

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 6

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління: стратегія і тактика
формування сучасного фахівця”,
м. Київ, МАУП 29 жовтня 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2011

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 28.09.11)*

Редакційна колегія

М. Ф. Головатий (голова), д-р політ. наук, проф., *В. В. Омельчук* (заступник голови), канд. іст. наук, *П. Ф. Вознюк* (відповідальний секретар), канд. політ. наук, доц., *І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф., *П. П. Гай-Нижник*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Ю. О. Куц*, д-р наук держ. упр., *І. П. Лопушинський*, д-р наук держ. упр., проф., *В. М. Піскун*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Я. Ф. Радиш*, д-р наук держ. упр., проф., *І. В. Розпутенко*, д-р наук держ. упр., проф., *Г. П. Ситник*, д-р наук держ. упр., проф., *П. К. Ситник*, д-р філос. наук, проф., *Ю. П. Сурмін*, д-р соц. наук, проф., *В. В. Утвенко*, канд. іст. наук, доц., *М. В. Чечетов*, д-р наук держ. упр., проф., *Н. П. Ярош*, д-р наук держ. упр., *Н. М. Чернуха*, д-р пед. наук, проф.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності: [зб. наук. пр.] / МАУП. —
С76 К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2011 —

Вип. 5 : Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. “Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця”, м. Київ, МАУП, 29 жовт. 2011 р./ редкол.: М. Ф. Головатий (голова) [та ін.]. — 2011. — 428 с. : іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Л. І. Корсуненко Нормативно-правові основи функціонування і розвитку інституту державної служби у сучасній Україні.....	243	Н. В. Кляшторна Соціогуманітарні вектори державного управління в Україні	302
В. Ф. Солонина Судовий захист права власності: питання теорії і практики.....	249	Я. І. Ніколаєва Етика державного службовця	308
О. В. Білик Управління інформаційними державними закладами в умовах інформатизації	254	В. О. Соловар Держава і управління Київської Русі	310
О. М. Посвистак Менеджмент якості освіти як стратегія вдосконалення діяльності бібліотеки ВНЗ	258	А. А. Поєдинок Стратегія і тактика управління персоналом.....	313
В. О. Сухомлінов Аналіз і оцінка стану інформаційної безпеки на підприємствах: регіональний аспект.....	262	О. В. Романович Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми реалізації в Україні	315
Прудніков М. В. Аналіз ефективності існуючої системи формування місцевих бюджетів в Україні	266	В. В. Борейчук Аналіз діяльності благодійництва як соціального явища.....	320
А. М. Медвідь, Ю. А. Слюсар Розвиток державного управління і державної служби на теренах України	272	О. В. Ємишанова Управління трудовими міграціями в рамках міжнародної системи	323
З. І. Розгач Державна політика України у сфері попередження бездоглядності та безпритульності дітей.....	277	А. М. Соколова Шляхи та механізми підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні.....	326
Л. І. Костенко Системно-структурна характеристика загальнодержавної системи забезпечення безпеки дорожнього руху на регіональному рівні.....	281	О. Л. Димарчук ЗМІ в системі державного управління	329
О. А. Доронін Державне регулювання розвитку об'єктів інфраструктури аграрного ринку (концептуальні засади, методологічні підходи).....	286	О. О. Бушин Державне управління в Україні в умовах становлення нових економічних інститутів	331
О. О. Малишенко Розробка механізмів фінансово-кредитної підтримки розвитку малого підприємництва	291	А. Ю. Костенко Державна служба в Україні: становлення і розвиток	333
О. Я. Гулько Концептуальні засади реформування державного управління в новітній Україні ..	296	Д. О. Трібель Психологічні особливості управління організаційними структурами.....	335
К. О. Василенко Основні проблеми здійснення місцевого самоврядування в Україні	298	Ю. Гончар Мотивація та стимулювання праці як засіб підвищення ефективності діяльності підприємств	338
Г. О. Чічкань Сутність державної служби як механізму взаємозв'язку між державою та громадянином	300	О. Грицан Імідж лідера як ефективний засіб впливу: аналітико-теоретичний аналіз	341
		М. Кобиш Організаційна культура керівника як регулятор організаційної діяльності.....	344
		А. Муштенко Організація управління персоналом на підприємстві	347

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Становлення і розвиток української державності, вип. 6, с. 243–248

Як складний та різноплановий предмет дослідження сучасної юридичної науки, інститут державної служби може аналізуватись у декількох аспектах: власне структурно-функціональному, організаційному, менеджеріально-управлінському тощо. Серед них особливе місце належить нормативно-правовим дослідженням державної служби.

Актуальність звернення до нормативно-правових основ функціонування державної служби у сучасній Україні пояснюється наступними причинами. По-перше, необхідно акцентувати на тому, що цілий ряд проблем, які нині спостерігаються в системі державного управління, в Україні зумовлені недосконалістю та неповнотою нормативно-правового забезпечення такого центрального інституту цієї системи, як державна служба. Через це в процесі державного управління спостерігаємо цілий ряд негативних явищ, що знижують не тільки його ефективність, а й спотворюють весь зміст державного управління у правовій і демократичній державі. За цієї причини, акцент на підвищенні ваги нормативно-правового фактора є не тільки виправданим, а й гранично актуальним. По-друге, слід вказати й на те, що процес адміністративної реформи, що досі триває в Україні і має на меті формування принципово нової системи відносин між держа-

вою, суспільством і громадянином, про що неодноразово писав В. Авер'янов, значною мірою пов'язаний саме із удосконаленням нормативно-правових основ функціонування державної служби, оскільки саме через право і завдяки ньому можуть бути встановлені нові гуманістичні цінності як для державного управління в цілому, так і для системи державної служби в Україні [1]. У цьому сенсі право стає не лише інструментом або засобом трансформації тих чи інших державно-управлінських відносин, а й перетворюється на нормативне, аксіологічне і гносеологічне ядро всіх сучасних перетворень у системі державної служби. Нарешті, по-третє, не можна не погодитись з положенням про тісний зв'язок проблематики нормативно-правового забезпечення функціонування системи державної служби і реформуванням виконавчої влади в Україні [2]. З цього погляду удосконалення державної влади в Україні (включаючи й таку її гілку, як виконавча влада) не може бути реалізоване поза постійною і ретельною нормотворчою роботою в частині розвитку системи нормативно-правових актів, що регламентують і регулюють розвиток та функціонування державної служби.

Аналізуючи нормативно-правових основ забезпечення функціонування і розвитку державної служби в сучасній Україні, ми повинні вирішити

такі конкретні дослідницькі завдання: а) встановити роль нормативно-правових основ державної служби для її розвитку і функціонування; б) охарактеризувати стан сучасного законодавства, що визначає загальні параметри розвитку, цілі і принципи державної служби в Україні; в) обґрунтувати шляхи подальшого удосконалення нормативно-правових основ забезпечення розвитку державної служби в Україні у контексті триваючого конституційного процесу й трансформації системи державного управління.

Характеризуючи державну службу як специфічну діяльність, що реалізується в інтересах суспільства та держави на підставі закону, ми тим самим визнаємо основоположну роль її нормативно-правового забезпечення. При цьому наявність розвиненої законодавчої бази, яка встановлює поняття державної служби, визначає її основні принципи, цілі та організаційну структуру, врегульовує питання прийняття на державну службу, процес її проходження, права та обов'язки державних службовців тощо, є важливою ознакою, яка дозволяє дійти висновку про характер і ефективність державної влади в цілому, рівень розвитку держави та її відповідність сучасним демократичним стандартам. У цьому сенсі варто згадати, що практично у всіх без винятку провідних демократичних державах у правовій системі існує специфічна галузь, яка позначається поняттям “загального права державної адміністрації” [3] і становить сукупність норм, дотичних до правового статусу державної служби в цілому і юридичного положення тих чи інших категорій державних службовців. Більше того, навіть не зважаючи на формально-юридичну відсутність у цілому ряді випадків певного єдиного документа, який би можна було назвати загальним статутом державної служби, слід наголосити, що державна служ-

ба завжди є предметом регулювання як основного закону держави, так і окремих спеціальних законів (включаючи й органічні закони у окремих державах континентальної Європи).

Стосовно конституційного регулювання державної служби необхідно зазначити, що у багатьох сучасних конституціях наявне не лише загальне визначення права громадян на державну службу, а й більш-менш повний перелік принципів державної служби і навіть норм щодо порядку її проходження. Наприклад, у Конституції Греції статтями 103 та 104 визначаються принципи державної служби, вимоги до державних службовців, порядок обіймання службових посад, законодавче регулювання окремих питань державної служби, порядок притягнення державних службовців до юридичної відповідальності тощо [4]. Так саме достатньо повний перелік норм стосовно державної служби ми знаходимо в конституціях Данії (ст. 27 та 30), Іспанії (ст. 103), Італії (ст. 97 та 98), Португалії (ст. 269 “Режим державної служби” та ст. 271 “Відповідальність державних службовців”). У плані законодавчого регулювання державної служби (маються на увазі закони та підзаконні нормативно-правові акти), слід вказати, що практично у всіх країнах Європи можна констатувати існування цілісних систем, хоча далеко не завжди кодифікованих, нормативно-правових актів регулювання державної служби. Скажімо, Данії поряд з Конституцією та Законом про державних службовців від 18 червня 1969 р. існує цілий комплекс різноманітних законів та нормативних актів, які регулюють окремі питання прийняття на державну службу, порядок її проходження, вимоги до окремих видів державної служби тощо. Одним із таких законів є закон про вихід державних службовців на пенсію, іншим — закон про кваліфікаційну атестацію державних службовців тощо. У Гре-

ції ще у 1977 р. всі нормативні та законодавчі акти стосовно державної служби було об'єднано у єдиний Кодекс державної служби. Згодом на основі цього кодексу було прийнято чимало нових законів (наприклад, закон про добір державних службовців) та декретів стосовно регулювання порядку проходження державної служби. У Франції серцевину законодавства про державну службу тривалий час утворювали чотири закони: Закон про права та обов'язки державних службовців від 13 липня 1983 р., Закон про функціонерів держави від 11 січня 1984 р., Закон про державних службовців територіальних органів влади від 26 січня 1984 р. та Закон про державних службовців лікарняного сектора від 9 січня 1986 р.. Згодом до них були додані ще й декілька спеціальних законів, якими стали Кодекс положень про державні пенсії та інші. Отже на підставі звернення до законодавства інших країн, можна стверджувати, що наявність розвиненої системи юридичних норм, що регулюють основні проблеми пов'язані з державною службою є неодмінною властивістю як загальної системи правових норм, так і тією юридичною ознакою, яка дозволяє говорити про цілісність державного управління як такого.

Що ж до України, слід наголосити, що проблеми розбудови нової системи державної служби постали перед нею фактично разом із проголошенням її незалежності, оскільки докорінна зміна фундаментальних основ політичної, економічної та соціальної організації держави та суспільства вимагала перебудову загальної системи державного управління. Це означало кардинальні зміни в системі державної служби, формування нового законодавства про державну службу. У цьому сенсі проголошені ще в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. цілі створення демократичної держа-

ви, яка б всебічно забезпечувала права і свободи людини, означали внесення суттєвих коректив у процес функціонування державної служби, яка значною мірою ще продовжувала діяти за тими нормами, що були властиві авторитарному політичному режиму. Однак вирішальним поштовхом для формування нової системи державної служби слід все ж таки вважати 1991 рік, коли Актом проголошення незалежності Україна офіційно постала як самостійна і незалежна держава [5].

Важливість формування законодавчої основи демократичної та ефективної системи державної служби засвідчується й тим, що базовий спеціальний закон, який унормовував інститут державної служби було прийнято ще 16 грудня 1993 року. Справді, сьогодні можна висловити чимало думок щодо недоліків цього закону. Але при цьому було б цілком несправедливо заперечувати за цим законом ту прогресивну роль, яку він відіграв свого часу. У цьому сенсі, значущість згаданого закону, за словами С. Ківалова та Л. Білої полягає бодай у тому, що в ньому вперше на законодавчому рівні було визначено саме поняття "державна служба" [6]. На момент свого прийняття цей закон містив у собі цілий ряд принципово нових норм, що визначали право на державну службу, основні принципи державної служби, вводили категорії посад державної служби та ранги державних службовців тощо [7]. У ст. 3 Закону було прямо зафіксовано такі принципи діяльності державної служби в Україні як: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регі-

онального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Статтею 17 Закону визначалось поняття “присяги державного службовця” та наводився зміст цієї присяги. Текст цієї присяги виглядає таким чином: “Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки”. У розділі V було встановлено норми, які регулюють інститут службової кар'єри тощо. Тобто в процесі розвитку інституту державної служби в Україні цей закон відіграв значну роль, оскільки саме завдяки йому було створено основу для подальшої демократизації та підвищення ефективності системи державної служби.

Також важливим для розвитку нормативно-правових основ функціонування системи державної служби виявився період, що минув від часу прийняття Закону України “Про державну службу” і до кінця 1996 р., коли до процесу удосконалення законодавства про державну службу активно долучилися Президент України, Кабінет Міністрів України та Головне управління державної служби [8]. Але вирішальним етапом у всьому подальшому формуванні нормативно-правового забезпечення функціонування системи державної служби стало прийняття Конституції України. Справді, визначення цілого ряду принципів, які було чітко встановлено Конституцією України, стало тим фундаментом, який встановив як основоположні цілі та пріоритети державної служби, так і ті завдання, які вона покликана реалізовувати. Не вдаючись до детального аналізу всіх конституційних

норм, які так чи інакше вплинули на подальший розвиток державної служби, назовемо найбільш важливі з них: а) ч. 2, ст. 3: “Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави”; б) ч. 2, ст. 6: “Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до Законів України”; в) ч. 1, ст. 38: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами”; г) ч. 2 ст. 38: “Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування”.

Конституційне закріплення цих норм зумовило необхідність приведення всього чинного законодавства у відповідність до цінностей та пріоритетів визначених Основним Законом держави [9]. Переорієнтація державної служби з обслуговування інтересів правлячої партійної еліти на надання якісних послуг населенню в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах мало своїм наслідком відповідні зміни в системі державної служби та її законодавчого забезпечення [10]. Таким чином прийняття Конституції України та зміна суспільно-політичних реалій зумовили необхідність продовження реформування системи державної служби та внесення певних коректив у систему законодавчих актів про неї. Значною мірою процес цих змін відбувався як складова частина проведення в Україні загальної адміністративно-правової реформи, що зумовило як його сильні сторони, так і недоліки. Загалом поєднання реформ у сфері державного управління з реформою державної служби є виправданим кроком і з науково-теоретичного, і з практичного погляду. Однак, на жаль, починаючи з 2004 р. проблеми реформування законодавчої основи розвитку державної служби набули політичного відтінку. У результаті чого на ви-

рішення юридичних проблем значною мірою впливали міркування політичної доцільності, а також різноманітні інтереси правлячої верхівки. Все це дало підстави деяким дослідникам вдаватися до доволі песимістичних оцінок сучасного стану законодавчого забезпечення функціонування державної служби в Україні. Погоджуючись із багатьма аргументами, які висуваються цими дослідниками, тим не менш, не можна не відмітити, що останнім часом відбулась суттєва активізація діяльності процесу удосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби.

Хоча наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства України про державну службу є завершеним. Справді, одним з важливих напрямів реалізації адміністративної реформи є подальший розвиток законодавства про державну службу та вдосконалення її нормативно-правової регламентації. У цьому плані йдеться як про внесення ряду базових змін у вже чинне законодавство, так і про прийняття нових законів, які б, враховуючи всі недоліки попередніх, відповідали тим сучасним вимогам, які висуваються як до державної служби в цілому, так і до окремих категорій державних службовців. Зокрема у сучасному законодавстві про державну службу необхідно максимально конкретизувати її завдання, якими повинні, на нашу думку, бути: професійне сприяння формуванню державної політики; забезпечення результативності та ефективності державної служби; сприяння політичному та соціальному партнерству шляхом професіоналізації регулювання суспільних відносин; адміністративно-процесуальне супроводження виконання положень конституції і законів держави; забезпечення реалізації державної політики на умовах політичної та конфесійної ней-

тральності; професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби. Водночас необхідно якомога швидше переорієнтувати загальну спрямованість тих нормативно-правових актів про державну службу, які нині приймаються. Зокрема, традиційний шлях розвитку законодавства про державну службу передбачає постійне удосконалення регламентації процедур діяльності як державної служби в цілому, так і її окремих видів, елементів, складових частин. Це спричиняє не лише збільшення нормативно-правових актів, а й становить загрозу формалізації діяльності органів державної влади, яка згодом обертається бюрократизацією державної служби. Тому більш доцільним і одночасно відповідним сучасним умовам не стільки удосконалення правових норм, які регламентують різноманітні службові процедури, скільки розробка насамперед критеріїв оцінки ефективності державної служби.

Таким чином, узагальнюючи результати нашого дослідження, можна стверджувати, що вирішальна роль нормативно-правового забезпечення розвитку державної служби зумовлена тим, що сама державна служба організаційно і функціонально постає як діяльність, що здійснюється на підставі та у межах закону, і одночасно — як система спеціально уповноважених органів, які організуються на основі закону. З цього погляду державна служба є насамперед не лише власне управлінським, а й, що надзвичайно важливо — правовим явищем. Це означає, що лише нормативно-правова регламентація організації і функціонування цього інституту робить його інститутом практичної реалізації права громадян на ведення державних справ та участь у державному управлінні. Тому відсутність належного нормативно-правового забезпечення державної служби перетворює її на

автономний інститут, який діє за власними правилами та у власних інтересах. З огляду на це, є всі підстави для висновку про те, що реформа законодавства про державну службу повинна сприйматись як основний засіб змін у галузі державного управління і розвитку Української держави.

Література: _____

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада в Україні: конституційні засади та шляхи удосконалення // *Влада в Україні: шляхи до ефективності. Всеукраїнський форум учених-правознавців.* — К.: Ін Юре, 2010. — С. 452–453.
2. *Авер'янов В. Б.* “Державне управління” і “виконавча влада” у правових дослідженнях // *Бюлетень Міністерства юстиції України.* — 2004. — № 5. — С. 24–34.
3. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. — К.: Основи, 1996. — С. 298.
4. *Конституции государств Европы: В 3 т. /* Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Изд-во НОРМА, 2001. — Т. 1. — С. 667–668.
5. *Історія української Конституції /* Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К.: Право, 1997. — С. 464.
6. *Ківалов С. В., Біла Л. Р.* Адміністративне право України. — Одеса: Юридична література, 2002. — С. 25.
7. *Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи /* За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 158.
8. *Серьогін С.* Влада і державна служба. Історичний аспект. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — С. 180.
9. *Шемшученко Ю., Авер'янов В.* Людина і реформування адміністративного права // *Урядовий кур'єр.* — 2000. — № 53. — С. 9.
10. *Бойко-Бойчук О., Хорунжий А.* Практикум ефективної влади (стратегії впровадження адміністративної реформи на місцевому рівні). — Миколаїв: Атол, 2002. — С. 33.