боротьби з корупцією», «Про державний (фінансовий) контроль за деклараванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та їх витратами», «Про конфлікт інтересів», «Про участь громадян в управлінні державними справами», «Про громадський контроль в Україні», «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування» тощо.

Саме від комплексності та системності здійснення цих заходів залежатиме ефективність та якість реформування державної служби, напрям подальшого розвитку цього суспільного інституту зокрема та ефективність, результативність і справедливість вітчизняної системи державного управління загалом.

Реалізація зазначених заходів передбачає зміну цілої низки нормативних актів, перегляду наявної структури управління, вдосконалення функціонального забезпечення діяльності державних установ тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Оптимізація державної служби наблизить систему державного управління до європейських стандартів, модернізує і професіоналізує її, підготує до здійснення масштабних реформ.

За результатами проведення реформ суспільство отримає:

– прозору систему державної влади, підзвітну суспільству, де кожен знає, хто за що відповідає і кому підконтрольний: чіткі критерії для утворення нових органів унеможливають

волютаристське зростання їх кількості без громадської експертизи. Відтепер жодний орган не зможе втручатися в життя суспільства без чітко прописаних у законодавстві повноважень на це та процедур їх здійснення;

– жорстке обмеження чисельності державного апарату і витрат на нього: захищеність державного службовця від змін урядів збільшить привабливість державної служби для молодих та здібних професіоналів, позбавить державний апарат від нечесних і несумлінних чиновників. Політична нейтральність службовців дає змогу підвищити законність у здійсненні державного управління з гарантуванням високого рівня соціальних стандартів для всіх верств суспільства;

– збільшення внутрішніх і зовнішніх інвестицій у країну завдяки прозорій і передбачуваній системі державного регулювання, коли державні органи почнуть працювати за встановленими правилами та регламентами надання послуг, а громадянин буде повністю певний того, де отримати відповідну послугу та хто має його перевіряти, а хто – ні, не виникатиме умов для корупційних зловживань, економіка вийде з тіні, а інвестори, відчувши стабільність правил на ринку, придуть в Україну;

– потужний антикорупційний механізм: усунення інституційного конфлікту повноважень та дерегуляційні підходи в державному управлінні зменшать можливе поле корупційних ризиків, позбавить корупціонерів та нечесних чиновників можливості вимагати хабарі та обтяжувати суспільство незаконними поборами.

У результаті цих змін державна служба має бути однозначно спрямованою на задоволення потреб усього суспільства, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, а також стати справді дієздатним та

ефективним інструментом держав- України як суверенної і незалежної, ної політики європейської та євроат- демократичної, соціальної, право- лантичної інтеграції та утвердження вої держави.

Список використаних джерел

1. Курс адміністративного права України : підручник. / Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. (спец. ред.). Київ : Юрінком Інтер, 2012. 780 с.
2. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 458 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. 3-тє вид. Київ : Атака, 2009. 608 с.
4. Лапін В.М. Безпека життєдіяльності людини. Київ. 1999.
5. Усменцева В.О. Реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. URL: <http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789.pdf>.

Плескун О. В. Оптимізація та правове регулювання державної служби в Україні

Робота присвячена комплексному науковому дослідженню визначення проблем розвитку державної служби як інституту, його правового регулювання в Україні, знаходження пріоритетних напрямів модернізації системи державної служби та розробці конкретних заходів щодо реформування цієї сфери. Це дослідження полягає в знаходженні напрямів оптимізації державної служби, більш чіткому визначенні понять «державна служба», «державний службовець», «проходження державної служби», напрямів удосконалення законодавчого регулювання інституту проходження державної служби, окреслює основні напрями вдосконалення такого інституту, як державна служба.

Наявна натепер модель державної служби складалася впродовж багатьох років. Як свідчить зарубіжний досвід, реформа державної служби і вдосконалення системи надання державних послуг були частиною комплексних перетворень у сфері управління в державному секторі.

Новий закон має такі цілі, як: демократизація і професіоналізація державної служби; забезпечення ефективності роботи державного апарату; орієнтування державної служби на надання якісних послуг населенню; підвищення авторитету та привабливості державної служби, формування її позитивного іміджу серед населення; залучення до державної служби талановитої молоді, стимулювання молодих державних службовців, створення додаткових можливостей їх кар'єрного та фахового зростання; забезпечення більшої доступності державної служби для молоді; гарантування стабільності та неполітизованості державної служби; усунення диспропорцій віднесення посад державних службовців у центральних і місцевих органах виконавчої влади до різних категорій, присвоєння відповідних рангів та рівнів оплати праці; розмежування адміністративних і політичних посад; підвищення статусу державного службовця та забезпечення його належного правового та соціального захисту; створення необхідних умов для участі населення в управлінні державними справами, зокрема шляхом забезпечення права громадян рівного доступу до державної служби.

Курс на модернізацію країни може і повинен стати тією національною ідеєю, яку так важко і болісно намагається відшукати наше суспільство вже майже два десятиріччя.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, державна влада, реформування, оптимізація державної служби.



Плескун А. В. Оптимизация и правовое регулирование государственной службы в Украине

Работа посвящена комплексному научному исследованию определения проблем развития государственной службы как института, его правового регулирования в Украине, нахождения приоритетных направлений модернизации системы государственной службы и разработке конкретных мероприятий по реформированию этой сферы. Данное исследование состоит в нахождении направлений оптимизации государственной службы, более четком определении понятий «государственная служба», «государственный служащий», «прохождение государственной службы», направлений совершенствования законодательного регулирования института прохождения государственной службы, определяет основные направления совершенствования такого института, как государственная служба.

Существующая сегодня модель государственной службы складывалась на протяжении многих лет. Как показывает зарубежный опыт, реформа государственной службы и совершенствование системы предоставления государственных услуг были частью комплексных преобразований в сфере управления в государственном секторе.

Новый закон должен решать следующие задачи, такие как: демократизация и профессионализация государственной службы; обеспечение эффективности работы государственного аппарата; ориентирование государственной службы на предоставление качественных услуг населению; повышение авторитета и привлекательности государственной службы, формирование ее позитивного имиджа среди населения; привлечение к государственной службе талантливой молодежи, стимулирование молодых государственных служащих, создание дополнительных возможностей их карьерного и профессионального роста; обеспечение большей доступности государственной службы для молодежи; обеспечение стабильности и отсутствия политизированности государственной службы; устранение диспропорций отнесения должностей государственных служащих в центральных и местных органах исполнительной власти к разным категориям, присвоение соответствующих рангов и уровней оплаты труда; разграничение административных и политических должностей; повышение статуса государственного служащего и обеспечение его надлежащей правовой и социальной защиты; создание необходимых условий для участия населения в управлении государственными делами, в частности, путем обеспечения права граждан равного доступа к государственной службе.

Курс на модернизацию страны может и должен стать той национальной идеей, которую так трудно и мучительно пытается найти наше общество уже почти два десятилетия.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, государственная власть, реформирование, оптимизация государственной службы.

Pleskun O. Optimization and legal regulation of civil service in Ukraine

The work is devoted to a comprehensive scientific study to identify problems of civil service development as an institution, its legal regulation in Ukraine, finding priority areas for modernization of the civil service and development of specific measures to reform this area. This study is to find areas for optimizing the civil service, a clearer definition of “the civil service”, “the civil servant”, “passing the civil service”, areas for improving the legal regulation of the institution of civil service, outlines the main areas for improving such an institution as civil service.

The current model of civil service has developed over many years. According to foreign experience, the reform of the civil service and the improvement of the public service delivery system have been part of a comprehensive governance transformation in the public sector.

The new law should address the following objectives: democratization and professionalization of the civil service; ensuring the efficiency of the state apparatus; orientation of the civil service to provide quality services to the population; increasing the authority and attractiveness of the civil service, the formation of its positive image among

the population; involvement of talented youth in the civil service, stimulation of young civil servants, creation of additional opportunities for their career and professional growth; ensuring greater accessibility of the civil service for young people; guaranteeing the stability and non-politicization of the civil service; elimination of disparities in the assignment of positions of civil servants in central and local executive bodies to different categories, assignment of appropriate ranks and levels of remuneration; separation of administrative and political positions; raising the status of a civil servant and ensuring his proper legal and social protection; creating the necessary conditions for public participation in the management of public affairs, in particular by ensuring the right of citizens to equal access to the civil service.

The task of modernizing the country can and must become the national idea that our society has been trying so hard to find for a long time.

Key words: civil service, civil servant, state power, formation, optimization of civil service.

