

УДК 342.52:316.343.656:35

Г. Гадзало

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто шляхи удосконалення законодавства про державну службу у частині підвищення рівня правової культури державного службовця. Досліджено основні напрямки і етапи адаптації чинного законодавства України у сфері державного управління до законодавства ЄС, а також законодавче забезпечення правової культури у процесі такої адаптації.

Ключові слова: адаптація, державне управління, державна служба, законодавство, концепція, правова культура.

Особливо важливе значення у сучасній правовій системі має адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Це стосується і питання вдосконалення законодавства про державну службу і правового врегулювання правової культури державних службовців.

Так, згідно з ч. 1. ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Україна як незалежна, демократична держава, відповідно до пріоритетів програми інтеграції до ЄС, проводить роботу із адаптації національного законодавства до норм ЄС. У цьому напрямку, звісно, необхідно виконати низку завдань. Планом роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС передбачено удосконалення законодавства у сфері енергетики, оподаткування, торгівлі та послуг, охорони праці, якості та безпеки продукції, захисту прав споживачів, підприємницької діяльності, регіональної політики та регіонального співробітництва тощо [1].

На нашу думку, особливої уваги потребує і проблема формування правової культури посадовців, прийняття нормативно-правових актів у цій сфері, а також приведення їх до міжнародних стандартів, удосконалення національного законодавства з правової культури і правової освіти громадян України.

На сьогодні питання правового регулювання правової культури відображені лише декількох нормативно-правових актах. На рівні областей діють чисельні Програми правової освіти населення, проте й цього не достатньо, щоб стверджувати про належний рівень правового забезпечення правової культури, особливо у сфері державного управління. Проблема правової культури у таких програмах згадується частково і лише в тій частині, що необхідно підвищувати рівень правової культури чиновників, державних службовців, проте процедуру чи проекти таких змін не сформульовано. Очевидно, що логічно правильним було б прийняття окремого нормативно-правового акту, який би визначав понятійні і змістові характеристики правової культури, передбачав обов'язкове введення в навчальні робочі плани і програми додаткових курсів із формування правової культури, а також питання державного регулювання цього поняття тощо.

Проблеми розвитку, формування та підвищення рівня правової культури в державному управлінні в Україні досі не були відображені в окремому науковому

дослідженні, хоча окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися такими науковцями: В. Андрейцевим, В. Денисовим, Л. Заблоцькою, В. Камінською, І. Котюком, Д. Керимовим, А. Модем, Г. Мурашиним, П. Рабиновичем, В. Семеновим, В. Сущенком, А. Семитко, С. Савченком, І. Усенком, Г. Федоровим, Ю. Шемшученком, С. Щупинською. А проблема правового врегулювання правової культури і його адаптація до законодавства ЄС залишається маловивченою.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямків і етапів у процедурі удосконалення законодавства про державну службу у частині підвищення рівня правової культури державних службовців і адаптації такого законодавства до законодавства ЄС.

Предметом дослідження є питання правової культури у процесі удосконалення законодавства про державну службу і його адаптація до європейських стандартів. Об'єктом дослідження є правова культура в державному управлінні.

Щодо сфери державного управління, то професійність державної служби забезпечується розвинутою системою професійної підготовки державних службовців, що дає можливість державним службовцям постійно удосконалювати свої знання та навички роботи, а також системою управління персоналом, спрямованою на розвиток потенціалу кожного державного службовця, забезпечення його професійної неупередженості та здатності об'єктивно, незалежно від політичного впливу, виконувати свої обов'язки. Державна служба в Україні є однією з найбільш високоосвічених у світі (майже 70% державних службовців мають повну вищу освіту) [2]. Однак для успішної роботи на тій чи іншій посаді державної служби важливі не лише знання, але й практичні уміння, навички, здібності та особисті якості, певний набір яких становить профіль компетентності посади або групи посад державної служби. Незважаючи на розвинену академічну систему підготовки та перепідготовки, що забезпечує державних службовців новітніми знаннями у сфері державного управління, недостатньо розвинутою є тренінгова складова, орієнтована на вироблення та удосконалення практичних навичок, умінь, "алгоритмів дій" у певній ситуації.

Сучасне законодавство про державну службу, як свідчить практика, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку.

Негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності [3].

Невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори роблять державну службу непривабливою, зокрема для молоді, призводять до відтоку з державної служби значної частини висококваліфікованих спеціалістів. Низькою залишається і якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями. Це пов'язано з невідповідністю професійного рівня частини з них

сучасним потребам суспільства, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг.

Процедура прийняття на державну службу і просування по службі, діяльність державних службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час вирішення відповідних питань, не забезпечується належного контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів державної влади і водночас створює додаткові можливості для зловживань, корупції й хабарництва, безвідповідальності державних службовців. Значення ж професіоналізму в державній службі насамперед “зростає у зв'язку з процесом реформування державної служби, а також виділенням особливої різновидності такої відповідності знань, умінь та навичок службовців до вимог відповідних посад державної служби” [4].

Унаслідок зазначених дій та численних інших факторів ефективність державної служби знижується, посилюються нестабільність у суспільстві, відчуженість людини від держави.

Доцільно зазначити, що для усунення усіх перелічених вище недоліків в Україні у 2006 р. прийнято Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (далі – Концепція), яка спрямована на системне правове вирішення проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій.

Відповідно до цієї концепції, подальший розвиток державної служби має здійснюватися на таких засадах:

- конституційність і законність регулювання діяльності державних органів та державних службовців, їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

- висока професійність, демократичність та прозорість системи державної служби, процедур прийняття рішень органами державної влади, забезпечення участі громадян у процесі підготовки таких рішень;

- об'єктивне та оперативне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх посадових осіб;

- неухильне дотримання державними службовцями вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки, насамперед щодо недопущення проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів;

- патріотичність, самовіддане служіння українському народові, політична нейтральність державних службовців;

- чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень і відповідальності осіб, які їх займають;

- стабільність державної служби, надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків, належна матеріальна та інша забезпеченість.

Саме ці чинники повинні зробити роботу державних службовців прозорішою, ефективнішою і результативнішою, що сприятиме підвищенню професійної правової культури державних службовців.

У процесі вдосконалення законодавчого забезпечення вирішення основних проблем у сфері державної служби і забезпечення належної правової культури необхідно:

1. Запровадити ефективніший механізм реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, не допускаючи привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками.

За цього повинні бути закріплені вищі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, насамперед щодо рівня їх професійності, зокрема знання нормативно-правових актів, уміння застосовувати їх у практичній діяльності, що і визначатиме їх рівень правової культури, відповідної сфери державного управління та регулювання, володіння державною мовою, здатності до роботи з громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, засобами масової інформації на принципах об'єктивності, гласності, відкритості і прозорості.

Удосконалюючи порядок прийняття на державну службу та просування по службі, особливу увагу треба приділити запровадженню механізмів дієвої підтримки осіб, які мають значний досвід роботи, володіють іноземними мовами, а також посиленню законодавчих гарантій забезпечення реалізації гендерної політики у сфері державної служби, розширенню можливостей доступу до такої служби молоді, інвалідів, стан здоров'я яких не перешкоджає виконанню професійних обов'язків державних службовців.

2. Удосконалити механізм правового регулювання відносин у сфері державної служби.

У законодавстві про державну службу потрібно передбачити, що статус державного службовця надається лише тим працівникам органів державної влади, професійна діяльність яких пов'язана з практичним виконанням функцій держави, зокрема завдань щодо формування та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, забезпечення виконання законодавства, розподілу та використання коштів державного бюджету.

Водночас необхідно встановити, що в органах державної влади працюють також і працівники, які не належать до державних службовців, і тому їх діяльність, порядок призначення на посади та звільнення з посад мають регулюватись законодавством про працю.

3. Забезпечити системне правове регулювання всіх видів державної служби, включаючи державну службу в апаратах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, в центральних та місцевих органах виконавчої влади, зокрема дипломатичну службу, державну прикордонну службу, державну службу в митних органах, органах державної податкової служби, судах, органах прокуратури, міліції, інших державних органах, а також у Збройних силах України та інших військових формуваннях.

Для цього необхідно впорядкувати класифікацію посад державних службовців, зважаючи насамперед на обсяг їх повноважень, зміст та складнощі роботи, ступінь відповідальності, встановити чіткіші критерії та вдосконалити порядок віднесення посад державних службовців до відповідних категорій, визначити співвідношення між категоріями посад та рангами державних службовців, а також категоріями посад, рангами, класними чинами, військовими званнями в різних видах державної служби, категоріями посад і рангами на службі в органах місцевого самоврядування, що сприятиме реалізації принципів соціальної справедливості, розширенню можливостей для рівного доступу громадян до різних видів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, безперешкодному переходу з одного виду служби на інший, проведення, за потреби, ротатції кадрів.

4. Розмежувати політичні та адміністративні посади в органах державної влади, зважаючи на відмінності у повноваженнях і відповідальності осіб на таких посадах, порядок призначення на ці посади та звільнення з них, забезпечивши за

цього виконання вимог Конституції України, за якими органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Визначити законом вичерпний перелік посад, які належать до політичних, оскільки багато державних службовців настільки заполітизовані, що це негативно проявляється у їх роботі як державних службовців, порушуючи за цього присягу державного службовця і законодавство загалом.

З огляду на це, передбачити запровадження в установленому порядку в апараті Кабінету Міністрів України і міністерствах посади державних секретарів як вищі адміністративні посади в цих органах, із збереженням посад заступників міністрів як політичних посад.

Встановити, що державні секретарі та їх заступники, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступники належать до вищого корпусу державної служби. Визначити перелік посад вищого корпусу державної служби, встановити додаткові гарантії щодо соціального захисту осіб, які призначаються на такі посади, встановити строк перебування протягом якого на відповідних посадах дає право на присвоєння відповідного рангу державного службовця, одержання додаткових соціальних пільг та гарантій.

Необхідно запровадити ефективніші правові механізми забезпечення стабільності діяльності державних службовців та їх незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посади, вдосконалити порядок формування державної політики, правовий механізм забезпечення політичної нейтральності державних службовців, передбачивши, зокрема, припинення ними на час перебування на державній службі членства у політичних партіях. Потрібно також удосконалити механізми запобігання виникненню конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів державних службовців, захисту їх інтересів у разі зміни структури, ліквідації чи реорганізації органу державної влади.

Водночас необхідно вдосконалити правовий статус працівників патронатних служб, їх повноваження, порядок призначення на посади та звільнення з посад. За цього треба передбачити, що патронатні служби можуть мати лише особи, які займають посади, що належать до політичних.

5. Удосконалити порядок проходження державної служби, зокрема прийняття на державну службу та просування державних службовців по службі, їх ротації відповідно до інтересів держави, з урахуванням рівня кваліфікації, ділових та моральних якостей державних службовців, їх професійних досягнень, а також володіння практичними навиками, необхідними для роботи на певній посаді, щоб такі умови лише сприяли підвищенню їх правової культури.

Має бути підвищено роль кадрового резерву, ефективність роботи з особами, зарахованими до такого резерву, вдосконалено порядок проведення та підвищено роль конкурсів, оцінювання при доборі претендентів на посаду, прийнятті на державну службу та просуванні по службі, визначено загальні вимоги до таких процедур. Створити умови для підготовки на основі спеціальних програм потенційних кандидатів для роботи на посадах, що належать до вищого корпусу державної служби, забезпечити обов'язковість періодичної атестації та іншого оцінювання результатів діяльності державного службовця, що має бути підставою для прийняття рішень щодо просування по службі, встановлення різних видів заохочень, застосування дисциплінарних стягнень тощо.

Потрібно передбачити створення для державних службовців більш сприятливих умов для професійного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення та підвищення кваліфікації, посилити дієвість системи безперервного професійного навчання, періодичного стажування у відповідних державних органах, провідних навчальних та наукових центрах України та інших держав, розширити можливості для підвищення кваліфікації без відриву від служби. За цього має бути передбачене системне оновлення програм професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців для посилення їх спроможності до ефективного аналізу засад державної політики, вироблення пропозицій із її вдосконалення, забезпечення її реалізації. А також включення в навчальні програми курсів і дисциплін із розвитку та формування правової свідомості і правової культури, методів та способів підвищення їх рівня, насамперед за допомогою правового тлумачення і роз'яснення правових норм, визначення переваг, недоліків та прогалин (останні ж дуже часто використовуються для тінювих операцій). Запропоновані пропозиції могли б використовуватися державними службовцями у відповідних регіональних, міських і обласних програмах із формування правильного правового мислення самих чиновників усього населення.

6. Удосконалити правове регулювання надання державними службовцями управлінських послуг, оптимізувавши для цього на засадах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими органами, підприємствами, установами та організаціями, уповноваженими надавати такі послуги. Для підвищення якості управлінських послуг має бути забезпечено впровадження відповідних національних та міжнародних стандартів.

7. Удосконалити систему оплати праці, житлового, пенсійного, інших видів соціального забезпечення та захисту інтересів державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів, посилення мотивації їх роботи, підвищення привабливості державної служби та забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, що можливо, частково, і викоринити прояви корупції та хабарництва. Для цього має бути підвищено роль посадового окладу у формуванні заробітної плати державного службовця, вдосконалено систему доплат і надбавок.

8. Визначити в законодавстві про державну службу види дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, порядок і процедуру розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також оскарження такого рішення, захисту прав державного службовця.

Посилити відповідальність державних службовців за порушення вимог щодо декларування фінансових, майнових доходів та зобов'язань, зокрема за кордоном, своїх та членів своєї сім'ї, запровадити декларування такими особами їх витрат.

9. Удосконалити систему управління у сфері державної служби. Посилити роль Кабінету Міністрів України, відповідних координаційних органів, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів у реалізації державної політики, забезпеченні дотримання законодавства у цій сфері, запровадження в усіх органах державної влади єдиних стандартів якості державної служби, вдосконалити порядок взаємодії цього органу з іншими державними органами, їх кадровими службами.

Реалізація Концепції має забезпечити істотне підвищення якості управлінських послуг, що надаються органами державної влади громадянам, всебічне дотримання законних прав та задоволення інтересів громадян, підвищення ефективності державного управління і правової культури державних службовців, подальшого здійснення адміністративної реформи, зміцнення потенціалу державної служби та авторитету держави.

Удосконалення законодавства при реформуванні системи державної служби має здійснюватись поетапно.

Доцільно також зазначити, що на сьогодні в Україні існує законопроект нової редакції закону України “Про державну службу” [5]. Але окремого розділу чи то статті, присвячених правовій культурі державних службовців, там не вказано. Йдеться лише про загальні обов’язки щодо знання Конституції і законів України, їх неухильне виконання і дотримання. Ці положення відображені і в Загальних правилах поведінки державного службовця [6], що є узагальненням моральних стандартів поведінки та доброчесності державних службовців та відповідають за своїми цілями зразку Кодексу поведінки державних службовців, який схвалено Комітетом міністрів Ради Європи. Водночас необхідно повернутися до проекту розробленого ще у 2000 р., Кодексу основних правил поведінки державного службовця, щоб визначитися щодо етики державного службовця, на рівні закону врегулювати вимоги до поведінки державного службовця та відносини, що складаються у процесі реалізації таких вимог. Вважається, що закріплення відповідних вимог до поведінки державних службовців на рівні закону сприятиме створенню умов для підвищення авторитету державної служби, посиленню дисциплінованості, добропорядності, підвищенню рівня правової культури державних службовців.

У деяких країнах етичні проблеми державно-службової діяльності врегульовані саме на рівні законів. У США – це Кодекс етики урядової служби, у Великій Британії – Адміністративний кодекс, у Канаді – Збірник принципів, які регулюють поведінку державних службовців [7]. В Україні на основі Концепції має бути розроблено й інші проекти нормативно-правових актів, необхідних для вдосконалення системи державної служби в Україні, врегулювання статусу та порядку проходження окремих видів державної служби і більш деталізованого правового регулювання правової культури.

Щодо європейського виміру і вступу України в ЄС, то на сучасному етапі в Україні вже створено основні нормативно-правові та організаційні передумови для здійснення адаптації законодавства України (зокрема і законодавства про державну службу) до законодавства ЄС.

Головна мета та пріоритетні напрямки наближення законодавства України до законодавства ЄС визначені Угодою про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. (далі – УПС) [8]. З метою прискорення імплементації УПС та реалізації Стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженої Указом Президента України “Про стратегію України до ЄС” № 615 від 11.06.1998 р. [9], було розроблено та затверджено відповідним указом Президента Програму інтеграції України до ЄС. Щороку, починаючи з 2001 р., Кабінет Міністрів України розробляє та затверджує план дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції, складовою частиною якого є план роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Відповідно до положень Стратегії інтеграції, внутрішнє забезпечення інтеграційного процесу покладатиметься на вищі, центральні та місцеві органи виконавчої влади України у співпраці з органом законодавчої влади та відповідними органами місцевого самоврядування.

Порядок роботи центральних органів виконавчої влади з підготовки підзаконних нормативно-правових актів, із урахуванням основних положень законодавства ЄС, проєктів законів України, актів Президента та Уряду України визначив Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Про тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України” № 915 від 05.06.2000 р.) [10].

Доцільно зауважити, що за останні роки відбулося значне оновлення складу кадрів в органах виконавчої влади, що позначилося на рівні управлінської діяльності і значно зменшує загальний рівень правової культури в країні, оскільки частина кадрів не має досвіду роботи в органах публічної влади або цей досвід є недостатнім. За цього треба пам’ятати, що правова культура в державному управлінні формується у процесі здійснення суб’єктами владної діяльності своїх посадових повноважень і включає такі елементи:

- 1) знання правових норм, рівень правового мислення, професійної підготовки;
- 2) широкий світогляд політичного і економічного бачення реальності, визначальний рівень загальної правової культури;
- 3) професійно-етичні якості чиновника, професійну бездоганність, службову дисциплінованість, добросовісність, чесність [11].

До переліку можна залучити і зібраність, точність та акуратність при прийнятті рішень, витримку, вміння приваблювати до себе людей [12].

На нашу думку, сучасному чиновнику не вистачає більшості із перелічених елементів, а тому його правова культура залишається досить низькою. Що ж до проблеми етики державного службовця [13], то на сьогодні ця тематика є більш дослідженою і не такою проблематичною. Саме туг держава і суспільство мають застосовувати всі можливості із забезпечення належного правового регулювання всіх сфер діяльності державних органів, що відповідає вимогам верховенства права та законності функціонування виконавчої гілки влади, всієї системи державного управління.

Основна контрольна функція у процесі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у системі центральних органів виконавчої влади буде покладена саме на Міністерство юстиції. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України (затвердженого Указом Президента України № 1396 від 30.12.1997 р.) [14], Мін’юст здійснює правову експертизу (готує висновки) щодо відповідності основним положенням законодавства ЄС актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України, а також готує зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів при підготовці їх на підпис Президентів України [15].

Зближення законодавства України із сучасною європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України (зокрема і формування вищого рівня правової культури), економічний розвиток держави в рамках Євросоюзу і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС, а також створить необхідні передумови для отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС, що є її головним зовнішньополітичним

пріоритетом у середньотерміновому вимірі. Але на цьому шляху є і низка перешкод. Важливою проблемою процесу наближення українського законодавства до правової системи ЄС є відсутність цілісного законодавчого поля в Україні. Як наслідок, існуюча законодавча база є суперечливою, нестабільною і малозрозумілою. Так, із 30 тис. нормативно-правових актів, що діють в Україні, закони становлять лише 4,6% [16]. Але проблема полягає не так у кількісних показниках, як у якісному змісті законодавства, адже в ЄС особливе значення приділяється саме якості правових актів [17]. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт повинен бути: чітким, без зайвої “довжини”, не двозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що роблять акт складним для читання.

Ускладнює формування дієвої правової системи України також відсутність ефективного механізму імплементації чинних нормативно-правових актів. Як зазначив експерт Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. П'ятницький, “головна проблема України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, які не працюють на практиці” [18].

Вагомим внеском у наближення українського законодавства до європейських норм права є членство України в Раді Європи, адже конвенції цієї організації встановлюють спільні правові стандарти, зокрема й для країн-членів ЄС. Україною ратифіковано майже 30 таких конвенцій. Розпорядженням Президента України утворено Державну міжвідомчу комісію з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів Ради Європи тощо. Безумовно, що процес адаптації законодавства вимагає посилення аналітичної складової. Цьому сприятиме максимальне використання потенціалу науково-дослідних інституцій та неурядових аналітичних центрів. Органи державної влади можуть співпрацювати із “мозковими центрами” для отримання допомоги при вирішенні суперечливих питань, розробки практичних рекомендацій із урахуванням інтересів та особливостей України, прийнятті серйозних політичних рішень тощо. Прикладом такої співпраці є ефективне функціонування спеціального підрозділу з європейської інтеграції при дослідницькому бюро польського Сейму, створеного в 1997 р.

Адаптація чинного українського законодавства до законодавства ЄС – обов'язкова передумова успішної реалізації європейських прагнень України.

Розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також врахування досвіду асоційованих країн ЄС дасть позитивний результат [19].

Підсумовуючи, можна зазначити, що загалом Україна вже сформувала стратегічне бачення, інституційний механізм та нормативно-правову базу такої адаптації. Основними інструментами в цій сфері, безумовно, мають стати Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та плани-графіки адаптації у пріоритетних сферах. Програма визначає мету, основні терміни, інституціональний механізм адаптації, а також засади її фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення, плани-графіки – алгоритм взаємодії з Європейським Союзом, конкретні цілі та заходи, які здійснюватимуться впродовж року. Щорічні плани заходів із виконання Програми мають, на підставі закріпленого в Програмі інституційного механізму,

конкретизувати терміни та визначати конкретних виконавців передбачених Планами-графіками заходів [20]. Будемо сподіватися, що питання правової культури в українському національному законодавстві відповідно теж будуть адаптовані до європейських стандартів.

Література

1. Світова та європейська інтеграція [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Я. Й. Малика. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 325.
2. Інформаційний бюлетень Бюрократ [Текст]. — 2005. — № 1011. (1011). — 29 жовт.
3. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 140/2006 від 20.02.2006 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
4. Лазор О. Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. / Оксана Лазор, Олег Лазор. — К. : Дакор ; КНТ, 2006. — 472 с. — (Серія “Публічна служба”).
5. Про державну службу [Електронний ресурс] : Законопроект // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
6. Пірен М. І. Політико-правові чинники формування управлінської культури / М. І. Пірен // Деонтологія, конфліктність та управління [Текст] : навч.- практич. посіб. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — С. 255, 256.
7. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2000. — № 45. — С. 1971.
8. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством [Текст] від 16.06.1994 р. — К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. — С. 27.
9. Про стратегію інтеграції України до ЄС [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 615 від 11.06.1998 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
10. Про тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 915 від 05.06.2000 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
11. Баранов П. П. Аксиология юридической деятельности [Текст] : учеб. пособ. / П. П. Баранов, А. П. Окусов. — Ростов-на-Дону : [б. и.], 2003. — С. 73.
12. Махонин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование [Текст] / В. М. Махонин. — М. : Юристъ, 1997. — 296 с.
13. Ліпенцев А. В. Етика державного службовця [Текст] : матеріали до дисципліни “Соціальна та гуманітарна політика” / А. В. Ліпенцев. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 1999. — С. 16.
14. Положення про Міністерство юстиції України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1396 від 30.12.1997 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
15. Оніщук М. В. Наближення законодавства України до законодавства ЄС. Нормативно-правове та інституційне забезпечення процесу адаптації [Електронний ресурс] / М. В. Оніщук // Режим доступу : www.minjust.gov.ua.
16. Панченко О. Украина живет по закону на 4,6% / О. Панченко // День [Текст]. — 1999. — 7 окт. — С. 2.
17. Міжнародний імідж України: міфи і реалії // Національна безпека і оборона [Текст]. — 2000. — № 3. — С. 25.

18. Fundamental Reform for Future Integration // The Day [Text]. — 2000. — № 18. — June 6. — P. 5.

19. Істягіна Н. Адаптація законодавства України до законодавства європейського союзу: стан, проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Н. Істягіна, С. Костюк // Режим доступу : www.serhiykostyuk.com.

20. Мармазов В. Адаптація законодавства України до ACQUIS ЄС / В. Мармазов, Г. Друзенко // Юридична газета [Текст]. — 2003. — №12 (12). — 24 груд. — С. 7.

H. Hadzalo

**IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON PUBLIC SERVICE
IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION AS A FACTOR
OF LEGAL CULTURE DEVELOPMENT
IN THE PUBLIC ADMINISTRATION**

Ways of improvement of legislation on public service at the part of increasing the level concerning legal culture of public servants are considered. Basic directions and stages of valid legislation of Ukraine to the EU legislation in the public administration sphere are investigated and also legislature ensuring of legal culture in the process of adaptation.

Key words: adaptation, public administration, public service, legislation, conception, legal culture.