



О. В. Хорошенко*

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Соціально-політичні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні спонукали вітчизняну юридичну науку до пошуку моделей державної служби, які базуються на врахуванні нових чинників. Очевидним стало те, що без фундаментальних наукових досліджень теоретичних і прикладних проблем, які виникають у сфері державно-службових відносин, урахування концептуальних змін у державотворенні, якісний прорив у справі становлення і функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (публічної служби) неможливий.

Існуюча система законодавства України про публічну службу ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства в демократичних перетвореннях та забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави, тому на порядок денний виносяться питання щодо створення системи національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави, реального покращення добробуту людей.

За таких умов виникає потреба в суттєвому поліпшенні діяльності апарату державних органів та органів місцевого самоврядування, зміцненні потенціалу та авторитету публічної служби, наближенні її до потреб людей. Для цього поряд з чітким визначенням повноважень і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, подолання проявів корупції шляхом призначення в органи державної та місцевої влади порядних і чесних професіоналів необхідно створити службовцям належні умови праці та забезпечити їх гідною заробітною платою, ввести жорсткий публічний контроль за використанням бюджетних коштів тощо.

Аналіз наукових джерел і юридичної практики з проблем нормативно-правового забезпечення публічної служби в Україні дав можливість виявити окремі суперечності, які негативно позначаються на результативності її діяльності, зокрема між:

- існуючим комплексом публічно-владних повноважень та системою правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади;
- необхідністю оптимізації діяльності публічної служби відповідно до вимог Європейського союзу та невизначеністю її нормативно-правової бази.
- реальним станом і очікуваним рівнем нормативно-правового забезпечення публічної служби.

Подолання цих суперечностей потребує розробки та впровадження оптимального нормативно-правового забезпечення публічної служби.

Теоретичні аспекти державно-службових відносин, визначення системи принципів організації та функціонування державної служби розглядалися в працях учених-адміністративістів, теоретиків права у процесі дослідження окремих проблем державної служби — С. С. Алексєєва, Г. В. Атаманчука Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, В. В. Волошиної, А. А. Воробйова, О. О. Лукашової, Г. В. Мальцева, Ю. М. Старілова, К. А. Титова, Ю. О. Тихомирова, Г. Б. Шишко, В. А. Юсупова, В. А. Яковлева та ін. В Україні, після проголошення незалежності, дослідженню загальних аспектів цієї проблеми приділяли увагу В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла, В. С. Венедиктов, І. П. Голосніченко, І. Є. Данильєва, Є. В. Додін, С. Д. Дубенко, М. І. Іншин, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. Є. Кисіль, В. Л. Коваленко, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, В. Р. Кравець, О. Д. Крупчан, Є. Б. Кубко, Г. І. Леліков, В. К. Малиновський, Т. В. Мотренко, Н. Р. Нижник, О. Д. Оболенський, В. Ф. Опришко, О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. Ф. Сіренко, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко, Ю. М. Тодика, Г. Й. Ткач, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемчушенко та ін.



Дослідження питань теорії та практики розвитку інституту публічної служби знайшли відображення в працях Д. Боссарта, М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау, М. Крозье, Х. Лінца, Дж. Міля, М. Паренті, Т. Парсонса, Г. Саймона, Г. Сміта, М. Фуко, К. Ясперса та ін. Проблемам формування інституту публічної служби присвячені роботи сучасних російських дослідників Г. Атаманчука, Д. Бахраха, Н. Глазунової, С. Кисельова, А. Оболюньського, Ю. Старілова та ін.

Тему функціонування публічної служби розробляли українські вчені В. Авер'янов, І. Грицяк, С. Дубенко, С. Серьогін, В. Козбаненко, О. Лазор, О. Оболенський, В. Олуйко. На необхідності реформування державної служби в Україні акцентували увагу такі дослідники, як В. Бакуменко, О. Калашников, В. Князєв, Г. Кривчик, В. Луговий, І. Надольний, В. Малиновський, О. Мордвінов, П. Надолішній, В. Ребало. Діяльність державних управлінських кадрів досліджували В. Бебик, Н. Гончарук, В. Мартиненко, В. Манохін, О. Машков, Н. Нижник, Г. Опанасюк, А. Рачинський, А. Сіцінський, В. Цветков та ін. Вивченню окремих аспектів організації, функціонування та професіоналізації державної служби присвячені праці М. Білинської, Ю. Битяка, В. Колпакова, Н. Липовської, А. Решетніченка, В. Тертички, В. Токовенко, С. Хаджирадевої та ін.

Метою даного дослідження є розкрити принципи організації та діяльності системи публічної служби в Україні через удосконалення нормативно-правової бази.

Ефективність діяльності публічної служби значною мірою залежить від її організації, що передбачає як створення дієвого нормативно-правового забезпечення функціонування державної служби, так і цілеспрямовану діяльність кожної ланки цієї системи, високу відповідальність за її стан і результати роботи.

Багаторічний досвід організації роботи публічної служби, аналіз сучасної вітчизняної та зарубіжної практики дають підстави стверджувати, що її успіх досягається лише тоді, коли вона базується на міцних наукових принципових засадах. Саме ці принципові засади дають можливість визначити головне в діяльності, найважливіші напрями й завдання, конкретизувати їх через використання різноманітних засобів, форм, методів організації практичної роботи.

Створення дієвої нормативно-правової бази публічної служби є складовою суспільних відносин, які виникають між певними суб'єктами права переважно з приводу здійснення публічно-владних повноважень, реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав і свобод, задоволення публічних інтересів, які регулюються комплексом публічно-правових норм різних галузей права. Тому принципи нормативно-правового забезпечення публічної служби мають на меті: реалізувати надані їй законодавством публічно-владні повноваження; забезпечити виконання рішень, прийнятих у результаті здійснення публічно-владних повноважень; забезпечити можливість функціонування органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Ст. 3 Закону України "Про державну службу" визначає такі принципи державної служби¹:

- служіння українському народу та Українській державі;
- демократизм і законність;
- гуманізм і соціальну справедливість;
- пріоритет прав людини і громадянина;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність органів місцевого самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян;
- політичну неупередженість державних службовців;
- стабільність кадрів державних службовців у державних органах;
- захист прав і законних інтересів державних службовців.

Серед принципів, що носять загальнонауковий характер, виділимо такі, як:

1. *Принцип гуманізації та демократизація.* Цей принцип спрямований на подолання авторитарного стилю роботи публічної служби і на демократизацію взаємовідносин між учасниками публічно-правових відносин.

¹ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.



2. *Принцип відкритості, гнучкості і динамізму* орієнтує працівників публічної служби на використання ефективних форм роботи з учасниками публічно-правових відносин. Передбачає оперативну корекцію стратегії, змісту, форм, методів, прийомів з урахуванням конкретних завдань, умов і результатів.

3. *Принцип активності, самостійності і творчості* акцентує на тому, щоб нормативно-правова база публічної служби сприяла, аби державний службовець застосовував активні форми, методи у своїй діяльності. Він вимагає від працівника публічної служби усвідомленого, творчого й активного ставлення до своєї безпосередньої діяльності.

4. *Принцип доступності* — надає можливість кожному працівнику публічної служби використовувати всі форми публічно-правових відносин.

5. *Принцип науковості* відповідає змісту публічно-правових відносин сучасним досягненням науки з використанням вітчизняного й зарубіжного досвіду.

6. *Принцип диференціації* — рекомендує багатоваріантність у виборі форм і методів вирішення публічно-правових відносин.

Ці принципи не вичерпують всіх можливих варіантів. Їх доповнення лише збагатять нормативно-правову базу публічної служби.

Ми поділяємо думку науковців Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка, О. В. Сурич, В. А. Яцюк про те, що принципи вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічної служби можуть бути поділені на: загальногромадянські; професійні; внутрішньокорпоративні та принципи, що визначають ставлення бюрократії до громадян та суспільних інститутів.

Загальногромадянські принципи передбачають:

- розвиток підвищеного почуття відповідальності й громадянської свідомості, зокрема, специфічних етичних якостей, таких, наприклад, як громадянський обов'язок;
- застосування в поведінці навичок мотивуючого й мотивованого впливу на оточуючих;

- чесність і неприйняття корупційних впливів.

Професійні принципи передбачають:

- наявність спеціальних знань зі сфери історії й теорії світового й вітчизняного державного управління, політології, економіки, соціальної психології, соціології, права тощо;

- уміння застосовувати набуті знання;

- прагнення постійно підвищувати свій професійний рівень.

Внутрішньокорпоративні принципи передбачають:

- використання навичок керівної роботи, зокрема, лідерських якостей;

- уміння співвідносити цілі й засоби їх досягнення.

Принципи ставлення бюрократії до громадян та суспільних інститутів передбачають:

- прийняття моделі відкритої та передбачуваної поведінки до досягнення визначених і прийнятих суспільством цілей;

- максимально можливе задоволення суспільних потреб і очікувань².

Організація, функціонування та нормативно-правове забезпечення системи публічної служби в Україні має базуватися на принципах, що виражають їх сутність та соціальне призначення.

Зважаючи на вищесказане, можна виділити основні принципи нормативно-правового забезпечення публічної служби в Україні: верховенства права, законності, відкритості, неупередженості, пропорційності, ефективності, підконтрольності, відповідальності.

Принцип верховенства права передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави. Відповідно до ст. 8 Конституції в Україні верховенство права означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо)³.

² Нижник Н. Р. Державний службовець в Україні : удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект): Монографія / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. — Львів: Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2003. — с. 26-27.

³ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



Принцип верховенства права не тотожний з принципом верховенства закону. Останній означає, що закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного права, тобто права, встановленого державою.

Принцип законності — фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави.

Цей принцип можна розглядати: як принцип здійснення державою владних повноважень (вимога законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання в діяльності державних структур конституційних прав і свобод людини); як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права (реальна можливість здійснення суб'єктом наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків, конституційного закріплення правового статусу особи; можливість звертатися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності); як принцип побудови системи нормативних актів (ієрархічність цієї системи, відповідність законів і підзаконних актів Конституції держави).

Конституція України гласить, що закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на її основі і повинні їй відповідати (ст. 8); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68).

Принцип відкритості орієнтує на використання різноманітних форм діяльності публічних службовців. Передбачає оперативну корекцію стратегії, змісту, форм, методів, прийомів з урахуванням конкретних завдань, умов і результатів.

Принцип неупередженості передбачає уникнення хибної думки при формуванні нормативно-правового законодавства та пов'язаного з нею відповідного ставлення публічних службовців до своїх обов'язків.

Принцип пропорційності ґрунтується на дотриманні пропорцій, правильного співвідношення в нормативно-правовому законодавстві.

Принцип ефективності передбачає високий рівень і якість підготовки нормативно-правових документів, характеризується гнучкістю, оптимальністю поєднання усіх видів публічної служби.

Принцип підконтрольності передбачає право одного суб'єкта не тільки перевіряти діяльність іншого, а й впливати на нього шляхом скасування чи зупинення дії його актів. Конкретні межі та обсяги принципу підконтрольності, а також особливості його реалізації містяться в окремих нормативно-правових актах, які визначають функції і повноваження публічної служби.

Принцип відповідальності ґрунтується на ставленні до об'єкта діяльності, особливо в роботі з людьми.

Результати аналізу принципів нормативно-правового забезпечення публічної служби в Україні, наукове дослідження поглядів учених і практиків дають підстави для таких висновків:

1. Нормативно-правове забезпечення публічної служби в Україні повинно будуватися на принципах, що виражають сутність і соціальне призначення.
2. Принципи вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічної служби можуть бути поділені на: загальногромадянські, професійні, внутрішньокорпоративні та принципи, що визначають ставлення бюрократії до громадян та суспільних інститутів.
3. Нормативно-правове забезпечення публічної служби в Україні доцільно будувати за принципами: верховенства права, законності, відкритості, неупередженості, пропорційності, ефективності, підконтрольності, відповідальності.

Серед напрямків подальших розвідок слід визначити механізм оцінки ефективності публічної служби в Україні.