

УДК 35:083:174(73)

ЛАЗОР Олег Ярославович,

д-р держ. упр., проф.,

зав. каф. упр. персоналом та держ. служби ЛРІДУ НАДУ

СТЕЛЬМАЩУК Лариса Степанівна,

аспірант каф. упр. персоналом та держ. служби ЛРІДУ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Розглядається досвід розподілу влади як однієї із класифікаційних ознак державної служби в Сполучених Штатах Америки та Україні, аналізується взаємодія між гілками влади залежно від державного устрою, зіставляються дві системи на основі пошуку спільних та відмінних рис.

Ключові слова: орган влади, форма правління, парламентсько-президентська республіка, взаємодія гілок влади, глава держави, політичний режим.

Лазор О. Я., Стельмащук Л. С. Организация государственной власти и государственной службы в Украине и Соединенных Штатах Америки: сравнительный анализ

Рассматривается опыт распределения власти как одной из классификационных признаков государственной службы в Соединенных Штатах Америки и Украине, анализируется взаимодействие между ветвями власти в зависимости от государственного строя, сопоставляются две системы на основе поиска общих и отличных черт.

Ключевые слова: орган власти, форма правления, парламентско-президентская республика, взаимодействие ветвей власти, глава государства, политический режим.

Lazor O. J., Stelmashchuk L. S. The government organization and public administration in Ukraine and the United States of America: comparative analysis

Experience of distribution of the power as one of classification signs of public service in the United States of America and Ukraine is considered, interaction between branches of the power depending on a political system is analyzed, comparison of two systems on the basis of search of general and excellent lines is spent.

Key words: authority, the board form, parlamentsko-presidential republic, interaction of branches of the power, the head of the state, a political mode.

Постановка проблеми. Після розпаду Радянського Союзу на окремі держави перед народом кожної з них постало питання про формування власної системи державних органів, розподілу функцій між ними, а також ухвалення законів, які б регулювали всі сфери суспільного, політичного та економічного життя. Попередній устрій, що виражав психологію радянської системи, повністю себе вичерпав. Він, навіть з численними змінами та врахуванням уже здійснених помилок, не може бути використаний у самостійних країнах. Україна, будучи однією з таких держав, потребує становлення свого конституційного ладу та державної служби, які б дозволили їй стати незалежною не тільки на словах, але й на ділі. З цього погляду необхідно дослідити історію становлення й розвитку державної політики у всіх сферах сучасних високорозвинутих країн.

Зокрема, варто звернути увагу на Конституцію Сполучених Штатів Америки, у якій чітко зазначено розподіл влади на три гілки, а також функції кожного з державних органів. Засновники Конституції США поклали в основу організації, компетенції і взаємодії вищих органів державної влади свій особливий американський варіант, який перейшов у систему «стримувань і противаг».

Один з найвидатніших президентів США А. Лінкольн вважав, що Конституція є важливим кроком для переходу від рабства до незалежності. Окрім того, у ній має бути закріплено принцип рівності, який автоматично передбачає свободу в державі. Американці мають прагнути до свободи, проте не забувати про можливість співпраці з іншими народами [5, с. 27].

Для України важливо використати позитивний досвід інших держав. Створення якісно нової правової держави неможливе лише з використанням власного досвіду, який, до того ж, є досить незначним. Саме в цьому полягає актуальність праці.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. США, будучи однією з найбільш розвинутих країн та маючи багатовікову історію, привертають увагу сучасних науковців. Так, сьогодні вивчають етапи становлення держави як незалежної та стабільної із власною системою державного управління. Варто не забувати, що сучасні досягнення США були б неможливими насамперед без ухвалення Конституції та законів, які за довгий період свого існування майже не мали поправок. Це свідчить про оптимальність їх вихідних положень.

Розвиток держави, крім того, пов'язаний зі стабільністю і чітким розподілом повноважень посадових осіб. І не важливо, як називають себе представники державного апарату: *державними службовцями* чи *цивільними службовцями*, а чи застосовують інший термін. Головне, що вони відповідають за свої дії як перед державою, так і перед народом. Американський державний устрій побудований на демократії, яка характеризує чіткий розподіл обов'язків, здійснення яких зорієнтовано на благо народу.

Серед українських науковців, які досліджують питання інституту державної служби США та, зокрема, діяльність державних службовців, є: Т. А. Шевченко та В. М. Запара (політична система держави), М. В. Терент'єв (питання освіти державних службовців), В. М. Шамраєва (питання службової етики, функціонування державної служби у США), Т. В. Кондратюк (економічні питання державного управління). Дослідники доходять висновків про можливість упровадження міжнародного досвіду в Україні, принаймні окремих аспектів щодо питання державної служби.

Мета статті. Метою статті є дослідити та проаналізувати підходи щодо розподілу влади у США та Україні, а також визначити спільні та відмінні риси в устрої двох держав.

Виклад основного матеріалу. Стабільність і подальший розвиток будь-якої держави визначається станом її нормативно-правової бази і передусім Конституції. Саме в основному законі країн закладається принцип розподілу влад, приділяється увага правам і свободі громадян, визначається форма державного устрою та форма правління.

США, будучи президентською республікою, мають свої особливості щодо здійснення державної служби та вимог, які покладаються на державних службовців. Зокрема, такі відмінності спостерігаються вже в розподілі влади між трьома гілками: законодавчою, виконавчою та судовою. На практиці це виявляється через функції посадових осіб. Президентська республіка передбачає злиття повноважень голови держави й голови уряду в одній особі – президенті; обрання президента парламентом, який, у свою чергу, потім формує уряд; заборону депутатам бути членами уряду і навпаки. Принцип розподілу влад передбачає й певну взаємодію, у результаті якої не допускається переважання однієї влади над іншою або за рахунок іншої. Відмінності у розподілі влади між гілками, а також особливості форм державного устрою та правління у США та Україні наведені в таблиці.

Порівняльний аналіз організації державного устрою у США та Україні

Характеристики	Україна	США
Форма державного устрою	Унітарна	Федеративна
Форма правління	Парламентсько-президентська республіка	Президентська республіка
Система органів влади	Виконавча, законодавча, судова	Виконавча, законодавча, судова
Перші особи держави	Президент, прем'єр-міністр, голова Верховної Ради	Президент, віце-президент, спікер
Адміністрація президента	Секретаріат президента	Виконавче управління
Виконавча влада	Голова – прем'єр-міністр, Міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується через відповідні міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом	Голова – президент, Міністерства, адміністративні агентства, публічні корпорації
Законодавча влада	Верховна Рада України	Конгрес
Судова влада	Конституційний суд, Верховний суд, суди загальної юрисдикції (місцеві, апеляційні, спеціалізовані)	Верховний суд, федеральні суди (окружні, спеціальні, апеляційні, спеціальні апеляційні)

Дослідження системи органів державної влади в Україні та США варто розпочати із визначення форми державного устрою та форми правління, адже ці категорії формують подальший напрям розподілу влад та відповідних функцій між їх представниками. Як видно з таблиці, Україна є унітарною, парламентсько-президентською, на відміну від США, яка, у свою чергу, є федеративною і президентською республікою. Розбіжність в устрої двох держав спричиняє і певні розмежування в розподілі владних функцій.

У теоретичному, як і в практичному значенні, важко виявити, яка із систем має більше переваг порівняно одна з одною. Форма устрою та правління однієї країни може мати протилежне відображення в іншій державі. Прикладом є запровадження президентської республіки в країнах Латинської Америки, які, проте, не повторили успіху США. Таким чином, не варто абсолютизувати чи, навпаки, надавати великого значення тій чи іншій формі правління й насамперед не забувати, що вони в різний спосіб функціонують у державах.

Утілена в життя президентська система влади в США заклала основу для формування стабільного політичного режиму, у межах якого, згідно з Конституцією США, президент є не тільки главою держави, але й керівником виконавчої влади. Таким чином, у США не існує проміжної посади між президентом держави і кабінетом Міністрів. Відомо, що президент США наділений великими повноваженнями: він є верховним головнокомандуючим збройних сил, верховним представником держави на міжнародному рівні; має право за згодою сенату призначати федеральних суддів, скликати надзвичайні й переносити чергові сесії [2, с. 379].

В Україні склалась дещо інша ситуація. Після проведених президентських виборів 2004 р. та прийнятих змін до Конституції України з 1 січня 2006 р. держава стала парламентсько-президентською. Більшу частину обов'язків сьогодні має прем'єр-міністр, який очолює Кабінет Міністрів України. Парламентсько-президентській республіці властиві певні особливості, проте ще рано говорити про недоліки, адже вона відносно недавно запроваджена в державі. Такий вибір форм правління дає можливість сформувати власну систему органів, яка б змогла функціонально діяти та відповідати інтересам усього населення.

Повноваження Президента України з 1 січня 2006 р. стали обмеженими. Зміни до Конституції фактично вивели його за межі виконавчої влади. Проте він керує зовнішньою політикою, призначає і звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій; залишається головнокомандуючим збройних сил України; призначає та звільняє з посад вище командування збройних сил, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави [1, с. 372].

Наступним кроком у порівняльному аналізі двох держав є дослідження державної служби, а саме розподіл її на гілки влади. Зазначений критерій є універсальним для всіх без винятку країн, адже формування трьох основних напрямів, за якими буде діяти влада, найбільш точно відображає загальні потреби населення кожної з держав. У США, як і в Україні, державна служба має певне відображення в законодавчій, виконавчій і судовій владі.

Зокрема, законодавча влада у США представлена Конгресом, який, на відміну від Верховної Ради України, є двопалатним. Верхня палата Конгресу – сенат, очолюваний віце-президентом, формується із двох осіб від кожного штату незалежно від населення штату. Нижня палата – палата представників, якою керує спікер, діє з визначеною кількістю осіб у розрахунку одна особа на кожні 30 тис. жителів за умови, що всі штати будуть мати хоча б одного представника. Згідно із розділом 2 ст. 1 Конституції США жодна особа не може стати представником, якщо вона не досягнула 25-річного віку, не була впродовж 7 років громадянином держави і не проживає на період виборів у штаті, який представляє; відповідно до розділу 3 ст. 1 сенаторами не можуть бути особи, які не досягнули 30-річного віку, не були протягом дев'яти років громадянами держави й не проживають на час виборів у штаті, від якого вибираються. Перевибори представників проводяться кожні два роки, а сенаторів – із розрахунку кожна третя частина сенату через наступні два роки [4].

Спікер є лідером нижньої палати, якого обирають голосуванням у палаті представників після того, як кожна партія подасть список кандидатів і буде створено Конгрес. Відповідно до вимог палати представників спікер має прийняти присягу, підписувати проекти законів, здійснювати контроль за діяльністю палати представників [6, с. 8].

У Конституції України єдиним органом законодавчої влади затверджено Верховну Раду України – однопалатний парламент представлений 450 депутатами, який очолює голова. Обираються депутати вільними виборами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. При цьому кандидати в народні депутати мають досягнути 21 року і проживати на території України протягом останніх 5 років. Голову Верховної Ради та його двох заступників обирають серед депутатів. Вплив парламенту на інші органи державної влади здійснюється через ухвалення законів та постанов.

Виконавчий орган влади у США представляє президент, який вибирається терміном на чотири роки. Президент видає більшість підзаконних актів і за порадою та згодою із сенатом призначає на вищі державні посади, може створювати та управляти різними агентствами. Другою повноважною особою в ієрархії виконавчої влади є віцепрезидент, проте він керує сенатом. Президент керує Кабінетом Міністрів, що об'єднує на сьогодні 14 міністерств. Крім міністерств до виконавчих органів належать адміністративні агентства та публічні корпорації [3, с. 96].

В Україні Кабінет Міністрів очолює прем'єр-міністр, проте, згідно зі змінами до Конституції, перебирає на себе більшість обов'язків президента. Структурним елементом виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), що об'єднують міністерства, яких сьогодні є 20, державні комітети та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Наступним елементом у виконавчій владі є місцеві державні адміністрації (обласні, районні, містах Києві та Сімферополі), а також територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ.

Відповідно до ст. 3 Конституції США судова влада надається Верховному суду США і федеральним судам, які утворюють чотири групи судів – окружних, спеціальних, апеляційних та спеціально апеляційних. Окружні суди – це федеральні суди загальної юрисдикції; спеціальні суди – претензійні, у справах зовнішньої торгівлі та податкові. Апеляційні суди – це проміжна апеляційна інстанція між федеральними судами першої інстанції і Верховним судом. Спеціальні апеляційні складаються з Апеляційного суду по федеральному округу і тимчасового надзвичайного апеляційного суду [2, с. 380].

У судовій системі України крім судів загальної юрисдикції, які об'єднують місцеві, апеляційні, спеціалізовані суди та Верховний суд України, існує ще й Конституційний – суд конституційної юрисдикції, основним завданням якого є гарантування верховенства Конституції України на всій території держави.

Крім усіх попередньо зазначених відмінностей у розподілі влад двох держав, існують певні розбіжності й у виборах на пост президента. Зокрема, у розділі 1 ст. 2 Конституції США зазначено, що вибори президента проходять у два етапи. У першому етапі бере участь усе населення держави, проте воно вибирає не конкретну особу, а виборців від однієї з двох партій, які в другому турі будуть обирати президента. Кількість виборців дорівнює загальній кількості сенаторів і представників, яких штат має право направити в Конгрес. Представники партій, що братимуть участь у другому турі як виборці, можуть голосувати лише за особу від своєї партії; за умови якщо партію представляють дві особи, то виборці мають право вибору між двома претендентами. Таким чином, обираючи в першому турі представників від партії, народ держави вибирає і свого керівника.

Відповідно до поправки XII Конституції США президентом стає особа, яка набирає більше ніж половину голосів виборців; якщо ж її не підтримує більшість, тоді із переліку кандидатів, але не більше трьох, обирає президента палата представників у розрахунку один представник від штату. І в цьому випадку кандидат у президенти має отримати більшість голосів.

Висновки. Проаналізувавши організацію державного устрою в США та Україні, можна зробити такі висновки:

– в українській та американській системах управління спостерігаються певні відмінності в структурі основного закону, розподілі повноважень посадових осіб, вимог до кандидатів на ту чи іншу державну посаду. Це пов'язано з історичним становленням держав та їх географічним розташуванням;

– прояви державної служби в діяльності трьох гілок влади: виконавчої, законодавчої та судової є універсальними не тільки для досліджуваних країн, але й для більшості країн світу, проте сама система органів, які належать до тієї чи іншої гілки влади, має певні відмінності. Зокрема, законодавча влада США представлена конгресом,

що складається з сенату та палати представників, тобто є двопалатним, на відміну від українського однопалатного парламенту;

– виконавча влада США, очолювана президентом держави, складається з міністерств, адміністративних агентств та публічних корпорацій. В Україні виконавча влада передбачає створення ЦОВВ та місцевих державних адміністрацій. У нашій державі місцева влада є структурним елементом державної влади, на відміну від Сполучених Штатів Америки, де місцеві адміністрації діють майже відокремлено. Судова влада також має свою специфіку в досліджуваних країнах. Наприклад, в Україні є Конституційний суд, якого немає у США;

– спостерігаємо низку відмінностей щодо вимог, які ставляться перед кандидатами на певну державну посаду. У США передбачено більш жорсткі правила прийому на державну службу та її проходження. Це, насамперед, стосується віку кандидатів та періоду проживання на території держави у статусі громадянина.

Отже, розбіжності в державному управлінні США та України створюють певні перешкоди в можливості використання чистого досвіду, проте варто не забувати, що американська система управління дозволила сформувати шляхи подолання окремих проблем у державній службі і, таким чином, вивела державу на лідируючі позиції у світі щодо темпів економічного розвитку. Жорсткі вимоги до кандидатів на посади державної служби; конкретні права й обов'язки, що відповідають посадам; контроль за діяльністю посадових осіб у державних органах населенням; безпосередня відповідальність стали основою стабільного та демократичного управління. Тому для нас, як для молодій незалежній країні, є доцільним скористатись таким досвідом будівництва системи державної служби.

Питання реалізації державної служби в Україні є й буде залишатись актуальним, адже зміни в суспільстві потребуватимуть нових дій, які не завжди можуть себе виправдати. Таким чином, подальші дослідження будуть стосуватись проблем державної служби в Україні та пошуку рішень щодо їх подолання на основі використаного міжнародного досвіду, зокрема досвіду США.

Список використаних джерел

1. **Дмитренко М. А.** Політична система України : розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції / М. А. Дмитренко // Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Ін-т оператив. діяльн. та держ. безпеки. – К. : Знання України, 2008. – 544 с.
2. **Шевченко Т. А.** Політична система США / Т. А. Шевченко, М. В. Запара // Вісн. Нац. акад. держ. упр. – 2005. – № 3. – С. 377 – 380.
3. **Шумилов В. М.** Правовая система США : [учеб. пособие] / В. М. Шумилов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Междунар. отношения, 2006. – 408 с.
4. **The Constitution** of the United States on September 17, 1787.
5. **Guelzo A.** Our Lincoln / Allen Guelzo // National review. – 2009. – 23 February. – P. 25 – 28.
6. **Heitshusen V.** Party Leaders in the United States Congress, 1789 – 2009 / Valerie Heitshusen // CRS Report for Congress. – 2008. – November 25. – 41 p.