

Савіцька В. В.,*кандидатка юридичних наук,**асистентка кафедри адміністративного права та процесу**Навчально-наукового інституту права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ І СТАНДАРТІВ

Анотація. У статті звертається увагу, що в сучасних умовах розвитку демократичних засад, входження України до європейського політичного, економічного, інформаційного та правового простору, важливу роль в державній службі України та діяльності її посадових і службових осіб відіграють європейські принципи і стандарти. З метою з'ясування впливу європейських принципів і стандартів на діяльність органів публічної влади проаналізовано погляди науковців, які у своїх публікаціях досліджували феномен впливу принципів і стандартів, зокрема, європейських на діяльність адміністративних органів. Проаналізовано низку міжнародних і вітчизняних нормативно-правових актів та інших джерел права у яких акцентується увага на основних засадах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, проаналізовано положення Конституції України – основного закону держави, Закони України: «Про державну службу»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; Кодекс адміністративного судочинства України, а також підзаконні нормативні акти, що регулюють відносини державної служби: Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців підвищення рівня професійної компетентності державного службовця; Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; Типове Положення про службу управління персоналом державного органу. Підкреслено важливу роль у регулюванні відносин публічних органів у їх відносинах із громадянами відіграють міжнародні нормативні акти Європейського Союзу в яких закріплено основні європейські принципи та стандарти, зокрема в Кодексі належної практики участі громадян у процесі ухвалення рішень РЄ; Ніццькій хартії основоположних прав; Паризькій хартії для нової Європи; Білій книзі європейського урядування; Кодексі Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки; Рішеннях ЄСПЛ; Модельному кодексі РЄ; Програмі СІГМА та ОЕСР; договорах, конвенціях, резолюціях та рекомендаціях РЄ та інших провових актах. Зроблено висновок, що важливим напрямом удосконалення діяльності державних службовців повинні стати такі принципи: принцип поваги до громадянина, його прав честі та гідності; принцип доступу до професійного навчання; принцип сумлінного виконання посадових обов'язків; принцип культури спілкування; принцип цілеспрямованості.

Ключові слова: принципи, стандарти, державна служба, публічна влада, державний службовець, посадова особа, удосконалення.

Постановка проблеми. Розвиток демократичних засад державного управління потребує урахування в діяльності державних службовців європейських принципів і стандартів, які знаходяться у тісному взаємозв'язку спрямованості органів публічної влади дотримуватися прав і свобод людини і громадянина із покладеними на державних службовців прав і обов'язків, в діяльності яких принципи і стандарти виступають однією із передумов їх практичної діяльності, що потребує нових поглядів на шляхи їх удосконалення.

Стан дослідження. Теоретичні аспекти удосконалення діяльності органів публічної влади, їх державних службовців були досліджені вітчизняними науковцями, серед яких такі провідні вчені, як: В. Авер'янов, В. Галунько, А. Гришук, О. Зайчук, Т. Коломоєць, К. Колпаков, В. Малиновський, О. Петришин, В.Тимошук та ін. Втім, з огляду на простійний розвиток суспільних відносин, питання проходження державної служби потребує нових поглядів на принципи і стандарти такої діяльності.

Мета статті полягає в дослідженні проходження державної служби та визначення шляхів її удосконалення відповідно до вимог європейських принципів і стандартів

Виклад основного матеріалу. Одним із стратегічних пріоритетів зовнішньої політики України є її входження до європейського політичного, економічного, інформаційного та правового простору, що потребує наближення вітчизняної державної служби до європейських принципів і стандартів.

Сучасні процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство неможливі без функціонування ефективного інституту публічної служби – ключового механізму держави [1, с. 3], це потребує і нових підходів до діяльності публічної служби та їх службовців.

Частина 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, визначає, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [2]. Поняття публічної служби наведено в п. 7 частини 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №2747-IV: «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [3].

Частина 1 ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. №3077-IX, пов'язує службу в органах місцевого самоврядування із публічною, професійною діяльністю громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [4].

Незважаючи, що законодавець посади осіб органів місцевого самоврядування визначає через призму виборності посад, що відмежовує їх від державних службовців, об'єднавчим визначенням цих посад є їх публічність, крім того, це можуть бути й інші ознаки. Так, О. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть – приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як:

1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [5, с. 139].

Різні підходи до розуміння категорії «публічна служба» прослідковуються у законодавстві зарубіжних держав, зважаючи також на історико-правові традиції конкретних країн. Наприклад, в країнах англо-американської правової системи термін «публічна служба» поширюється на усі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі вчителів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового) апарату в цих країнах, як правило, використовується термін «цивільна служба» (civil service). У країнах романо-германської системи права є велике розмаїття під ходів до означення поняття «публічної служби» та її сфери. Наприклад, у Франції існує поняття публічної служби (fonction publique), яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців належать також вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які складають окремі корпуси. В загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому серед усіх «агентів» («agents») акцент у правовому регулюванні робиться на «чиновниках» (або «функціонерах», франц. – fonctionnaires), тобто особах, призначених відповідно до публічного права [6, с. 12–13].

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був Анрі Файоль. В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина. Виходячи з неї, у 20-х роках XIX століття А. Файоль визначив 14 принципів управління, які на його думку, придатні для всіх без винятку видів адміністративної діяльності: поділ праці; повноваження і відповідальність; дисципліна; єдиноначальність; єдність керівництва; підпорядкування особистих

інтересів загальному; винагорода; централізація; ієрархія; порядок; справедливість; стабільність штату; ініціатива; корпоративний дух [7]. Ці принципи визначили основні засади організаційної структури та здійснення управлінських функцій, організації діяльності персоналу, здійснення контролю тощо.

Перші спроби дослідити феномен публічної служби спробував ще у сорокових роках минулого століття видатний український правознавець Ю. Панейко, який визначив поняття «публічна служба» через розуміння діяльності держави як «корпорації публічних служб», він також вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [8, с. 49–51].

Отже, віднесення до публічної служби різних видів служб, посадових та службових осіб, можна здійснити шляхом визначення особливостей правового статусу як органу державної (публічної) влади, так правового статусу посадової чи/або службової особи через визначену нормативно-правовими актами суб'єктивні права та обов'язки адміністративного органу.

Одним із обов'язків посадових осіб державної служби є неухильне дотримання прав і свобод людини і громадянина, що покладає на державне (публічне і самоврядне) управління забезпечити демократичні відносини взаємодії органів публічного управління з фізичними та приватними юридичними особами шляхом дотримання керівних засад своєї діяльності.

Важливим напрямом розвитку державної служби є принципи права орієнтовані як права та інтереси людей, так і діяльність публічного управління. Так, А. Колодій зазначає, що ефективність впливу принципів залежить від розробленості правових засобів, за допомогою яких право регулює суспільні відносини, від рівня правової свідомості та правової культури членів суспільства. Залежить вона також від рівня наукового розроблення самих принципів, від того, наскільки вони сприймаються юридичною практикою, наскільки відпрацьованими є форми, методи їх матеріалізації в реальних суспільних відносинах [9, с. 25–26].

Варто підкреслити, що загальні принципи українського права закріплені в положеннях Конституції України, які мають імперативне значення для діяльності всіх органів публічної влади та їх посадових і службових осіб.

Враховуючи, що у загальноприйнятому сенсі для державного управління головним є досягнення найбільш раціональним шляхом запланованих результатів владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, але аж ніяк не на прагнення до всебічного забезпечення пріоритету прав людини, стає зрозумілим, чому саме завдяки своїм принципам адміністративне право в Європі однозначно орієнтовано на права та інтереси людей, забезпечення гарантій їх ефективної реалізації та захисту, тоді як у нас – на потреби функціонування державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування [10, с. 5]. Принципи державної служби наведені в ст. 4 Закону «Про державну службу», до яких закон відносить принципи: верховенства права, законності, професіоналізму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності [2].

Проте, наведені у цьому законі принципи не в повній мірі відображають діяльність посадовців державної служби, вони повинні бути наповнені й іншими принципами. Тому слід погодитися з позицією О. Світличного та В. Башкатовою, що

в сучасних умовах, принципи права мають універсальний характер, оскільки повинні враховуватися суб'єктами правотворчості під час створення норм для здійснення правового регулювання суспільних відносин [11, с. 50].

Як слушно зазначає В. Колпаков, важливу роль в діяльності органів публічної влади відіграють європейські принципи і стандарти. Вони є базовим підґрунтям детермінації, осмислення, запровадження в практику публічного адміністрування похідних від них стандартів (наприклад, забезпечення прав людини; публічної адміністрації; адміністративних послуг; публічної служби; адміністративної юстиції; громадського контролю тощо) [12, с. 8].

Грунтовним науково-аналітичним дослідженням європейських правових стандартів слід вважати видання, підготовлене в Інституті законодавства Верховної Ради України за редакцією академіка О. В. Зайчука, в якому представлено аналіз відповідності законодавства України європейським стандартам у таких базових сферах суспільних відносин, як: європейські стандарти з прав людини; європейські стандарти у сфері конституційного та виборчого права; європейські соціальні стандарти; європейські стандарти у сфері боротьби з корупцією; європейські стандарти у сфері безпеки та оборони; європейські стандарти у сфері охорони довкілля; європейські стандарти у сфері сільського господарства; європейські стандарти у сфері енергетики; європейські стандарти у сфері промисловості; європейські стандарти у сфері банківської та кредитної діяльності; європейські стандарти у сфері оподаткування; європейські стандарти у сфері регіональної політики та місцевого самоврядування [13].

Принципи діяльності публічних органів встановлюють правові стандарти, які стимулюють діяльність посадових осіб дотримуватися людиноцентричної ідеології у їх відносинах з громадянами, забезпечують реалізацію їхніх прав і свобод. На сьогодні основні європейські принципи та стандарти, зокрема щодо діяльності органів публічної влади у їх відносинах з громадянами, закріплені у низці нормативних актів Європейського Союзу: Кодексі належної практики участі громадськості у процесі ухвалення рішень РЄ; Ніщцькій хартії основоположних прав; Паризькій хартії для нової Європи; Білій книзі європейського урядування; Кодексі Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки; Рішеннях ЄСПЛ; Модельному кодексі РЄ; Програмі СІГМА та ОЕСР; договорах, конвенціях, резолюціях та рекомендаціях РЄ тощо.

До цього варто додати, що європейські правові стандарти становлять окрему категорію норм європейського права. Відповідно, діяльність публічних органів може розкриватися через такі стандарти: належне законодавство; добре врядування; фінансовий менеджмент; доступ до інформації; належна діяльність персоналу; нагляд та контроль, відповідальність. Також в підручниках з адміністративного права, спеціальній юридичній літературі можна знайти приклади застосування вказаних принципів і стандартів посадовими особами органів публічної влади.

З метою впровадження у вітчизняну практику європейського досвіду правового регулювання проходження державної служби України відповідно до вимог європейських принципів і стандартів важливе значення мають принципи державної служби, до них також слід віднести: принцип поваги до громадянина, його прав честі та гідності; принцип доступу до професійного навчання; принцип сумлінного виконання поса-

дових обов'язків; принцип культури спілкування; принцип цілеспрямованості.

Принцип поваги до громадянина, його прав честі та гідності, означає невід'ємне право кожної людини на життя нерозривно поєднано з її правом на людську гідність. Як основні права людини вони зумовлюють можливість реалізації всіх інших прав і свобод людини і громадянина і не можуть бути ні обмежені, ні скасовані. Конституційний Суд України зазначає, що право на повагу до гідності людини має безумовний характер; у міжнародному публічному праві це виражено через загально визнану формулу – *jus cogens* (імперативна норма), яка категорично забороняє всі форми нелюдських або таких, що принижують гідність, поведень або покарань. Отже, приписи статті 3, частин першої та другої статті 28 Конституції України становлять імператив для держави щодо забезпечення юридичних гарантій володіти гідністю, властивою кожній людині від народження. Цей імператив поширюється на ставлення держави до осіб, засуджених до обмеження або позбавлення волі. Відповідно до частини третьої статті 63 Конституції України засуджені особи користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, що їх визначено законом і встановлено за вироком суду. Хоча засудження особи, яка вчинила протиправне діяння, до відбування покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі неминуче матиме наслідком обмеження її права на свободу і недоторканність, це не означає, що державі дозволено посягати на людську гідність, обмежувати її або заперечувати [14].

Принцип доступу до професійного навчання. Цей принцип безпосередньо пов'язаний з принципом професійної компетентності та підготовки. Він покликаний забезпечити відповідний професійної кваліфікації державного службовця, вдосконалювати рівень професійних знань та навичок, що передбачає постійний і свідомий процес особистісного та професійного зростання. Доступ до професійного навчання державного службовця регламентована низкою нормативних актів: Законом України «Про державну службу» [2]; Положенням про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [15]; Порядком проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців підвищення рівня професійної компетентності державного службовця [16]; Типовим Положенням про службу управління персоналом державного органу [17] та іншими нормативними актами.

Функціонування інституту професійної підготовки державних службовців пов'язано не тільки з об'єктивними умовами, а й зі суб'єктивним чинником – волею, бажанням, інтересами. Низка питань реформування професійної підготовки державних службовців в Україні, її об'єктивні й суб'єктивні умови, як елементи соціального базису державної служби та держави, досі належно науково не осмислені [18, с. 4].

Принцип сумлінного виконання посадових обов'язків. Покладає на державного службовця: виконувати, передбачених законами України права та обов'язки; виконувати вимоги Статуту, накази начальників; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; постійно вдосконалювати професійну майстерність, підвищувати свій професійний рівень; сприяти зміцненню службової дисципліни, виявляти повагу до начальників та старших за званням; додержуватися

норм професійної та службової етики; бути ввічливим та тактовним; зберігати державну і службову таємницю тощо.

Принцип культури спілкування. Цей принцип є частиною щоденної поведінки державного службовця на службі та побуті, у спілкуванні із громадянами, колегами по службі тощо. Залежно від характеру спілкування державний службовець повинен визначити правила, мету і засоби досягнення позитивного результату. За допомогою високої культури спілкування державний службовець виражає моральні та естетичні норми поведінки, може уникнути конфліктних ситуацій.

Принцип цілеспрямованості державного службовця, передбачає досягнення поставлених цілей і вирішення конкретних поставлених завдань, що стоять перед державою, суспільством, органом публічної влади і особисто державним службовцем, який повинен виконувати покладені на нього права та обов'язки, передбачені законами України та підзаконними нормативно-праорвими актами. Не вчиняти дій, що можуть зашкодити неналежному виконанню службових обов'язків.

Висновки. З урахуванням викладених вище міркувань можна дійти висновку, що проходження державної служби України потребує від державного службовця дотримуватися у своїй діяльності вимог європейських принципів і стандартів, як потребу функціонування діяльності публічного управління.

Важливим напрямом удосконалення діяльності державних службовців повинні стати наступні принципи: принцип поваги до громадянина, його прав честі та гідності; принцип доступу до професійного навчання; принцип сумлінного виконання посадових обов'язків; принцип культури спілкування; принцип цілеспрямованості. У зв'язку з цим, доцільною та обґрунтованою є подальша розробка зазначених принципів з метою їх впровадження в діяльність державних службовців.

Література:

- Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
- Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
- Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 446.
- Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 72. Ст. 249.
- Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
- Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
- Fayol H. Industrial and General Administration / Fayol H. Geneva: International Manag. Inst., 1930. 84 p.
- Панейко Ю.Л. Наука адміністрації і адміністративного права. (загальна частина) Т. 1. Авсбург. 1946. 115 с.
- Колодій А.М. Принципи права України: монографія. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
- Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євро інтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–10.
- Світличний О.П., Башкатова В.В. Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина: монографія. К.: 2016. 133 с.
- Колпаков В.К. Європейські стандарти адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 5–18.
- Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство/ за ред. академіка НАПрН О.В. Зайчука. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.
- Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 16.09. 2021 р. № 6-п(II)/2021. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/424-pravo-na-povagu-do-gidnosti> (дата звернення: 20.02.2025).
- Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. №106. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/rada/show/106-2019-p#n14](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/106-2019-p#n14) (дата звернення: 16.02.2025).
- Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців підвищення рівня професійної компетентності державного службовця: постанова Кабінету Міністрів України від 23.08. 2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/640-2017-p#n11> (дата звернення: 16.02.2025).
- Типове Положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 р. № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0438-16#n13> (дата звернення: 17.02.2025).
- Гришук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.

Savitka V. Ways to improve the civil service of Ukraine in accordance with the requirements of European principles and standards

Summary. The article draws attention to the fact that in the modern conditions of the development of democratic principles, Ukraine's entry into the European political, economic, informational and legal space, European principles and standards play an important role in the civil service of Ukraine and the activities of its officials and employees. In order to clarify the influence of European principles and standards on the activities of public authorities, the views of scientists who in their publications studied the phenomenon of the influence of principles and standards, in particular, European ones on the activities of administrative authorities, were analyzed. A number of international and domestic regulatory legal acts and other sources of law were analyzed, which focus on the basic principles of the activities of state authorities and local self-government bodies. In particular, the provisions of the Constitution of Ukraine – the fundamental law of the state, the Laws of Ukraine: «On Civil Service»; «On Service in Local Self-Government Bodies»; the Code of Administrative Justice of Ukraine, as well as subordinate regulatory acts regulating civil service relations were analyzed: The procedure for assessing the results of civil service activities of civil servants and increasing the level of professional competence of a civil servant; Regulations on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils; Model Regulations on the personnel management service of a state body. It is emphasized that the important role in regulating the relations of public bodies in their relations with citizens is played by international regulatory acts of the European Union, which enshrine the main European principles and standards, in particular in the Code of Good Practice on Public Participation in the Decision-Making Process of the Council of Europe; the Nice Charter of Fundamental Rights; the Charter of Paris for a New Europe; the White Paper on European Governance; the European Ombudsman's Code of Good Administrative

Behaviour; ECHR Decisions; the CoE Model Code; the SIGMA and OECD Programmes; treaties, conventions, resolutions and recommendations of the CoE and other legal acts. It was concluded that the following principles should be an important direction for improving the activities of civil servants: the principle of respect for the citizen, his rights,

honor and dignity; the principle of access to professional training; the principle of conscientious performance of official duties; the principle of communication culture; the principle of purposefulness.

Key words: principles, standards, civil service, public authority, civil servant, official, improvement.