

УДК 35.082.4(477)

Вікторія Васильківська,*аспірант кафедри адміністративного
і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НОВІТНІХ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ З УРАХУВАННЯМ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Стаття присвячена аналізу принципів державної служби, передбачених у Законі «Про державну службу» (2015 р.). Аналізуються зміни, закріплені в новому Законі, щодо принципів державної служби. Низка принципів є цілком новими (принцип верховенства права, політичної неупередженості, прозорості), а інші децю змінені змістовно. Особлива увага приділяється новим принципам державної служби, їхній ролі в становленні якісно нового інституту публічної служби.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, принципи, верховенство права, політична неупередженість, прозорість.

Постановка проблеми. Важливим етапом розвитку адміністративної реформи в Україні залишається вдосконалення інституту державної служби. Державні службовці – це особлива категорія працівників, головним завданням яких є створення сприятливих умов для забезпечення ефективної діяльності у різних сферах суспільної діяльності. Не менш важливою є роль державних службовців й у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. Саме від прийняття ними кваліфікованих рішень залежить відновлення справедливості та визначення покарання осіб, що винні у порушенні правового статусу громадян.

Одним із важливих питань у сфері функціонування державних службовців є принципи державної служби, оскільки вони є основоположними ідеями реалізації державної служби в Україні. Нині у зв'язку з розвитком та вдосконаленням принципів держслужби, а також новим підходом до їх розуміння та визначення питання вивчення та аналізу новітніх принципів є особливо актуальним.

Аналіз досліджень. Питання принципів державної служби тією чи іншою мірою були предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О. О. Акімова, В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. Д. Дубенка, В. В. Зуя, С. В. Ківалова, Ю. М. Козлова, І. Б. Коліушка, В. К. Малиновського, Н. Р. Нижник,

О. Д. Оболенського, І. М. Пахомова, А. А. Сергієнка, Ю. М. Старілова, В. К. Шкарупи, В. В. Щербака, А. М. Ярошенка та ін. Водночас дослідження, в яких питання принципів розглядалися б з урахуванням законодавчих перетворень та реформ, сьогодні практично відсутні. Як наслідок, у вітчизняній науці відсутні комплексні дослідження окремих принципів державної служби, що отримали своє закріплення в Законі України «Про державну службу» 2015 р., зокрема принципів верховенства права, патріотизму, доброчесності, політичної неупередженості, прозорості та стабільності.

Метою статті є визначення та аналіз нових принципів державної служби в Україні, які отримали своє закріплення в Законі «Про державну службу» 2015 р. Адже з'ясування поняття та сутності державної служби, визначення особливостей правового статусу державного службовця є неможливим без вивчення основоположних ідей та приписів інституту державної служби.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи спеціалізовану літературу, можна стверджувати, що термін «принципи державної служби» (від лат. «principium» – основні, найзагальніші, вихідні положення) означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні

закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [8, с. 32]. Треба зазначити, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо [7, с. 7]. Першочергова важливість принципів державної служби підтверджується тим, що насамперед вони закріплені в Конституції України (ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність) [1]. Більш спеціальні принципи, що безпосередньо характеризують специфіку державної служби свого часу були закріплені в Законі України «Про державну службу» 1993 р. (ст. 3) [3]. Також вони отримали законодавче підґрунтя у новому Законі України «Про державну службу» 2015 р. (ст. 4) [2] та інших нормативно-правових актах. Разом із тим єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає, оскільки вони є досить різноманітними, численними і взаємообумовленими.

У ст. 4 Закону України «Про державну службу» 2015 р. встановлено, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності. Необхідно зазначити, що Закон передбачає перелік принципів державної служби, який частково є оновленим, оскільки передбачає такі новітні принципи, які не були визначені у попередньому Законі «Про державну службу» 1993 р.: верховенство права, патріотизм, доброчесність, політичну неупередженість, прозорість діяльності та стабільність [2]. Слід зазначити, що частково вони також відрізняються і від попереднього Закону «Про державну службу» 2011 р., який так і не набрав чинності. Натомість із переліку принципів вилучено такі: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування й дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян, персональної відповідальності.

Вбачається за потрібне більш детально охарактеризувати саме новітні принципи державної служби з метою з'ясування їх сутності та особливостей реалізації. Так, серед принципів державної служби Закон «Про державну службу» 2015 р. закріпив верховенство права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [2]. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи [7, с. 8].

Серед оновлених принципів державної служби законодавець закріпив принцип патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові [2, ст. 4]. Конституція України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації й захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні [1]. Це означає, що вся діяльність державної служби має бути спрямованою на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Служіння інтересам народу можливе лише за умови запровадження такого правового режиму взаєностосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне додержання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним з елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання громадянам органами виконавчої влади «адміністративних послуг». Сама назва говорить про те, що держава в особі державних органів через державних службовців служить людині в реалізації нею свого права чи законного інтересу.

Принцип добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [2]. Принцип добросовісності є новітнім для державної служби, його буквально значення становлять «моральна якість» і «чесність». Однак його змістове навантаження є суттєво ширшим: в узагальненому вигляді це патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби і державних службовців цей принцип, насамперед, полягає в тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дозволяє визначити добросовісність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів під час здійснення своїх службових повноважень [7, с. 11]. Принцип добросовісності знайшов своє відображення у змісті Присяги державного службовця [2]. Саме принцип добросовісності зумовлений необхідністю викорінення зі сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції. Обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції є одним з основоположних у правовому становищі державного службовця, оскільки саме цей обов'язок передусім визначає добросовісність і правомірність діяльності державного службовця зокрема, авторитетність і престижність державної служби в цілому.

Принцип політичної неупередженості державної служби в цілому і державного службовця зокрема обумовлюється ст. 35 (свобода совісті) і ст. 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України [1]. У новому Законі «Про державну службу» принцип політичної неупередженості вперше передбачений щодо адміністративних державних службовців і спрямований на забезпечення ефективності й дієвості державної служби. При цьому слід звернути увагу на те, що й у чинному законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття: «безпартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість» [6]. Аналіз їх змістового навантаження дає змогу зазначити, що найбільш суворим і жорстким, безперечно, є поняття «безпартійність», яке висуває таку однозначну вимогу, як «не бути членом політичної партії чи політичного руху». Саме ця вимога висувається до службовців спеціалізованої і мілітаризованої державної служби. Поняття

«політична нейтральність» і «політична неупередженість» є певною мірою м'якшими, оскільки не забороняють членство в політичних партіях і політичних рухах, а висувають вимоги щодо утримання від демонстрації політичних поглядів, політичних уподобань, особливого ставлення до політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків [12, с. 155]. Таким чином, і політична нейтральність, і політична неупередженість дозволяють особі бути членом політичної партії, але не дозволяють проявляти свою політичну приналежність під час виконання службових обов'язків [7, с. 12].

Як влучно зазначає С. В. Ківалов, політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування такого: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмету його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцю слід уникати демонстрації в будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків. Принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцю таке: а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі в таких дебатах вимагає виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, в тому числі передвиборну, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків [7, с. 12].

Слід зазначити, що принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, оскільки перший надає можливість державному службовцю бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії [4]. Однак слід мати на увазі, що можна й не бути членом політичної партії, проте захищати її інтереси під час виконання своїх посадових обов'язків, тобто принцип безпартійності не забезпечує партійної неупередженості державного службовця. Принцип політичної неупередженості має на меті захищати державних службовців від впливу й контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія прихо-

дить до влади [14, с. 62]. Водночас принцип політичної неупередженості також захищає державних службовців від втрати своїх посад за політичними мотивами у разі, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не стосується його державно-службової діяльності. Особливе значення даного принципу підтверджується ще й тим, що політична неупередженість законодавцем визначена як складова частина правового статусу державного службовця [2, ст. 10].

Принцип прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України. Принцип прозорості діяльності (принцип гласності відповідно до Закону «Про державну службу» 1993 р.) передбачає доступність управлінської діяльності для громадян, відкритість функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, суспільний і судовий контроль щодо дотримання державними службовцями конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян. Важливо зазначити, що прозорість у діяльності державних службовців насамперед передбачає можливість будь-якої заінтересованої особи отримати у визначеному законодавством порядку від органу публічної влади або окремого публічного службовця інформацію про його діяльність та рішення, за винятком інформації, доступ до якої відповідно до закону є обмеженим. Прозорість у діяльності державних службовців забезпечується такими шляхами: а) оприлюднення в засобах масової інформації або в інший спосіб проектів нормативно-правових актів, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального характеру; б) забезпечення вільного доступу до інформації довідкового характеру; в) забезпечення можливості звернення до державного органу або окремого державного службовця зі зверненням про надання відповідної інформації [7, с. 13]. У рамках цього принципу державному службовцю забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію. Натомість державний службовець повинен із повагою ставитися до діяльності представників засобів масової інформації, пов'язаної з інформуванням суспільства про діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх поса-

дових осіб, а також подавати таким представникам у встановлених законами випадках і порядку достовірну інформацію та сприяти її отриманню, якщо така інформація не є таємною чи конфіденційною.

Принцип стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. Особливість цього принципу полягає в тому, що з метою реалізації ефективного публічного управління та з урахуванням специфіки повноважень окремі категорії державних службовців, відповідно до Закону, свої повноваження можуть реалізувати на постійній основі, з урахуванням усіх вимог Закону. Водночас персональний склад державної служби має функціонувати окремо від діяльності політичних діячів та незалежить від їхніх переконань та бажань [15].

Висновки

Отже, аналіз новітніх принципів державної служби, закріплених у Законі «Про державну службу» 2015 р., дозволяє зробити висновок, що система цих важливих, основоположних ідей становить фундамент не тільки державної служби, але й цілого інституту публічної служби, який повинен зорієнтувати свої цілі на людину, враховувати ті потенційні можливості і ресурси, які є в суспільстві та в управлінському апараті. Вони повинні в обов'язковому порядку бути підґрунтям та враховуватися під час прийняття змін та доповнень до законодавства про державну службу та удосконалення правового статусу державного службовця і вирішення усіх професійних службових завдань.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> (втратив чинність).
4. Акімов О.О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Акімов Олександр Олександрович. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 20 с.
5. Баранцева К. К. Професіоналізація державної служби / К. К. Баранцева. – К., 2012. – 134 с.
6. Григорчук Н. В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних

та адміністративних посад [Електронний ресурс] / Н. В. Григорчук. – Режим доступу : <http://kds.org.ua>

7. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу» / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – [Електронний ресурс]. – С. 7–16.

8. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.

9. Наливайко Л. Р. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби / Л. Р. Наливайко, А. Ф. Орешкова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 3(1). – С. 41–44.

10. Паславський В. Недолуга реформа держслужби / В. Паславський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ppravda.com.ua>

11. Рацюк О. О. Державна служба і політика в сучасній Україні : історія пошуку адекватної моделі

взаємодії та розмежування / О. О. Пацюк // Грані. – 2014. – № 2 (106). – С. 154–162.

12. Свірін М. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної української держави [Електронний ресурс] / М. Свірін // Державна служба. – 2014. – С. 152–156.

13. Федчишин С. А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні / С. А. Федчишин // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – № 2. – С. 206–209.

14. Янюк Н. В. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб / Н. В. Янюк // Право України. – 2000. – № 12. – С. 62–64.

15. Michael Josephson and the Government Ethics Center Commission of the Josephson Institute of Ethics. Preserving the public trust: the five principles of public service ethics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://josephsoninstitute.org/public/overview/faq.html>

Статья посвящена анализу принципов государственной службы, предусмотренных в Законе «О государственной службе» (2015 г.). Анализируются изменения, закрепленные в новом Законе, о принципах государственной службы. Ряд принципов являются совершенно новыми (принцип верховенства права, политической нейтральности, гласности), а другие несколько изменены содержательно. Особое внимание уделяется новым принципам государственной службы, их роли в становлении качественно нового института публичной службы.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, принципы, верховенство права, политическая нейтральность, гласность.

The article is devoted to the analyses of principles of the state service that are provided in the Law «On the state service» (2011). The article analyzes the changes that have found their consolidation in the new Law of Ukraine on the principles of public service. A number of principles is quite new (the rule of law, political impartiality, transparency) and the other slightly altered substantially. Special attention is given to the new principles of public service, their role in the formation of a qualitatively new Institute for Public Service.

Key words: statesman, public service, principles, supremacy of law, political impartiality, transparency.

