

*Гаркуша А. Т.,
аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Анотація. Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення сутності, правової природи і характеристик принципів управління державною службою в Україні. Особлива увага приділена питанню сутності таких принципів, як політичної незалежності та стабільності управління державною службою.

Ключові слова: державна служба, законність, принцип, управління, прозорість, єдиність, політична незалежність.

Постановка проблеми. Звернення до питання принципів управління державною службою є досить важливим, особливо з огляду на реформування інституту державної служби у відповідності до стандартів Європейського Союзу та необхідності прийняття нового Закону «Про державну службу». Для визначення сутності та особливостей управління державною службою, насамперед, необхідно з'ясувати поняття терміна «управління». Як відомо, в юридичній науці термін «управління» використовується в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні управління – це керівництво кимсь або чимось, вплив на когось або на щось [1]. У вузькому розумінні управління – це свідомий, цілеспрямований і регулятивний вплив суб'єкта управління на об'єкт управління як безпосередньо, так і через спеціально створені структури з метою досягнення певного результату. Саме таке управління характеризується цілями, завданнями, функціями, принципами, правовими та організаційними засадами.

При з'ясуванні поняття та сутності управління державною службою важливо зазначити, що ця категорія є похідною від державного управління загалом та функціонування державної служби, зокрема. Стосовно державного управління важливо звернутися до наукових досліджень таких відомих вітчизняних науковців, як В.Б. Авер'янов [1; 2; 5; 19], А.П. Алексін [4], О.Ф. Андрійко [8; 9], Л.Р. Біла-Тіунова [11-13], Ю.П. Битяк [3; 10], С.В. Ківалов [12; 13], В.К. Колпаков [6], В.Я. Малиновський [17], В.М. Манохін [15] та ін., які є методологічним підґрунтям як для адміністративної науки, зокрема, так і для юридичної науки в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління державною службою здійснюється на певних вихідних положеннях, засадничих ідеях, вимогах, які іменуються принципами. Термін «принципи державної служби» (від лат. «principium» – основні, найзагальніші, вихідні положення) зазначає 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.

В юридичній науці принципи визначаються, як: 1) вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш ха-

рактерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи [3]; 2) вимоги, які: а) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають відношення до державної служби; б) поширюються на всі види державної служби і є загальними в рамках державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, із яких складається зміст державної служби [4].

Важливо акцентувати увагу на те, 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. Принципи державної служби нерозривно пов'язані з принципами адміністративного права і принципами державного управління. Більше того, значною мірою вони є похідними від останніх, оскільки відображають найбільш суттєві сторони організації і діяльності державних органів. Водночас вони також впливають на розвиток та удосконалення принципів як адміністративного права, так і державного управління.

Отже, принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які визначають основні напрями реалізації завдань, цілей і функцій державної служби, її організацію і функціонування, правовий статус державних службовців.

Слід зазначити, що принципи державної служби, насамперед, закріплюються в Конституції України, Законі «Про державну службу» (1993) (ст. 3) та інших нормативно-правових актах [5]. При цьому єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає і вони є досить різноманітними, багаточисельними і взаємообумовленими один одним. Так, відповідно до ст. 3 Закону державна служба ґрунтується на таких основних принципах, як: служіння народові України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Важливо зазначити, що окрім ст. 3 Закону «Про державну службу», принципи державної служби передбачені також в інших статтях Конституції України і Законі України «Про державну службу», зокрема: ст. 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.

Наявність великої кількості принципів дозволяє здійснити їхню класифікацію, зокрема в адміністративній науці виокремлюють різні види принципів державної служби: конституційні

й організаційно-функціональні; основні, організаційні і функціональні та ін. Найбільш поширеною є точка зору, відповідно до якої виокремлюють два види принципів державної служби: а) конституційні (загальні); б) організаційно-функціональні. При цьому до конституційних (загальних) принципів належать: служіння народові України; демократизм і законність; рівність доступу до державної служби; пріоритет прав людини і громадянина; політична і релігійна нейтральність; гласність і прозорість та ін. Натомість, організаційно-функціональні принципи державної служби відображають, насамперед, її особливості як комплексного публічно-правового утворення, єдиної соціально-правової системи, які впливають із завдань і функцій державної служби. До цього виду принципів можна віднести: професіоналізм і компетентність; ініціативність; чесність і відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян та ін.

Однак така класифікація є не єдиною, і децю іншої точки зору щодо організаційно-правових (організаційно-функціональних) принципів дотримується В.Я. Малиновський, який відносить до них: єдність системи державної служби; політичну нейтральність державної служби; рівність доступу до державної служби; ієрархічність системи державної служби; уніфікованість державної служби; стабільність інституту державної служби; ефективність державної служби; систему за-слуг [6].

Принцип служіння народові України є одним із найголовніших, і не дарма законодавець помістив його у ст. 3 Закону на першому місці. Більше того, всі наступні принципи безпосередньо обумовлені і пов'язані з ним. Принцип служіння народу України випливає зі ст. 3 Закону «Про державну службу», якою встановлюється, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Він, перш за все, знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця «...охороняти права, свободи і законні інтереси громадян...». Стаття 8 Конституції України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації і захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. А це означає, що вся діяльність державної служби повинна бути спрямована на служіння інтересам народу в цілому, і кожного громадянина, зокрема. Служіння інтересам народу є можливим лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне дотримання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним із елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання органами виконавчої влади громадянам «адміністративних послуг». Сама назва говорить про те, що держава в особі державних (адміністративних) органів через державних службовців «служить» людині в реалізації нею свого права або законного інтересу.

Принцип демократизму і законності є загальним принципом діяльності державних органів. Демократизм державної служби проявляється, перш за все, в тому, що вона є доступною для всіх громадян України. Так, ст. 38 Конституції України встановлюється тільки одна вимога при реалізації права на державну службу – громадянство України [7]. Важливою ознакою демократичної правової соціальної держави Україна є те,

що не людина існує для держави, а держава існує для людини. Цей важливий постулат може бути реалізований тільки державними службовцями, що й підтверджує демократизм державної служби. Водночас це положення взаємопов'язує і обумовлює наступний принцип – принцип пріоритету прав людини і громадянина. Саме тому діяльність державних службовців спрямована на визнання, дотримання і забезпечення прав і інтересів людини і громадянина. Державна служба є інституцією, яка постійно змінюється (тобто постійно проводиться ротация державних службовців), що й повинно забезпечити її ефективність, мобільність, динамічність і законність.

З демократизмом державної служби нерозривно пов'язаний принцип її законності. Більше того, названі принципи обумовлюють, доповнюють і забезпечують один одного. Принцип законності державної служби обумовлюється принципом законності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «...суворо дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя...». Законність державної служби знаходить свій вияв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах встановлених чинним законодавством повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, повинні знаходитися в межах його компетенції і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із факторів, які утримують від порушення цього принципу, є те, що стосовно державних службовців передбачається низка обмежень, які спрямовані на забезпечення саме законності у діяльності державних органів у цілому і діяльності державної служби, зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу. Попри все, реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України не було передбачено права на відмову від виконання незаконного розпорядження або наказу. Цей конституційний постулат стосується, у першу чергу, державних службовців.

Принцип пріоритету прав людини і громадянина впливає безпосередньо із другого розділу «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина» і ст. 3 Конституції України. Водночас, у ст. 157 Конституції України закріплено, що Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають обмеження прав і свобод людини і громадянина, передбачених у другому розділі. Статтею 3 Конституції України встановлюється, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Отже, проголошення основних конституційних прав людини і громадянина зобов'язує державу в цілому і її державних органів, зокрема, забезпечити їх належну реалізацію. Цей обов'язок цілком логічно покладається на державну службу, яка і представляє дані органи.

Тобто визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина є одним із головних обов'язків державних службовців, які є представниками державних органів. Саме цей принцип визначає соціальний зміст і сутність діяльності державних службовців. Будучи представниками державних орга-

нів, державні службовці повинні спрямовувати свою діяльність на забезпечення реалізації й охорони прав і свобод людини і громадянина. Однією з форм визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини є надання їй адміністративних послуг. В юридичній науці під адміністративними послугами розуміють передбачену законом розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка здійснюється за ініціативою фізичних і юридичних осіб, і спрямовану на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [1, с. 43].

Названий принцип означає, що державні службовці у своїй професійній діяльності повинні зважати не тільки на права та свободи людини і громадянина, закріплені у національному законодавстві, а й на положення відповідних міжнародно-правових актів, визнаних Верховною Радою України.

Принцип професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі є комплексним за своїм змістом і включає в себе чинники, різні за своєю сутністю, але взаємообумовлені і взаємопов'язані. Професіоналізм і компетентність впливають із змісту ст. 1 Закону «Про державну службу», згідно з якою державна служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, які набуваються і підтримуються в результаті систематичної і безперервної освіти. Слід зазначити, що ці поняття є досить близькими за змістом, однак не тотожними. В юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке і всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільної діяльності. Сутність терміну «компетентність» полягає у знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні і оволодінні передового досвіду.

Водночас важливим є те, щоб державним службовцям було створено належні умови для підвищення кваліфікації і належного виконання службових обов'язків, тобто для реалізації принципу професіоналізму і компетентності. У зв'язку з цим державні органи та їхні керівники зобов'язані: на нормативному рівні чітко визначати компетенцію державного органу і його структурних підрозділів; затверджувати посадові інструкції для кожного державного службовця; підтримувати професіоналізм і компетентність кадрів; створювати умови для стійкої службової діяльності; забезпечувати плідне співробітництво в апараті державних органів молодих державних службовців і державних службовців зі стажем.

Одним із чинників названого вище принципу є ініціативність державного службовця. Цей принцип державної служби обумовив і такий обов'язок державного службовця, як ініціатива і творчість у роботі (ст. 10 Закону).

Принцип персональної відповідальності державного службовця за виконання обов'язків і дисципліни посідає особливе місце у системі принципів і відіграє важливу роль у практичній реалізації завдань і функцій держави. Цей принцип закріплює саме юридичну відповідальність: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову, матеріальну. У першу чергу, державний службовець несе відповідальність за невиконання (тобто повне ігнорування) або неналежне (неякісне, поверхове, несвоєчасне) виконання ним своїх службових обов'язків.

Принцип рівності доступу до державної служби закріплений у ст. 38 Конституції України, в якій передбачено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» та у ст. 4 Закону «Про державну службу», згідно з якою «право на держав-

ну службу мають громадяни України, ... які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України». Це право проголошено Загальною декларацією прав людини 1948 р. (ст. 21) та Міжнародним пактом про цивільні й політичні права 1966 р. (ст. 25) [8]. Забороняється будь-яка дискримінація щодо прийняття на державну службу за такими ознаками, як: становище, соціальний і майновий стан, расова і національна приналежність, стать, політичні погляди, релігійні переконання, місце проживання тощо (ст. 24 Конституції України).

Вимоги до кандидата на державну службу безпосередньо обумовлюються тією державною посадою, на заміщення якої вони претендують і які передбачаються посадовими інструкціями або положеннями.

Принцип політичної і релігійної нейтральності 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). У чинному Законі «Про державну службу» цей принцип не передбачений. Попри це він є досить актуальним і має суттєве значення для ефективності державної служби. Названий принцип має на меті захистити державних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій таким чином, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади. Водночас, принцип політичної нейтральності також захищає державних службовців від утрат своїх посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі. Отже, все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не має ніякого відношення до його державно-службової діяльності [12].

Висновки. Отже, принципи управління державною є похідними від принципів державного управління та принципів державної служби. Аналіз теоретико-правових положень державної служби дає підстави виокремити такі принципи управління державною службою:

1) законності. Державні органи, які здійснюють управління державною службою, створюються у відповідності до закону, реалізують свої повноваження у межах і в спосіб, що визначені законом. Їхня діяльність здійснюється тільки у відповідності до Конституції України, законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів;

2) прозорості. Цей принцип передбачає: об'єктивне та вичерпне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх апарату; створення умов для взаємодії між державними органами і громадськістю; залучення широких верств населення до обговорення та оцінки програм діяльності державних органів; запровадження процедури публічної звітності державних органів та їх керівників; запровадження прозорості процедури просування по службі на підставі професійних досягнень; прозорість процедури прийняття державними органами рішень, забезпечення участі громадськості у їх підготовці; організація відкритого доступу до архівних матеріалів державних органів; оприлюднення через засоби масової інформації відомостей про доходи, отримані протягом року державними службовцями, які займають посади 1–2 категорій; проведення громадської оцінки результатів діяльності державних органів шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян для визначення рівня задоволення їх потреб у наданні управлінських послуг; запровадження механізму

аналізу звернень громадян із питань ефективності функціонування апарату державних органів; запровадження прозорих механізмів обліку вакантних посад державних службовців та їх заповнення; інформування громадськості з питань європейської інтеграції у сфері державної служби;

3) єдиності державної служби. Оскільки державна влада в Україні єдина, система державних органів єдина, то і державна служба повинна бути єдиним публічно-правовим інститутом, який включає в себе типи та види державної служби. Єдина система державної служби передбачає: а) становлення та розвиток законодавства про державну службу з обов'язковим прийняттям основного закону про державну службу, який регулював би основні засади державної служби; б) встановлення єдиних вимог до кандидатів на посаду державних службовців; в) встановлення єдиних критеріїв оцінки діяльності державних службовців;

4) підпорядкованості вищестоящим державним органам і посадовим особам вищого рівня державних органів і державних службовців нижчого рівня. Державна служба являє собою складну ієрархічно побудовану систему, в якій основним методом діяльності є субординація. Підпорядкованість державних органів нижчого рівня державним органам вищого рівня встановлюється законами, положеннями про державний орган. Підлеглість державних службовців передбачається положенням про державний орган та посадовою інструкцією. Рішення, розпорядження, накази, вказівки вищестоящих державних органів та посадових осіб є обов'язковими для виконання державними органами та державними службовцями нижчого рівня;

5) політичної незалежності державної служби. Основною ціллю державної служби є задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина та реалізації завдань і функцій держави. Таким чином, державна служба – це вид державної діяльності, спрямованої на досягнення встановлених цілей та завдань, публічно-правовий інститут. Державна служба є політично незалежною інституцією, а для державних службовців передбачається принцип політичної нейтральності;

6) стабільності державної служби. Цей принцип тісно пов'язаний із попереднім і є одним із головних гарантів єдиності державної служби, її цілісності та соціальної значимості. Стабільність державної служби зумовлюється: визначенням єдиної державної кадрової політики; законодавчим визначенням типів і видів державної служби, видів державних службовців і державних посад; удосконаленням законодавства про державну службу; чітким розмежуванням політичних та адміністративних посад; своєчасністю вирішення питань заміщення вакантних посад особами з відповідною професійною підготовкою; незмінністю заступників керівників державного органу та керівників структурних підрозділів державного органу у разі зміни керівника цього органу та ін.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / Авер'янов В.Б. – К., 1997.
2. Авер'янов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Авер'янов – К. : Наук. думка, 1979. – 148 с.

3. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
4. АLEXIN A.П. Административное право Российской Федерации: учебн. / А.П. Альохин, Ю.М. Козлов. – М : ТЕИС, 1995. – 280 с.
5. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. – К., 1999. – 52 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
7. Оболенский А.Д. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.Д. Оболенский // Государство и право. – 1996. – № 16. – С. 122–124 та ін.
8. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве : проблемы и тенденции / О.Ф. Андрийко – К. : Наук. думка, 1994. – 116 с.
9. Андрийко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Андрийко – К., 1999. – 390 с.
10. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.
11. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : моногр. / Ю.П. Битяк – Х. : Право, 2005. – 304 с.
12. Біла Л.Р. Правообмеження у державній службі / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / Голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – Вип. 10. – С. 51–56.
13. Ківалов С.В. Державна служба в Україні : підруч. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
14. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. коментар. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 2-е вид., змін. і доп. – О. : Фенікс, 2009. – 692 с.
15. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин – М. : Юрид. лит., 1966. – 196 с. – С. 16.
16. Про державну службу : Закон України від 26.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
17. Малиновський В.Я. Державна служба : теорія і практика : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К., 2003.
18. Конституція України від 28 червня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
19. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002.

Гаркуша А. Т. Принципы управления государственной службой в Украине

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы и классификации принципов управления государственной службой в Украине. Особое внимание уделено вопросу сущности таких принципов, как политической независимости и стабильности управления государственной службой.

Ключевые слова: государственная служба, законность, принцип, управление, гласность, единство, политическая независимость.

Garkusha A. Principles of state service management in Ukraine

Summary. The article is devoted to research of questions concerning definition of essence, legal nature and classification of principles of state service management in Ukraine. Special attention is devoted to question of essence of those principles as political independence and stability of state service management.

Key words: state service, legality, principle, management, publicity, unity, political independence.