

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 7

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні
в контексті європейської інтеграції”,
м. Київ, МАУП, 17 листопада 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2012

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 11 від 21.12.11)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 7: Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні в контексті
європейської інтеграції”, м. Київ, 17 листоп. 2011 р. / редкол.: А. М. Подо-
ляка (голова) [та ін.]. — 2012. — 382 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної
конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становлен-
ню 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 су-
спільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2012

© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2012

ЗМІСТ

Головатий М. Ф. Суспільство і держава: концептуальні засади взаємодії у процесі суспільно-політичних трансформацій та модернізації політичної системи України 7	Гапоненко В. А. Формування міжнародного іміджу України як складової державної політики євроінтеграції..... 74
Гай-Нижник П. П. Інститут державних повітових комісарів, повітових Національних Рад та жандармерії у ЗУНР..... 17	Дікареєв О. І., Волинець О. В. Геополітичний та гео економічний вимір енергетичної політики 78
Баєва О. В. Державне регулювання загальнообов'язкового соціального медичного страхування 32	Калита Л. В. Особенности использования PR в спортивном менеджменте 82
Білоус А. О., Корсуненко Л. І. Теоретико-правові основи аналізу поняття інституту державної служби 37	Качмарський Є. І. Європейські вектори реформування місцевого самоврядування в Україні ... 87
Дикареєв А. И., Дзявулько Е. А., Джан Веньчжун, Хоанг Динь Чай Сравнительная характеристика дипломатии циркумполярных стран и Шанхайской организации сотрудничества 44	Кондратюк Т. В. Сучасна сімейна політика держави як ключовий різновид державної управлінської політики 90
Утвенко В. В. Місцеве самоврядування України в контексті європейської інтеграції: історична генеза та сучасність 48	Лазоренко Л. В. Удосконалення технології прийняття управлінських рішень у державному секторі економіки 97
Баєва О. В., Старих Л. В. Державне регулювання вищої освіти України в умовах інтеграції в європейський освітній простір 55	Новальська Н. І. Актуальні питання підготовки фахівців з адміністративного менеджменту для сектору державного управління 101
Буркун І. Г. Вдосконалення структури органів місцевого смоврядування 64	Павленко В. В. , Павленко В. Л. Європейський досвід державного управління: податкова система Великої Британії 106
Галайдюк В. В. Професійна підготовка молоді до державного управління 65	Петракова К. О. Соціальна правова держава як політичний інститут: становлення, проблеми розвитку 118
	Сацький П. В. У боротьбі за безнадійну справу (деякі аспекти дипломатичної діяльності В. Липинського)..... 122

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АНАЛІЗУ ПОНЯТТЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Становлення і розвиток української державності, вип. 7, с. 37–43

Проблема державної служби як цілісний й водночас складний інститут, який є невід'ємною частиною розвитку сучасної держави і суспільства, належить до категорії фундаментальних питань, якими займається юридична наука, а також цілий ряд інших дисциплін, у тому числі державно-управлінські й суспільно-історичні науки. Справді, як справедливо відмічає відомий російський дослідник Г. Атаманчук, будь-яке наукове дослідження явищ, які пов'язані з регулятивним практичним впливом держави на суспільство і суспільні відносини, так чи інакше торкається питань державної служби [1]. У цьому сенсі особливої ваги набуває проблема чіткого теоретико-методологічного визначення такого базового поняття, як інститут державної служби, адже багато в чому саме на цьому рівні створюється загальна модель наукового аналізу як окремих видів державної служби, так і їх загального взаємозв'язку з процесом державного управління.

Актуальність дослідження поняття інституту державної служби, а також об'єктивних процесів її розвитку і трансформації в Україні зумовлюється кількома причинами, серед яких можна виокремити як ті,

що мають теоретичну значущість, так і ті, що пов'язані з повсякденним функціонуванням системи державного управління і державної служби в Україні. Щодо теоретичної актуальності такого дослідження варто відмітити два моменти. По-перше, як цілком справедливо вказують визнані вітчизняні фахівці в галузі державного управління й адміністративного права, дослідження інституту державної служби відіграє важливу роль не лише для України, а відповідає загальним світовим тенденціям розвитку науки в частині побудови нових теоретичних моделей функціонування системи державного управління [2]. У цьому контексті істотно актуалізується звернення до проблематики державної служби, а також теоретичного аналізу змісту поняття інституту державної служби, що цілком відповідає тим сучасним світовим тенденціям загальнотеоретичних досліджень, які притаманні науці державного управління. По-друге, не можна оминати увагою те, що нині можна спостерігати змістовні дискусії серед науковців не лише щодо окремих питань і проблем розвитку державної служби, а й щодо самого поняття інституту державної служби. З одного боку, така

ситуація уточнення вихідних понять є цілком нормальною для науки державного управління. Утім, з другого боку, необхідно зазначити, що доволі часто саме через відсутність згоди у базових термінах і поняттях істотно ускладнюється пошук спільних підходів до розв'язання найактуальніших проблем у сфері державного управління. Що ж до практичної актуальності, то тут не викликає сумніву, що у зв'язку з триваючими фундаментальними трансформаціями системи державного управління в Україні, реформування державної служби не може і не повинно сприйматись виключно як реорганізація в системі виконавчої чи законодавчої влади. Йдеться, як зазначає В. Медведчук, про діяльність державного апарату в цілому, про всі гілки влади, всю систему державної служби, а не просто про ті чи інші її види та рівні [3]. Це, у свою чергу, передбачає наявність комплексного розуміння сутності державної служби, а також того, як повинен функціонувати цей інститут і якими є шляхи його вдосконалення в умовах триваючої державно-правової реформи в Україні.

Отже, щоб охарактеризувати теоретико-методологічні підходи до дослідження поняття інституту державної служби, ми маємо вирішити такі завдання: а) виявити основні тенденції, що були притаманні інтерпретації поняття інституту державної служби у державно-правовій науці ХХ ст.; б) систематизувати наявні в сучасній науці державного управління способи визначення державної служби; в) обґрунтувати поняття інституту державної служби і виявити його основні значення.

Як відмічає Л. Сморгунов, загальна теоретична увага до проблематики інституту державної служби, яка далася взнаки наприкінці 80-х і до кінця 90-х років ХХ ст., характерна для державно-правових досліджень практично в усіх без винятку країнах. Адже кінець ХХ ст. ознаменувався своєрідною хвилею реформ у системі державного управління, яка прокотилась як у Європі, включаючи її східну частину, так і в країнах Північної та Південної Америки [4]. При цьому, як доводять Д. Бостон та Д. Мартін, перед теорією державного управління, наукою адміністративного права, та іншими дисциплінами, які так чи інакше пов'язані з проблемами функціонування та діяльності системи державної служби, постали класичні теоретичні питання, які вважали вже давно вирішеними. Серед питань, які мали бути переосмислені і які потребували своєї нової, адекватної сучасним умовам державно-правового розвитку відповіді, вони назвали такі: а) у чому полягає обов'язок державних службовців? б) перед ким і за що саме державні службовці мають нести відповідальність? в) чим вимірюють ефективність державної служби? г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі державного управління та організації державної служби? д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити? [5]. Утім, як зазначали згадані автори, усі ці питання передбачають відповідь на запитання про те, що саме становить інститут державної служби і як його слід тлумачити на науковому рівні.

На сьогодні поняття інституту державної служби, так само як і питання її теоретичного аналізу, посідають одне з центральних місць у науці державного управління. Це цілком зрозуміло і природно, оскільки, як відмічає Д. Овсянко, державна служба фактично представляє державу, яка оцінюється значною мірою саме через інститут державної служби [6]. Чи, як пише Ю. Битяк, через те, що державна служба на сьогодні об'єктивно виступає основою сучасного державного будівництва, увага до цього інституту є актуальною теоретико-науковою вимогою [7]. Водночас, оскільки у своїй взаємодії з державною владою та державними органами окремі громадяни та їх об'єднання практично завжди мають справу з конкретними державними службовцями та посадовими особами, то порядок функціонування системи державної служби фактично асоціюється з порядком у діяльності системи державного управління в цілому. З іншого боку, за словами В. Авер'янова, специфіка інституту державної служби полягає у тому, що завдяки ньому забезпечується виконання покладених на всі органи державної влади функцій, прав і обов'язків [8].

Характерною рисою сучасних досліджень державної служби та її функціонування є те, що можна визначити як “змістовне” розширення аналізу цього поняття. Тобто державна служба розглядається не лише як певний адміністративно-правовий інститут, а й як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію державного регулювання, зміст якої,

за визначенням Н. Грінівської, полягає у тому, що державна служба забезпечує прогресивну участь найздібніших управлінців, кращих громадян суспільства у вирішенні тих завдань, які стоять перед суспільним розвитком і знаходять вираз у функціях держави [9]. Очевидно, що подібна роль інституту державної служби як у функціонуванні системи державного управління, так і політичної системи в цілому не може вважатися випадковою. Одним з перших, хто звернув увагу на ці питання й водночас спробував пояснити процеси генезису державної служби в контексті формування державної влади та легального панування, був відомий німецький дослідник М. Вебер. Фактично проблематика державної служби розглядалася М. Вебером у двох аспектах. З одного боку, аналізуючи форми панування в суспільстві та державі, М. Вебер сформулював положення про три типи реалізації влади, серед яких він виокремив: традиційне, харизматичне та раціонально-легальне. З другого боку, значну увагу функціонуванню та організації державної служби як одного з основних чинників дієздатності державної влади та державного управління М. Вебер приділяє в контексті дослідження стану організації управлінської влади в сучасних йому суспільствах. У зв'язку з чим не можна не згадати його працю “До політичної критики чиновництва і партійного життя” (1918), у якій він описує не лише роль системи державної служби (чиновництва) у генезисі держави, а й обґрунтовує тезу, що саме в цій системі акумулюються (причому цей процес, на його думку, має дедалі посилюва-

тися) основні повноваження щодо управління, політичного, економічного та соціального регулювання.

Однак, вживаючи поняття “інститут державної служби”, доцільно максимально ретельно поставитися до тих термінів, які його утворюють. На перший погляд, може здаватися, що метою та призначенням інституту державної служби є ніщо інше як служіння державі та її інтересам. У цьому випадку державна служба розглядається як інструмент реалізації примусу з боку держави відносно своїх громадян. Такий функціональний підхід до визначення державної служби (коли вона тлумачилась виключно як спосіб реалізації державних функцій) був доволі широко представлений у радянській юридичній науці. Скажімо, такий відомий дослідник у галузі державного та адміністративного права, як С. Студенікін, визначав державну службу як “практичну реалізацію функцій держави” [10]. Так само, через поняття служіння інтересам держави, державну службу характеризував А. Пашерстник. Фактично цю лінію “державно-функціонального” тлумачення державної служби було продовжено у працях інших авторів. Так, для В. Манохіна державна служба поставала як діяльність державних службовців з практичної реалізації функцій та задач держави [11]. Однак, чи не робимо ми помилки, описуючи державну службу виключно через її співвідношення з поняттям держави?

На нашу думку, такий висновок був би правильним лише в тому випадку, якщо б сама держава розглядалась як самодостатня ціль, чи певна

безумовна цінність, на збереження і підтримання якої спрямовуються всі наявні в суспільстві ресурси. Але ознайомлення з сучасною теорією держави і права, а також з основами конституційного права дає підстави дійти висновку, що нині держави зазвичай розглядаються не стільки як цілі, скільки як засоби. Тобто сама державна влада, і відповідно — державна служба, має своєю метою дещо інше, що лежить за межами цієї держави, і для забезпечення існування чого ця держава утворюється. Таким елементом, на який спрямовується діяльність держави і відносно якого вона є своєрідним службовим механізмом, є суспільство. Справді, звертаючись до переважної більшості сучасних конституцій, ми знайдемо в них положення про те, що вищою цінністю в діяльності держави виступають права і свободи людини і громадянина, а також їх забезпечення. Зазначена норма міститься у ст. 3 Конституції України, де чітко сказано: “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”.

Таким чином, формально забезпечуючи інтереси держави і реалізуючи функцію державного управління, державна служба тим самим спрямовує своє служіння не на саму державу як таку, а на суспільство і громадян. Тому важко не підтримати думку

Н. Нижник та О. Машкова, які, визначаючи основні функції державної служби у сфері державного управління, на перше місце ставлять захист прав і свобод людини і громадянина і лише потім називають такі функції, як здійснення державної політики, забезпечення обороноздатності та економічної безпеки країни тощо [12]. Ця специфічна властивість державної служби, яка формально виступає процесом професійного виконання повноважень державних органів, але реально є системою обслуговування і забезпечення суспільних інтересів, відмічається рядом авторів. Наприклад, визначаючи державну службу як “професійну діяльність державних службовців, спрямовану на забезпечення функціонування державних органів шляхом виконання ними своїх посадових обов’язків”, відома вітчизняна дослідниця С. Дубенко чітко вказує, що “деєтатизація” суспільного життя призводить до того, що державна служба починає служити не стільки державі, скільки людині, адже й сама держава розглядається насамперед як механізм забезпечення й гарантування прав людини і громадянина [13]. У процесі реального функціонування системи державної служби відзначена спрямованість на забезпечення суспільних інтересів та пріоритетів суспільного розвитку проявляється у тому, що змінюється коло її стратегічних завдань. Зокрема, стратегічною метою державної служби стає не стільки відтворення певного типу відносин усередині системи державної влади, скільки робота й упровадження рішень, спрямованих на розв’язання соціальних та економічних проблем.

Отже, вказавши на те, що попри свою належність до системи державної влади, державна служба, тим не менш, має орієнтуватися насамперед на задоволення суспільних потреб, а ми повинні визначити основні концептуальні підходи до визначення її сутності. Одним з найпоширеніших у сучасній теорії державного управління підходів до тлумачення державної служби є функціональний. Він ґрунтується на тому, що як і будь-яке складне явище, інститут державної служби має відповідну (властиву саме йому) структуру і виконує ряд специфічних функцій, які відокремлюють його від інших інститутів. При цьому важливими елементами цієї методології дослідження державної служби є чітке визначення її суб’єктів та об’єктів, виходячи з чого ми отримуємо цілу групу дефініцій державної служби, які розглядають її відповідно до кола тих суб’єктів, що її реалізують (такими суб’єктами є державні службовці, які працюють в органах державної влади). Для прикладу можна навести такі визначення: а) державна служба — це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та їх апараті; б) державна служба — це професійна діяльність державних службовців щодо забезпечення повноважень державних органів; в) державна служба — вид трудової діяльності, що полягає у практичному здійсненні державних функцій працівниками державного апарату, які обіймають за виборами, призначенням або конкурсом посади в державних установах і одержують винагороду за свою працю; г) державна служба — це діяльність державних

службовців щодо сприяння реалізації функцій держави.

Проте поряд із структурно-функціональним підходом до аналізу інституту державної служби, який ґрунтується на визначенні кола її формуютьючих елементів та її основних функцій, у сучасній науці державного управління яскраво представлений ще один методологічний напрям дослідження державної служби. Маємо на увазі визначення, опис та характеристики тих основних властивостей, які дають можливість відмежувати державну службу від інших типів служби, проілюструвати її інституційну специфіку. У цьому плані різні науковці схилиються до визнання основною ознакою інституту державної служби її професійності. Однак наголос виключно на професійності державної служби і її розгляд у контексті специфіки професійних обов'язків та повноважень державних службовців має чимало серйозних критиків. Зокрема, Є. Охотський, погоджуючись з тим, що державна служба є професійною діяльністю державних службовців, вважає, що таке визначення змісту державної служби є надто спрощеним, оскільки державна служба — це насамперед підсистема влади, не просто специфічний вид професійної діяльності. Адже державна служба це не тільки постійна та кваліфікована праця під керівництвом того чи іншого начальника, але й “інституалізований та інститутоутворюючий атрибут держави, який шляхом відображення соціальних інтересів громадян бере участь у конституюванні соціального світу та правового простору життєдіяльності громадян” [14].

Таким чином, у сучасній науці державного управління можна виокремити одразу кілька основних напрямів щодо визначення поняття інституту державної служби та її змісту: функціональний, соціологічний та правовий. З погляду функціональної концепції, державна служба розглядається як система забезпечення та реалізації основних функцій держави. Соціологічний аналіз інституту державної служби тлумачить її як: а) специфічний вид соціальної практики, що спрямований на дотримання і захист законних прав і свобод громадян, створення сприятливих умов для їх безпеки і гідного життя; б) діяльність особливого прошарку громадян, якими є державні службовці; в) відносини, які утворюються між державою і суспільством у процесі реалізації державним апаратом своїх функцій. Правовий підхід до дослідження державної служби розглядає її як комплексну галузь законодавства (сукупність юридичних правил, норм і процедур), в якій відбито основні функції державної служби, а також врегульовано відносини, пов'язані з організацією державної служби способами виконання нею своїх завдань, правовим статусом державних службовців, їх правами, обов'язками і відповідальністю, порядком та технологіями проходження державної служби.

Усе це переконливо свідчить, що, використовуючи поняття “інститут державної служби”, ми маємо чітко розмежовувати два значення цього терміна. З одного боку, мається на увазі державна служба як правовий інститут. У цьому випадку державна служба може бути визначена як су-

купність правових норм, які регулюють відносини, що формуються в процесі організації державної служби і виконання державними службовцями своїх обов'язків. Як правовий інститут державна служба визначається нормами, які сформульовано у Конституції України, законах держави, інших нормативно-правових актах, а також нормами міжнародного права у межах їх ратифікації вітчизняним законодавцем. З другого боку, поняття інституту державної служби може бути охарактеризовано як сукупність формальних та реальних адміністративно-управлінських та організаційних відносин, які формуються в системі державної служби і визначають характер, спосіб та основні методи виконання державними службовцями їх обов'язків у процесі функціонування загальної системи державного управління. Доцільність виокремлення цих двох аспектів вживання поняття інституту державної служби полягає в тому, що ми отримуємо можливість здійснити важливий, з погляду науки державного управління, синтез між теорією та практикою державного управління, з одного боку, і розвитком правової системи — з другого.

Література

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы. — М.: Изд-во РАГС, 2002. — С. 200.
2. Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимошук В. П., Куйбіда Р. О., Голосніченко І. П. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). — К.: Факт, 2001. — С. 8.
3. Медведчук В. В. Україна: актуальні питання розвитку суспільства, держави і права. — К.: Інтерпрес ЛТД, 1999. — С. 165.
4. Сморгунів Л. В. Современная сравнительная политология. — М.: РОС-СПЭН, 2002. — С. 375.
5. Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. Public Management. — N.Y., Toronto: Oxford U.P., 1996. — P. 7–8.
6. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1996. — С. 21.
7. Битяк Ю. Конституційно-правові засади становлення і розвитку державної служби в Україні // Вісн. Акад. правових наук України. — 1998. — № 2 (13). — С. 75.
8. Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 284 с.
9. Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу. — К.: ФАДА, ЛТД, 1999. — С. 27.
10. Студеникин С. С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. — М.: Изд-во АН СССР, 1949. — С. 73.
11. Манохин В. М. Советская государственная служба. — М.: Изд-во "Юрид. лит-ра", 1966. — С. 10.
12. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системный подход в организации государственного управления. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — С. 82–84.
13. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні. — К.: ІнЮре, 1999. — С. 12–13.
14. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. — М.: РОСПЭН, 2002. — С. 97.