

УДК 342.92(477)

Г. Ткач, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету ім. І. Франка

Принципи службової діяльності у новому Законі України «Про державну службу»

У статті проаналізовані зміни, які знайшли своє закріплення в новому Законі України «Про державну службу» щодо принципів державної служби. Ряд принципів є цілком новими (принцип верховенства права, політичної неупередженості, прозорості), а інші дещо змінені змістовно. Особлива увага приділяється новим принципам державної служби, їх ролі у становленні якісно нового інституту публічної служби.

Ключові слова: державна служба, принципи, публічна служба, інститут державної служби, корупція.

Принципи, які є об'єктивними за змістом і суб'єктивними за формою, несуть досить вагоме гносеологічне, методологічне, інформативне і організаційно-управлінське навантаження. Вони є своєрідним фундаментом будь-якої надбудови і, зокрема, інституту державної служби. Успіх цього інституту буде очевидним тоді, коли принципи не лише декларуються, а ними безпосередньо керуються на практиці, коли ними пронизана вся службова діяльність. І навпаки, ігнорування принципів може призвести до руйнівних наслідків, а інколи — катастрофічних.

Попри різні думки, реформи, базові принципи і цінності повинні залишатися незмінними. Керуючись цими принципами, можна щось вдосконалювати, проектувати, прогнозувати. Однак коли принципи різні, неможливо знайти спільну мову навіть висококваліфікованим спеціалістам. Вони зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають на державній службі.

Державна служба ґрунтується на основних принципах організації і діяльності державного апарату, однак їй властиві і спеціальні принципи, закріплені в діючому та нещодавно прийнятому новому Законі України «Про державну службу».

Правове закріплення принципів державної служби обумовлює функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стабільність державно-правового регулювання державно-службових

відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Принципи державної служби відображають найбільш суттєві сторони організації і функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державних органів, визначають зміст складних взаємозв'язків всередині самої системи. Для прикладу, вони визначають такі державно-управлінські зв'язки, як: 1) розподіл праці; 2) територіальна організація (центральне і місцеве управління); 3) галузева організація; 4) ієрархія організації; 5) розподіл повноважень і компетенції між центральними і місцевими органами публічної адміністрації [1, с. 199].

Закон України «Про державну службу», прийнятий 17 листопада 2011 р. і який набуває чинності з 1 січня 2014 р. [2], закріпив нову систему принципів. Серед них можна виділити конституційні принципи: верховенство права; патріотизм і служіння народу України; законність, рівний доступ до державної служби та принципи службової діяльності: професіоналізм, доброчесність, політична неупередженість, прозорість діяльності, персональна відповідальність державного службовця.

Принцип верховенства права вимагає підпорядкування діяльності державних органів задоволенню і захисту прав людини, забезпеченню їх пріоритетності. Іншими словами, вся діяльність державної служби повинна спрямовуватись на служіння інтересам кожного громадянина і народу в цілому. Тому, як зазначив свого часу В. Б. Авер'янов, проблема верховенства права може бути насправді розв'язана у контексті налагодження цивілізованих взаємозв'язків (відносин) людини з державними органами та їх посадовими особами. Іншими словами, реально чинний режим цих взаємовідносин — це і є справжній стан забезпечення верховенства права в державі і суспільстві [3, с. 3].

Власне принцип верховенства права вимагає, щоб згадані взаємовідносини були максимально зорієнтовані на ефективне забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Він повинен втілюватись у правотворчу та правозастосовну діяльність посадових осіб державної служби та кожного державного службовця — функціонера. Їхні рішення і діяльність, спрямована на їх виконання, мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, гуманізму, включати такі соціальні регулятори, як норми моралі, традиції, звичаї, які сформувались у суспільстві. Верховенство права передбачає законність

рішень та діяльності, засновану на визнанні та беззастережному прийнятті найвищої цінності людини, її захисті від свавілля владних інституцій та посадових осіб. Власне ця вимога поширюється саме на діяльність органів публічної влади, зокрема, на посадових осіб.

Принцип верховенства права у зв'язку з цим передбачає обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття посадовими особами державної (публічної) служби рішень на власний розсуд повинно підпорядковуватись утвердженню та забезпеченню прав і свобод людини, які є невід'ємними і невідчужуваними. Тому межі дискреційних повноважень також мають встановлюватись законом.

Патріотизм і служіння Українському народу означає любов до своєї Батьківщини, відданість своєму народові; відданість чому-небудь, любов до чогось [4, с. 711]. Для державного службовця цей принцип виявляється у відданості своєму професійному вибору, бездоганності у службових відносинах, відповідальному ставленні до дорученої справи, принциповості у стосунках із співпрацівниками і громадянами. Діяльністю службовця повинно керувати усвідомлення того, що він не заробляє, а виконує громадянський обов'язок; не працює, а служить, турбується не тільки про себе, а діє для загального блага, служить «в чужих інтересах».

Цей принцип знайшов своє відображення в тексті «Присяги державного службовця», де він зобов'язується вірно служити Українському народу, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави.

Принцип законності означає, що професійна діяльність державних службовців здійснюється в рамках закону і на основі закону, що знаходить свій вияв у такому:

а) верховенство Конституції України, яке спрямоване на забезпечення точного і неухильного дотримання Конституції і законів всіма органами публічної адміністрації, всіма посадовими особами і державними службовцями, всіма громадянами і організаціями. Підзаконні нормативні акти повинні діяти і застосовуватись лише в тому випадку, якщо вони регулюють відносини, не врегульовані Конституцією і законами. І така практика повинна зводитись до мінімуму. Стереотип відомчої нормотворчості і управлінської правозастосовної практики є надзвичайно небезпечним і суперечить ідеалам демократичної, правової держави. Жоден акт органу публічної адміністрації або посадової особи не може підмінити своїм регулюванням закон, а будь-які їх дії

повинні мати свою підставу в законі, тобто ґрунтуватись на спеціально-дозвільному типі правового регулювання;

б) рівність усіх перед законом і судом, яка впливає з конституційної норми прямої дії, — невідчужуваність прав і свобод людини. Обов'язок їх визнання, дотримання і захисту — це сама сутність професійної службової діяльності.

Конституція України гарантує ці права і свободи, встановлює відповідальність посадових і службових осіб за приховування фактів чи обставин, які загрожують життю, здоров'ю громадян, передбачає відшкодування шкоди, завданої неправомірними діями чи бездіяльністю державних органів та посадових осіб;

в) обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих державними органами і керівниками вищого рівня та безпосередніми керівниками. Так, у ст. 5 нового Закону зазначено, що державний службовець повинен виконувати в межах посадових обов'язків рішення державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, а також накази та доручення керівників, надані в межах їх повноважень. Звісно, що ці накази та доручення повинні бути законними. У разі виникнення сумніву щодо законності наданого доручення, як передбачено в п. 3 ст. 12 Закону України «Про державну службу», державний службовець має право вимагати письмового підтвердження цього доручення, після отримання якого зобов'язаний його виконати. Це служитиме гарантією для звільнення державного службовця від відповідальності, якщо доручення буде визнане незаконним у встановленому порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу.

Власне дотримання вказаних вимог принципу законності забезпечується різними видами контролю, у тому числі й судовим.

Принцип рівного доступу до державної служби виступає засобом реалізації більш широкого принципу — принципу демократизму. Закріплений у ст. 38 Конституції та ст. 3 Закону принцип означає також створення рівних умов для проходження державної служби для всіх громадян України, яким виповнилось 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання. Головною вимогою є громадянство, рівень професійної компетенції, напрям підготовки (спеціальності) та вільне володіння державною мовою, що є новим важливим положенням Закону.

Однак слід зазначити, що право рівного доступу до державної служби не є абсолютним, його реалізація обумовлена рядом додаткових вимог, зокрема: віку, освіти, стажу роботи, досвіду роботи на певних посадах, спільної служби з близькими особами, якщо вони перебуватимуть у безпосередньому підпорядкуванні; позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади. Таке положення цілком відповідає світовій практиці і не порушує норми Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Дотримання зазначеного принципу на практиці є надзвичайно важливим. Не лише декларування, а й реальне його гарантування буде запобігати обмеженню державним службовцем, особливо керівником, цього права для інших, щоб зміцнювати свій статус і владу, перемагати на конкурсах і демонструвати свій високий професіоналізм. Насправді необхідно глибоко розуміти, що в цьому принципі провідну роль відіграє не суб'єктивне право на державну службу, а право на чесне, добросовісне, висококваліфіковане, добровільне служіння Батьківщині, на забезпечення за допомогою службових повноважень прав, свобод і законних інтересів інших громадян [5, с. 202].

Принципи професіоналізму і доброчесності впливає зі змісту самої Конституції України. Ті цілі і завдання, які нею визначені, не можуть бути реалізовані без високопрофесійного державного апарату. Фактично для державного службовця, який обіймає посаду в цьому апараті, діяльність по забезпеченню виконання повноважень державних органів слід вважати професією, яка передбачає високу кваліфікацію, особливе вміння і майстерність, які службовець набуває і підтримує в результаті систематичної і безперервної освіти.

Термін «професіоналізм» означає глибоке і всебічне знання та володіння практичними навичками у сфері суспільно корисної діяльності. Це здатність ефективно реалізувати спеціальні професійні знання, вміння і навички, зумовлена особистісними рисами і компетенціями. Професіонал повинен не тільки володіти певним комплексом знань у різних галузях, а й бути здатним генерувати оригінальні ідеї і пропонувати неординарні підходи і способи вирішення питань. Як справедливо зазначає Е. В. Охотський, рішення державного службовця повинні прийматись на основі науки, а не життєвої доцільності і передчуттів. Управління повинно ґрунтуватись на науковому аналізі, а не інтуїції [5, с. 209].

Професіоналізм тісно пов'язаний з особистими рисами людини, її самовідданістю. Тому законодавець окремо виділив принцип доброчесності, сутність якого можна визначити як прояв чесності і моральності. Ці риси людської особистості є фундаментом, на якому повинен будуватися професіоналізм. Державний службовець, який використовує свої знання і вміння не для служіння іншим, зловживає ними для задоволення особистих інтересів, стає професійним негідником або злочинцем.

Тому моральність, інтелігентність, чесність і порядність — це єдиний шлях до оздоровлення всього державного апарату. Представник державної влади повинен бути носієм найкращих моральних цінностей, оберегом найкращих традицій народу.

Принцип політичної неупередженості, вперше закріплений у новому Законі про державну службу, є результатом тривалих дискусій серед науковців і практиків щодо ступеня деполітизації державної служби. Варто наголосити, що український законодавець обрав більш лояльне тлумачення цього принципу в порівнянні з принципом політичної нейтральності, який міститься в законодавстві багатьох держав.

Сутність принципу політичної неупередженості, відповідно до ст. 13 нового Закону, полягає в тому, що державний службовець повинен неупереджено виконувати свої обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань, не бути організатором страйків та не брати в них участі. Також під час виконання службових обов'язків він не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до політичних партій.

Із зазначених положень Закону випливає, що державним службовцям не забороняється бути членами політичних партій, лише щоб їх політичні переконання не впливали на виконання службових обов'язків. Однак, беручи до уваги рівень політичної культури як державних службовців, так і політичних діячів, забезпечити належне виконання і контроль за дотриманням цього принципу на практиці буде майже неможливо.

Окрім цього заборона вчиняти дії, що під час виконання службових обов'язків демонструють політичні погляди державного службовця або свідчать про особливе ставлення до політичних партій, жодним чином не означатиме, що державний службовець не буде використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, де він працює, для здійснення політичної діяльності; залучати підлеглих йому осіб до участі в цій діяльності; про-

водити політичну, в тому числі передвиборну агітацію. Практика сьогодення свідчить, що адміністративний ресурс вже починає активно діяти. Тому не виникає сумніву, що такий ліберальний підхід нашого законодавця до нормативного закріплення сутності зазначеного принципу прямо відкриває шлях до використання адмінресурсу в інтересах окремих осіб. А це, у свою чергу, породжуватиме кругову поруку, байдужість, бюрократизм, політичну корупцію.

Звичайно, незаперечним є той факт, що державний службовець повинен володіти політичною культурою, тобто певною сукупністю його політологічних знань, індивідуальних політичних та ідеологічних орієнтацій, стереотипів політичної поведінки. І це справляє досить серйозний вплив на його ставлення до існуючого в країні державного режиму, рівень його поваги і довіри до влади, рівень політичної компетентності, характер сприйняття, інтерпретації політичних вказівок. Навіть найсвідоміший чиновник, виконуючи управлінські завдання, не зможе не реагувати на їх політичний та ідеологічний зміст. Це явище об'єктивно обумовлене.

Однак проблема полягає в тому, щоб звести до мінімуму прояв цього впливу на виконання державним службовцем своїх службових обов'язків. Службовець є функціонером, а не публічним суспільно-політичним діячем. Тому деполітизація державної служби через її департизацію на нинішньому етапі розвитку держави та інституту державної служби була б більш доцільною.

Принцип прозорості діяльності державних службовців нерозривно пов'язаний із принципом відкритості публічної адміністрації. Лише відкритість дає можливість спостерігати і наскрізь бачити, як працюють державні службовці. А це, у свою чергу, є запорукою доброго адміністрування. Вона, по-перше, дозволяє будь-якій особі, яка відчула на собі результат такого адміністрування, довідатись про підстави, які мав державний службовець для прийняття певного рішення чи вчинення дії.

По-друге, прозорість сприяє наглядовим інститутам у здійсненні внутрішнього контролю за виконанням державним службовцем своїх службових обов'язків. Реалізувати на практиці цей принцип можна за допомогою сприяння обізнаності громадськості з тими діями та заходами, які будуть проводити органи (посадові особи) публічної адміністрації, а також залучення громадян до участі в них; забезпечення

потрібною інформацією, яка б пояснювала необхідність і обґрунтованість таких дій чи рішень; забезпечення реальної участі зацікавлених громадян у процесі їх прийняття відповідно до діючого законодавства, а також врахування їх думок та пропозицій.

Принцип прозорості також стосується прийняття на державну службу. Він повинен прослідковуватись на всіх етапах цього процесу і таким чином сприяти реалізації принципу рівного доступу до державної служби. Варто зазначити, що прозорість буде забезпечуватись також рядом положень антикорупційного законодавства. Так при прийнятті особи на державну службу будуть підлягати перевірки відомості щодо притягнення особи до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення, а також, чи піддавалась особа адміністративному стягненню за корупційні правопорушення або ще не сплив строк дії такого стягнення. Буде також перевірятися достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Об'єктом перевірки буде також наявність в особи корпоративних прав, відомостей про стан здоров'я, освіту, наявність наукового ступеня та вченого звання, підвищення кваліфікації, відомостей про громадянство.

Принцип персональної відповідальності державного службовця відіграє надзвичайно важливу роль у його діяльності, оскільки, як свідчить практика, недоліки в діяльності публічної адміністрації зумовлені не стільки недосконалістю законів, скільки безвідповідальним і неякісним виконанням службовцями своїх службових обов'язків. Тому цей принцип покликаний стимулювати добросовісне і професійне виконання службових обов'язків. Недбале ж ставлення до цих обов'язків має супроводжуватись застосуванням заходів юридичної відповідальності і передусім дисциплінарної, що передбачена в розділі VIII нового Закону України «Про державну службу», а також адміністративної, встановленої Законом України «Про засади запобігання та протидію корупції» та Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Посадові особи, повноваження яких реалізуються через прийняття рішень, зобов'язані враховувати вимоги, що закріплені в п. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, оскільки саме вони відповідають за допущені з їхньої вини негативні наслідки їх діяльності. Рішення, прийняте з порушенням цих вимог, може бути визнане адміністративним судом протиправними, а спричинені ним матеріаль-

ні збитки фізичним чи юридичним особам повинні відшкодовуватись у встановленому законом порядку. Такий обов'язок державних службовців закріплений у ст. 60 нового Закону України «Про державну службу».

Завершуючи аналіз принципів державної служби, закріплених у новому Законі України «Про державну службу», можна зробити висновок, що система цих важливих засадничих ідей становить фундамент не тільки державної служби, а й цілого інституту публічної служби, інституту, який повинен зорієнтовувати свої цілі на людину, враховувати ті потенційні можливості і ресурси, які є в суспільстві і в управлінському апараті. Вони повинні в обов'язковому порядку враховуватись при прийнятті нових, зміні чи скасуванні діючих нормативно-правових актів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, при проходженні державної служби і вирішенні всіх професійних службових завдань. А якщо брати до уваги статус державного службовця, то в принципах містяться відповіді на запитання: «кому служити?», «як служити?», «навіщо служити?», «заради чого служити?».

Список використаної літератури

1. Старилів Ю. Н. Службное право / Ю. Н. Старилів. — М. : БЕК, 1996. — 698 с.
2. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. // Уряд. кур'єр. — 2012. — 17 січ. — № 8.
3. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині / В. Б. Авер'янов // Часоп. Київ. ун-ту права. — 2006. — № 1. — С. 3–8.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. — 1440 с.
5. Охотский Е. В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание / Е. В. Охотский. — М. : Экономика, 2011. — 702 с.

Стаття надійшла до редколегії 20.02.2013.

Ткач Г. Принципы служебной деятельности в новом Законе Украины «О государственной службе»

В статье проанализированы изменения, которые нашли свое отображение в новом Законе Украины «О государственной службе» относительно принципов государственной службы. Ряд принципов абсолютно новые (принцип верховенства права, политической беспристрастности, прозрачности), а дру-

гие несколько изменены содержательно. Особое внимание отведено новым принципам государственной службы, их роли в становлении нового института публичной службы.

Ключевые слова: государственная служба, принципы, публичная служба, институт государственной службы, коррупция.

Tkach G. The principles of service activity in the new Law of Ukraine «On Public Service»

This article analyzes the changes that have found their consolidation into the new Law of Ukraine «On Public Service» on the principles of public service. Several principles are entirely new (the rule of law, political impartiality, transparency), and other little changed substantially. Particular attention is paid to the new principles of public service, their role in the formation of a qualitatively new Institute for Public Service.

Keywords: public service, principles, public service of the civil service, corruption.