

Людмила Курочка,
аспірант кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ

Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи

"Принципи... являють собою не тільки умоглядне правило, але й усвідомлене почуття"

I.Кант

У статті проведено порівняльний аналіз старого і нового законів "Про державну службу", досліджено сутність принципів державної служби та виявлено їх відповідність публічному характеру сучасної державної служби України.

Ключові слова: державна служба, принципи державної служби, державний службовець, публічна служба.

This article presents a comparative analysis of old and new law "On Public Service", the essence of the public service principles and identify them under the modern Ukrainian Public Service public nature.

Key words: public service, principles of public service, public servant.

Постановка проблеми. Новий Закон України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р., що має набрати чинності з 1 січня 2013 р. (далі - Закон 2011 р.) [1], направлений на формування нової моделі державної служби, яка б мала публічний характер і відповідала критеріям ефективності, професіоналізму та потребам громадянського суспільства. Пріоритетність розвитку сучасної державної служби встановлюється шляхом закріплення в Законі принципів як засадничих ідей. Загальний аналіз Закону 2011 р. свідчить, що частина принципів залишилася від Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. (далі - Закон 1993 р.) [2], деякі не змінені по суті, а лише змістовно уточнені, натомість частина принципів стали новелами Закону 2011 р., що актуалізує потребу в дослідженні їх сутності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним аспектам визначення принципів державної служби, розгляду їх сутності та особливостям реалізації у своїх пошукових дослідженнях приділяли увагу В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, О.М.Бандурка, Ю.П.Битяк, І.П.Голосніченко, І.Е.Данільєва, С.Д.Дубенко, С.В.Ківалов, В.Л.Коваленко, В.К.Колпаков, І.Ф.Корж, О.Д.Крупчан, Г.І.Леліков, В.Я.Малиновський, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенський, О.В.Петришин, Г.Й.Ткач, В.В.Цветков, В.М.Шаповал та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Закон 2011 р. фокусує увагу на нових принципах державної служби, однак вивченню їх сутності та питанню наскільки вони дають змогу розкрити публічний характер сучасної державної служби України уваги приділено не було.

Мета статті полягає в аналізі сутності принципів державної служби та виявленні їх відповідності публічному характеру сучасної державної служби України.

Виклад основного матеріалу. Через термін "принципи державної служби" визначаються 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 [3, с. 80].

Запровадженням нових принципів змінюється і розвивається нова модель державної служби. Встановлені Законом 2011 р. принципи найбільш повно відповідають сучасним вимогам суспільства та враховують досвід функціонування системи державної служби на засадах принципів Закону 1993 р. Державна служба як складне, багатогранне та багатофункціональне явище останнім часом розглядається через публічний аспект, оскільки вона має публічний характер.

Мета статті обумовлює необхідність проведення порівняльного аналізу старого і нового законів про державну службу. Зокрема в Законі 1993 р. зафіксовано принципи дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Ці принципи відсутні в Законі 2011 р., але вони не зникли. Законодавець перемістив їх у спеціальні закони. Так, у Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" № 2493-III від 7 червня 2001 р. [4] закріплено принцип дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування. Тим самим розмежовано сфери впливу різних інститутів державної служби та місцевого самоврядування, чого в Законі 1993 р. передбачити було неможливо, адже він приймався раніше, ніж Конституція України 1996 р. Частково цей принцип увійшов у принцип законності. Принцип дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян трансформувався у принцип добросовісності та служіння Українському народу. Також принципи демократизму та гуманізму і соціальної справедливості за своєю суттю увійшли до принципу верховенства права.

Інша група принципів, а саме принципи служіння Українському народу, професіоналізму та персональної відповідальності в Закон 2011 р. перенесено в старій редакції, але їх змістове наповнення збагатилося сучасним вітчизняним та європейським досвідом.

Серед нових принципів державної служби в Законі 2011 р. слід назвати принципи верховенства права, патріотизму, законності, рівного доступу до державної служби, професіоналізму, добросовісності, політичної неупередженості, прозорості діяльності, персональної відповідальності державного служ-

бовця. Проаналізуємо сутність цих принципів і з'ясуємо, наскільки вони дозволяють розкрити публічний характер сучасної державної служби України.

Відповідно до ст. 8 Конституції України [5] визнається і діє *принцип верховенства права*. Даний принцип вказує на честь і повагу до демократичних принципів, державні службовці мають дотримуватися букви і духу закону, що передбачає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо), забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина у діяльності державного службовця - все це проявляється через повагу до людини та держави, оскільки державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям.

Принцип патріотизму є новелою серед принципів державної служби. Доцільним є звернення до Академічного тлумачного словника української мови за визначенням слова "патріотизм", що означає "любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги". Для державних службовців є "обов'язковим практичне ствердження патріотизму в спрямованій на інтереси народу та гармонізацію життя країни професійній праці" [6, с. 152].

Принцип патріотизму робить акцент на переважанні інтересів суспільства над особистими інтересами особи в час глобалізаційних процесів та єдиного інформаційного простору, коли роль держави знижується, а водночас посилюється значимість ролі суспільного загалу та громадянського суспільства. Тим самим актуалізує нове розуміння патріотизму. Тож діяльність державного службовця повинна ґрунтуватися на відданості Українському народу, пріоритеті інтересів України перед інтересами інших держав та перед власними інтересами.

У заявленій новій моделі державної служби Законом 2011 р. пріоритетним показником ефективності роботи державних службовців стає якість надання державних послуг, інакше кажучи, державна служба буде орієнтована на населення як споживача державних послуг. Саме ця теза стає головною суттю принципу служіння Українському народу. Він впливає зі ст. 3 Конституції України, якою встановлювалося, що "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю". Цей принцип знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця "служити Українському народу, додержуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави" [1].

Принцип законності полягає в тому, що державні службовці зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, міжнародними договорами, ратифікованими Україною, законами та прийнятими на їх основі підзаконними актами. Так, принцип

законності означає визнання верховенства Конституції України та законів України над іншими правовими актами, обов'язковості виконання законних рішень вищестоящих органів та посадових осіб, а також пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Державний службовець зобов'язаний суворо виконувати правові акти, права громадян, робити все необхідне для їх реалізації та захисту. Реалізацією ідеї законності можна назвати такі напрями: державний службовець має добиватися виконання законів громадянами та організаціями, він повинен сам виконувати закони, його права мають бути захищені.

Рівний доступ до державної служби закріплений у ст. 38 Конституції, в якій передбачено, що "громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби". Цей принцип передбачає, що мають забезпечуватись рівні можливості та однаковий порядок дотримання процедур для всіх кандидатів при проведенні конкурсу, просуванні по службі, оплаті праці тощо. Проте з цього правила є ряд винятків, пов'язаних із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо. Такі обмеження зумовлені специфікою виконуваних державними службовцями завдань, функцій держави та службових повноважень для забезпечення високого морального обличчя державного службовця та свободи його діяльності в межах службових повноважень [1].

Принцип професіоналізму ґрунтується на європейському розумінні професійності державної служби, що полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки політичних та прийняття адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва.

Принцип професіоналізму державної служби передбачає компетентність працівників, систематичне, регулярне виконання функцій, операцій, оформлення, вирішення справ, стабільність службових відносин, політичну неупередженість, лояльність державного службовця, тобто кваліфіковане та компетентне виконання державним службовцем своїх обов'язків. Очевидним є той факт, що принцип професіоналізму увібрав у себе нове уявлення суспільства про "європейські стандарти".

Ще однією цікавою новелою серед принципів державної служби за Законом 2011 р. постає *принцип доброчесності*. Аксіологічне значення "доброчесності" вбачається у "високій моральній чистоті, чесності", хоча в Україні з 1990 р. (Лімська декларація ООН від 11 вересня 1997 р.; Резолюція ООН "Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва" від 7 вересня 1990 р.; Указ Президента України "Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки" від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 та ін.)

сприймається як узагальнена назва для позначення відсутності конфлікту інтересів, протидії та боротьби з корупцією. За "недоброчесну" поведінку для державного службовця наступає відповідальність [7, с. 398]. Проте таке тлумачення не слід розуміти буквально, оскільки "доброчесність" є доволі складною категорією. Характеризуючи доброчесну поведінку державного службовця, варто оцінювати її за багатьма параметрами (наприклад чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі тощо). Під принципом доброчесності слід розуміти спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та відмова державного службовця від керівництва приватними інтересами при здійсненні наданих йому повноважень. Законодавець ставить даний принцип одним з головних стримуючих факторів конфліктів інтересів та покладає наміри унеможливити прояви корупції на державній службі.

Принцип політичної неупередженості вбачається як неприпустимість демонстрування політичних поглядів під час виконання службовцями посадових обов'язків. Так, державний службовець має неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань, не має права організовувати страйки та брати в них участь, а також під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій. Слід зазначити, що проблема в реалізації цього принципу зумовлена неоднозначністю вирішення питання поділу посад на політичні та адміністративні, а також віднесенні патронатних посад до посад державної служби. Друга перешкода для неупередженого характеру державної служби зумовлена вилученням з нового закону норми щодо заборони членства державних службовців у політичних партіях, що передбачалося в численних законопроектах. Натомість у Законі 2011 р. йдеться лише про неприпустимість демонстрування політичних поглядів під час виконання службовцями посадових обов'язків. Хоча очевидно, що членство в будь-якій політичній партії прямо породжує конфлікт інтересів з принципом політичної неупередженості та підриває довіру до державної служби.

Прозорість діяльності як принцип передбачає заборону обмеження доступу осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають службовий авторитет державного службовця і може зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також надання завідомо неповної або недостовірної інформації. Відповідно до ст. 9 Закону України "Про інформацію" всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [8].

Цей принцип означає, що державна служба має здійснюватися відкрито, ефективно, справедливо і чесно. Як результат, громадськість може приймати обґрунтовані рішення та утримувати державних чиновників у відповідальності перед громадянами [9, с. 43].

Прозорість державної служби є невід'ємною характеристикою здійснення державної влади на засадах реальної демократії, оскільки саме прояви прозорості діяльності державної служби справляють реальний, об'єктивний та дієвий вплив суспільства на органи державного управління передусім через громадські об'єднання та організації. Так, діалог державної служби та суспільства, у тому числі суспільно-політичних об'єднань, неурядових організацій, засобів масової інформації передбачає систематичне інформування державними органами громадян про свою діяльність, а також розвиток контактів з населенням та прийняття на їх основі взаємно допустимих рішень. Аби реалізувати принцип прозорості діяльності, необхідно повною мірою використати потенціал друкованих та електронних засобів масової інформації, які здатні забезпечити ефективний інтерактивний зв'язок між державними органами і населенням, донести потреби й думки соціальних груп до державних органів усіх рівнів. На реалізацію принципу "прозорості діяльності" покладаються надії як на дієвий захід боротьби з такими негативними явищами в державному управлінні, як бюрократизм і корупція [10, с. 80].

Принцип персональної відповідальності державного службовця означає, що державні службовці несуть у встановленому порядку юридичну відповідальність персонально. У Законі 2011 р. чітко визначено, який вид відповідальності може бути застосований за певне дисциплінарне порушення. Дисциплінарне стягнення накладається відповідно до характеру, тяжкості та обставин, в яких він вчинений, що сприяє прийняттю об'єктивного рішення керівником органу щодо виду дисциплінарного стягнення. Державний службовець має мислити гуманно, оскільки він несе відповідальність перед пересічним громадянином, визнаючи його повноправним членом державної організації.

Висновки. Аналіз сутності принципів державної служби за Законом 2011 р. дає підстави стверджувати, що вони відповідають публічному характеру сучасної державної служби України, допомагають утвердити її якісно нову модель. Реалізація системи принципів державної служби забезпечить ефективність інституту державної служби, паритетні відносини між державою та суспільством, а також відповідність європейським стандартам, і в остаточному підсумку визначають як характер, так і поведінку державних службовців.

Перспективи подальших досліджень. Практика застосування нових принципів, закріплених у Законі 2011 р., дасть змогу виявити проблемні

моменти їх реалізації, що потребуватиме подальшого поглибленого дослідження і вироблення механізмів їх ефективного втілення з метою розбудови сучасного інституту державної служби України.

Список використаних джерел

1. Закон України про державну службу від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Уряд. кур'єр. - 2012. - 17 січ. - № 8.
2. Закон України про державну службу від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - 28 груд. - № 52. - Ст. 490.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). - К. : Вид-во "Юрид. думка", 2004, (перевидання - 2007). - 584 с.
4. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Уряд. кур'єр. - 2001. - 4 лип. - № 116.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - 23 лип. - № 30. - Ст. 141.
6. *Василевська Т.* Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. Василевська // Публічне управління: теорія та практика. - 2011. - № 1 (5). - С. 148-153.
7. Академічний тлумачний словник української мови. Т. 5. - С. 398. - Режим доступу : <http://sum.in.ua/p/5/398/2>
8. Закон України про інформацію від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - 1 груд. - № 48. - Ст. 650.
9. 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. - Режим доступу : <http://josephsoninstitute.org/public/overview/faq.html>
10. *Гудима Н.* Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні в Україні / Н. Гудима // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 3. - С. 78-85.
11. *Україні - європейські принципи державної служби* : буклет. - К. : ГУДС, Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. - Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/publikaciyi-centru/inshi-publikaciyi.html>