

Юридические науки

Черняк Владислав Віталійович

студент економіко-правового факультету

Київського кооперативного інституту бізнесу і права

Черняк Владислав Витальевич

студент экономико-правового факультета

Киевского кооперативного института бизнеса и права

Chernyak Vladislav

Student of the Faculty of Economics and Law of the

Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

**ТРАДИЦІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

ТРАДИЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**TRADITIONS OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC SERVICE IN
FOREIGN COUNTRIES**

***Анотація.** У роботі проаналізовано досвід правового регулювання державної служби в США, Великобританії, Німеччині, Франції та Японії. Окремі аспекти зарубіжного досвіду можна використати в реаліях сьогодення для покращення української державної служби в Україні.*

***Ключові слова:** державна служба, управління державною службою, державний службовець, правове регулювання державної служби.*

***Аннотация.** В работе представлен опыт правового регулирования государственной службы в США, Великобритании, Германии, Франции и Японии. Отдельные аспекты зарубежного опыта можно использовать в реаліях для улучшения государственной службы в Украине.*

Ключевые слова: государственная служба, управление государственной службой, госслужащий, правовое регулирование государственной службы.

Summary. *The paper presents experience of legal regulation of civil service in the USA, Great Britain, Germany, France and Japan. Certain aspects of foreign experience can be used in the realities to improve public service in Ukraine.*

Key words: *public service, management of public service, civil servant, legal regulation of public service.*

Постановка проблеми. Інститут державної (публічної) служби має особливе значення для забезпечення стійкості і стабільності соціальних процесів. Вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання державної служби є необхідною передумовою запровадження ефективних змін та удосконалення існуючої системи в Україні.

Стан дослідження. Проблема правового регулювання державної служби у зарубіжних країнах прямо або опосередковано розглядалася у працях Авер'янова В. Б., Баштанник В. В., Бородіна О. А., Ковбасюк Ю. В., Карпенка В.В., Стрельцова Д.В. та ін. Водночас аналіз їх публікацій свідчить про відсутність комплексного підходу до осмислення специфіки правового регулювання державної служби в зарубіжних країнах за сучасних умов.

Мета статті полягає в комплексному осмисленні зарубіжних традицій правового регулювання державної служби з особливою акцентуацією уваги на з'ясуванні загальноприйнятих уніфікованих правових стандартів і специфіки національних підходів.

Виклад основного матеріалу. Поняття «державна служба» трактується, з одного боку, як інститут влади та елемент політичної структури, механізм реалізації владних повноважень державних органів. З

іншого боку, державна служба розглядається у контексті реалізації функції держави з організації життєдіяльності суспільства.

Для країн англосаксонської правової системи (Великобританії, США, Канади, Австралії, Нової Зеландії тощо) характерна велика кількість нормативно-правових актів, що забезпечують інституціоналізацію державної служби. Окремо наголосимо, що у Великобританії, на відміну від інших країн, питання державної служби регулюються в основному не законами, а актами, прийнятими з ініціативи уряду [3, с.130]. Регулювання повноважень, порядок організації і діяльності держслужбовців у Великобританії, відноситься до предмету конституційного права.

У Великобританії керівництво державною службою формально здійснює монархія в особі королеви. Під монархією розуміється сукупність вищих органів держави і посадових осіб (прем'єр-міністра, кабінету міністрів). Меморандум для держслужбовців відзначає, що чиновницький апарат перебуває на службі монархії [3, с.131]. Наголосимо, що у вузькому сенсі під держслужбовцем розуміється особа, яка є службовцем адміністративного органу державного управління. До держслужбовців в широкому сенсі відносяться всі службовці державного сектора, включаючи як власне цивільних службовців, так і службовців збройних сил, поліції, місцевих органів влади, системи охорони здоров'я. Під цивільними службовцями розуміються «слуги корони», за винятком осіб, які обіймають політичні або судові посади. Англійська цивільна служба офіційно розглядається як довічна. Держслужбовці користуються пільгами при проходженні служби і матеріальним забезпеченням після відставки. Система просування по службі відрізняється певною жорсткістю, оскільки можливості для переміщення з міністерства в міністерство і з однієї посадової групи в іншу обмежені.

Правове регулювання державної служби в США істотно відрізняється від інших країн англосаксонської правової системи. Насамперед, основу законодавства про державну службу США складають

конституційні норми. У Конституції США говориться про повноваження Президента "заміщати всі вакансії, які відкриються в період між сесіями Сенату". Водночас Конституція США містить кілька загальних положень, з якими пов'язують розвиток держапарату. Натомість положення більшості нормативно-правових актів про державну службу інкорпоровано до Зводу Законів США.

Провідна роль у керівництві державною службою в США належить президенту і парламенту. За певними сферами державної служби, контроль здійснюється спільно і президентом, і парламентом, а щодо деяких – їхня компетенція розділяється [3, с. 91].

До категорії державних службовців відносять як посадових осіб та допоміжно-технічний персонал, що причетний до реалізації державно-владних повноважень, так і найманих працівників (викладачів державних навчальних закладів, робітників державних підприємств і сфери комунального обслуговування).

У країнах романо-германської правової системи основою формування корпусу державних службовців, як правило, є Конституція та комплексні закони. Наприклад, у Франції базовими вважаються Закон про права й обов'язки чиновників від 13 липня 1983 року, Закон про центральну публічну службу від 11 січня 1984 року. Наряду із загальними законами зберігають чинність спеціальні закони про окремі види державної служби.

Суть французької державної служби полягає в тому, що це закрита і детально регламентована система адміністрування, головними принципами якої є ієрархічність і лояльність державі [4, с.74]. Усіх державних службовців відповідно ієрархічній системі розподілу влад поділяють на центральних і місцевих. Службовцями центрального уряду вважають всіх працівників периферійних органів, що підпорядковуються центральному відомству і входять до його штату. До місцевих належать ті службовці, що

входять до системи закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування.

У Франції державних службовців поділяють на: функціонерів та службовців, які призначені на постійну посаду і введені в штат з наданням чину (підпорядковуються статуту); нефункціонерів, які набираються за контрактом і не включаються в штат (помічники, сезонні робочі, службовці з почасовою оплатою тощо).

Парламентом Франції затверджено Загальне положення про державну службу і визначено порядок створення бюджетних посад [4, с. 76]. Кожен владний орган займається виконанням власної функції. Державною Радою встановлюється перелік посад, які відносяться до кола повноважень президента і уряду, та перелік категорій чиновників, які можуть призначатися іншими органами. Президентом затверджуються декрети з питань державної служби, здійснюється призначення вищих посадових осіб – державних радників, головних консультантів Рахункової палати, префектів, послів, керівників академій тощо. Прем'єр-міністром, у відповідності з конституційними нормами, несеться безпосередня відповідальність за всю роботу державної служби. У межах конституційних повноважень ним готуються і видаються підзаконні акти, особливі положення про державну службу для окремих міністерств, координується діяльність міністерств в інтересах державної служби, приймається участь у призначенні вищих посадових осіб. У відповідності з рішеннями президента і прем'єра відбуваються призначення всього керівного складу міністерств, аж до начальників відділів.

На регіональному рівні управління державною службою здійснюється префектами. Префекти і підлеглі їм служби префектур виконують функції представників і центрального уряду і координаційного штабу служб регіону. Префекти наділені правом прийому на роботу службовців середньої і нижчої ланок. На рівні місцевого самоврядування керівними органами є муніципальна рада і мер. Вони замикають

управління державною службою в масштабі країни. Також для управління кадрами держслужбовців регіонального і місцевого рівнів створюються управління у формі державних територіальних інститутів. Вони поєднуються в загальнонаціональний центр, який керує кадрами тільки вищої ланки.

У Німеччині принципи побудови законодавства про державну службу закріплено в Основному Законі 1949 року. Базовим є Рамковий закон про право чиновників від 1 липня 1957 року (у редакції від 27 лютого 1985 р.). Також діють федеральні закони про окремі види федеральної державної служби [4, с. 102].

Основний Закон містить положення про структуру держслужби та поділяє держслужбовців на чиновників та осіб найманої праці. Умови проходження служби цих двох груп істотно розрізняються. У першій групі права і обов'язки чиновників регулюються законом і мають довічне призначення, а в другій, - договором найму. На відміну від чиновників, робітники і службовці не несуть дисциплінарної відповідальності. Для чиновників діє безумовна заборона на організацію страйків, для інших таке право зберігається. Існує категорія чиновників, наділених особливими повноваженнями, які володіють специфічним правовим і політичним статусом. Це так звані політичні чиновники. Закон про правове становище держслужбовців Німеччини встановлює чотири види посад - нижня, середня, підвищеного рівня (відповідальна служба) і вищого рівня (вища служба). В межах кожної групи держслужбовцям присвоюються ранги (всього 16 рангів).

Єдність держслужби Німеччини забезпечується загальною для всіх рівнів системою звань і чинів, єдиними правилами проходження держслужби, переліком прав і обов'язків, обмежень і гарантій.

Основним джерелом правового регулювання державної служби в Японії є Закон «Про державних службовців» від 21 жовтня 1947 року [6, с. 107]. Згідно зі статтею 33 цього Закону встановлено, що набір на державну

службу здійснюється відповідно до особистих заслуг кандидата, його професійної підготовки й ділових якостей, виявлених при складанні конкурсних іспитів. Шанси зайняти керівні посади мають лише особи з вищою освітою (як правило, це випускники юридичного факультету Токійського університету) [6, с. 109]. В основу кадрового забезпечення держслужби покладено «принцип заслуг».

Специфічною особливістю японського чиновництва є культ освіченості. Так, вища освіта дає службовцям на всіх етапах кар'єри ряд переваг. Наприклад, особи з середньою та спеціальною освітою зараховуються під час вступу на службу в другій розряд восьмого рангу, а випускники університетів отримують відразу перший розряд сьомого рангу (який вище восьмого). В країні існує незалежна централізована державна установа, що відповідає за проведення кадрової політики - кадрове агентство, яке діє паралельно уряду і не підпорядковане безпосередньо кабінету міністрів. У категорію державних службовців включають не лише працівників адміністративного апарату (чиновників у власному розумінні слова), але й тих, хто працює на державних підприємствах, службовців державних залізниць, працівників телебачення, державних і громадських (муніципальних) шкіл, військовослужбовців сил самооборони, співробітників поліції і пожежної служби.

За чисельністю держслужбовців Японія значно поступається країнам Західної Європи, що зумовлено незначними розмірами держсектора в країні. Особи, що перебувають на державній службі, залежно від характеру виконуваної роботи поділяються на дві основні групи, а саме: працівники «звичайної служби»; працівники «особливої служби». Працівники «звичайної служби» - це основна маса чиновників, яких у країні налічується близько трьох мільйонів. Усі, що входять у цю групу, Законом поділяються на 7 категорій, причому до чиновників як таких можна віднести лише осіб першої категорії, котрі займаються канцелярською

роботою і працею, що вимагає спеціальних професійних знань, та одержують платню за адміністративну роботу.

На «особливій службі» перебувають прем'єр-міністр, міністри, радники, що очолюють Раду у справах персоналу й Ревізійну раду, генеральний секретар Кабінету Міністрів Японії і його заступники, заступник глави канцелярії прем'єр-міністра із загальних питань, начальник законодавчого бюро Кабінету, парламентські віце-міністри, особисті секретарі прем'єр-міністра, міністрів і генерального секретаря Кабінету. Крім того, до осіб, які перебувають на «особливій службі», належать усі державні посадові особи, які обираються парламентом чи затверджуються обома або однією з палат парламенту, а також керівники та деякі чиновники Управління імператорського двору. До цієї групи осіб також належать надзвичайні й повноважні послы, члени урядових делегацій, що направляються за кордон, члени Академії наук Японії, судді, що служать в управлінні оборони, секретарі депутатів парламенту та ін. На посадових осіб, які перебувають на «особливій службі», не поширюються приписи й правові норми, що регулюють проходження «звичайної служби» [6, с. 124].

Важливим засобом підтримки високої ефективності державного апарату в Японії є контроль за кількістю і станом персоналу. У 1948 р. була заснована Національна кадрова служба, рішення і розпорядження якої, прийняті в межах її компетенції, не підлягають жодній інспекції. Контроль за дотриманням законодавства у сфері державної служби покладений на Раду у справах персоналу при Кабінеті Міністрів Японії.

З квітня 2000 року в Японії діє Закон «Про етику державних службовців», що регламентує положення, що містять заборони й обмеження для державних службовців на отримання подарунків і послуг від підприємців, що мають відношення до професійної діяльності чиновників. Крім цього, Закон визначив суворий порядок контролю за дотриманням зазначених заборон і обмежень [6, с. 125].

Комплексний порівняльний аналіз традицій правового регулювання державної служби у зазначених вище державах дає підстави стверджувати, що в країнах з федеративним устроєм (США, Канада, Німеччині) існують два рівні законодавства про державну службу. Федеральна влада уповноважена видавати основні приписи у сфері державної служби. Законодавство суб'єктів федерації базується на єдиних загальних принципах і часто уніфіковано.

У країнах з унітарним устроєм, де сильні тенденції "регіоналізації", на загальнодержавному рівні також установлюються тільки загальні питання державної служби. Так, в Італії загальні принципи організації державної служби закріплено у Рамковому законі про державну службу від 29 березня 1983 року. На основі цього Закону області ухвалюють власні норми.

Загалом «каталог» основних засад державної служби у більшості випадків закріплено нормами спеціальних законів. Вони містять положення щодо цілей та завдань державної служби, порядку її проходження, прав і обов'язків держслужбовців, гарантій їх правової та соціальної захищеності. Зміст правових документів дає уявлення про державну службу як найважливіший соціальний і державно-правовий інститут, що забезпечує функціонування державного апарату, слугує інструментом реалізації державної політики, виражає інтереси всього суспільства.

Висновки. Аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання державної служби дає підстави стверджувати про наявність досить широкого спектру сформованих упродовж новітньої доби підходів. Законодавство про державну службу формується під впливом панівних наднаціональних правових систем. Українська національна модель має урахувати кращі світові практики правового регулювання функціонування інституту державної служби.

Література

1. Баштанник В. В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Баштанник В. В. – Київ, 2011. – 36 с.
2. Бородіна О. А. Державне управління розвитком регіонів: європейський досвід та його адаптація в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Бородіна О. А. – Дніпропетровськ, 2013. – 20 с.
3. Державна служба: підруч.: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. Ю. В. Квбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.]; заг. ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. - К.: Юстиніан, 2016. – С. 100 – 124, 277 – 280.
5. Карпенко В.В. Протириччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції: автореферат дис... канд. наук з держ. упр., Одеса, 2015.
6. Политическая система современной Японии: [учебное пособие для студентов вузов] / под ред. Д.В. Стрельцова. – М.: Аспект Пресс, 2013. – 384 с.