

8. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль в системі управління : [монографія] / Є.В. Калюга. – К. : Ніка-Центр, 2002. – 360 с.
9. Фінансове право : [підручник] / [Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадьякаленко та ін.] / відп. ред. Л.К. Воронова. – Х. : Фірма «Консул», 1998. – 496 с.
10. Финансовое право : [учебник] / под ред. О.Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – 400 с.
11. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации / Н.Д. Погосян. – М. : Юрист, 1998. – 304 с.
12. Базась М.Ф. Методика та організація фінансового контролю : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / М.Ф. Базась. – К. : МАУП, 2004. – 440 с.
13. Финансовое право : [учебник] / [О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.] ; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М. : ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2003. – 536 с.
14. Финансовый контроль : [учеб. пособие] / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. – М. : ИД «Камерон», 2004. – 272 с.
15. Фінансове право : [навч. посібник] / за ред. М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 288 с.
16. Воронова Л.К. Финансовое право : [учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов] / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 360 с.
17. Зима Д.Л. Теоретико-правові питання координації державного фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.Л. Зима. – Ірпінь, 2008. – 207 с.
18. Родионова В.М. Финансовый контроль / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. – М. : ИД «ФБК-ПРЕСС», 2002. – 320 с.
19. Дікань Л.В. Фінансово-господарський контроль : [навч. посібник] / Л.В. Дікань. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 346 с.
20. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль : [навч. посібник] / Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Коцупатрий. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.

УДК 342.98

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР

Янюк Н.В.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена теоретичним і практичним проблемам визначення ролі і механізму принципів організації й функціонування публічної служби. Досліджено взаємозв'язок принципів публічної служби із принципами адміністративного права й публічного управління. Визначено поняття принципів публічної служби, наведено їх систему. Проаналізовано зміни, які знайшли своє закріплення у новому Законі України «Про державну службу», відносно принципів державної служби. Низка принципів є новими (принцип верховенства права, політичної неупередженості, добросовісності державного службовця, прозорості діяльності), а інші були дещо змінені. На підставі аналізу чинного національного законодавства і зарубіжного досвіду подано характеристику принципів організації й функціонування публічної служби. Сформульовані пропозиції до чинного законодавства України щодо напрямів реформування публічної служби (державної служби і служби в органах місцевого самоврядування), оновлення її моделі у відповідності до стандартів ЄС.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, публічний службовець, принципи, публічний інтерес, антикорупційне законодавство.

Янюк Н.В. / ПРИНЦИПЫ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ: ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ / Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Украина

Статья посвящена теоретическим и практическим проблемам определения значения и механизма реализации принципов организации и функционирования публичной службы Украины. Исследована взаимосвязь принципов организации и функционирования публичной службы с принципами административного права и публичного управления. Определено понятие принципов публичной службы, определена их система. Проанализированы изменения, которые нашли своё закрепление в новом Законе Украины «О государственной службе», относительно принципов государственной службы. Ряд принципов является совершенно новым (принцип верховенства права, политической беспристрастности, нравственности государственного служащего, прозрачности деятельности), а другие несколько изменены содержательно. Особое внимание уделяется новым принципам государственной службы, их роли в становлении качественно нового института публичной службы. На основании анализа действующего национального законодательства и зарубежного опыта в статье дана характеристика принципов организации и функционирования публичной службы. Сформулированы предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины относительно направлений реформирования публичной службы (государственной службы и службы в органах местного самоуправления), обновления её модели в соответствии со стандартами ЕС.

Ключевые слова: публичная служба, государственная служба, служба в органах местного самоуправления, публичный служащий, принципы, публичный интерес, антикоррупционное законодательство.

Yanyuk N.V. / PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE ON THE NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE: OF EUROPEAN DIMENSION / Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

In the article is devoted to the theoretical and practical problems of determination of role and mechanism of realization of organization and functioning principles of public service of Ukraine. Correlation of organization and functioning principles of public service with principles of administrative law and of public explored. The definition of public service is given in the research system of principles.

The changes that found their consolidation in new Law of Ukraine «On State Service» as to the principles of public service are analyzed. Several principles are quite new (the rule of law, political impartiality, morality's of state servant, transparency), and others were changed substantially. Particular attention is given to the new principles of public service, their role in the formation of a qualitatively new institution of public service.

Analyzed the existing system of laws regulations counteraction the processes create of good administration. The author article gives an overview about the current Ukrainian legislation, unlike the legislation of countries of European Union, for today did not yet make the proper normative-legal base for prevention of conflict of interests during passing of public service (of state service and of service in local self-government bodies).

On the basis of analysis of national legislation and foreign experience is gives the characteristics of principles of public service. The author gives the suggestions to Ukraine legislation in the sphere of improvement of public service organization and functioning according to the standards of European Union.

Key words: public service, state service, service in local self-government bodies, public servant, principles, public interest, anti-corruption legislations.

Досвід демократичних держав неодноразово показав, що будь-які позитивні реформи у державі мають починатися із реформування службового апарату органів публічної адміністрації. Відсутність продуманої кадрової політики і відповідного законодавчого регулювання у цій сфері неминує приводить до кризового стану, що супроводжується підвищенням рівня корупції у більшості сферах, що, в свою чергу, становить серйозну небезпеку для стабільності демократичних інституцій, у чому ми мали можливість переконалися. Лише розважливість з боку законодавця щодо належного регулювання питань формування і організації діяльності публічної служби може, якщо не зупинити, то, принаймні, запобігти поширенню корупції. Важливе значення при цьому відіграє законодавче закріплення основних принципів публічної служби, і зокрема їх складових – державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, та створення механізму їх реалізації.

Принципи (від латинської «*principium*» – першоджерело) часто визначають як вихідні положення, ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави. Принципи мають відображати саме об'єктивні закономірності, а не суб'єктивні бажання чи позиції когось. Принципи формулюються законодавцем, виходячи з конкретного правового досвіду і правової культури в країні і базуються на основних положеннях правової системи, як з урахуванням досягнутого рівня, так і з урахуванням перспективи розвитку у відповідній сфері. Жодні реформи публічної служби не будуть мати успіху без визначення принципів і врахування їх практичного значення. Нехтування принципами нагадує будинок, який збудований без фундаменту, що неминує приведе до руйнування його стін. Однак не лише існування фундаменту і стін має значення для міцності будівлі, але й наявність елементів, які зумовлюють зв'язок між ними. Подібною є ситуація й з принципами публічної служби, які мають забезпечуватися через відповідні організаційно-правові механізми, аби не залишатися голослівними деклараціями.

Питання принципів публічної служби не є новим, часто ставало предметом наукових досліджень і розглядалося у різних площинах теоретиками, представниками адміністративного права і державного управління, зокрема позиції щодо принципів можна знайти в працях: В. Б. Авер'янова, О. І. Бедного, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, І. Е. Данильової, С. Д. Дубенко, І. Б. Колушка, О. В. Петришина, Н. Г. Плахотнюк та ін. Оновлена система принципів, закріплена в новій редакції Закону України «Про державну службу» (2011 р.), була змістовно проаналізована Г. Й. Ткач. Проблеми забезпечення принципу добросовісності державної влади і пропозиції їх вирішення окреслені у публікаціях О. О. Томкіної.

Однак, попри великий інтерес з боку науковців до цієї теми, доречно провести характеристику принципів на предмет їх відповідності європейським стандартам публічної служби. У статті буде враховано положення нового антикорупційного законодавства, прийнятого 14 жовтня 2014 року, в якому розширено систему принципів публічної служби. На основі проведеного дослідження буде визначити рівень ефективності адаптації національного законодавства до стандартів ЄС і висловлено власні пропозиції стосовно створення професійної і добросовісної системи публічної служби.

Хоча у літературі наголошується на принципах державної служби, але часто підняті проблеми стосуються і принципів служби в органах місцевого самоврядування, яку тривалий час розглядали комплексно з державною службою. У статті державна служба і служба в органах місцевого самоврядування розглядаються як складові публічної служби.

Основною метою правового закріплення принципів публічної служби є визначення засад створення системи

публічної служби. Принципи державної служби віднесені до «вихідних, основних, керівних положень, правил, на яких базується система державної служби» [1, с. 124]. Відзначаючи важливість принципів державної служби, Г. Й. Ткач зазначає, що вони «відображають найсуттєвіші сторони організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й всієї системи державних органів, визначають зміст складних взаємозв'язків всередині самої системи» [2, с. 163]. Принципи публічної служби мають стосуватися кожного публічного службовця і свій вияв знаходити через його безпосередні дії. Цілком слушним є твердження про те, що їх «практична значимість полягає у втіленні... як важливих елементів професійної свідомості державних службовців у їх щоденній діяльності» [1, с. 124]. Принципи публічної служби мають відображати закономірності в системі публічної служби, визначати соціальну цінність відносин, які складаються у цій системі.

Система принципів публічної служби формується з урахуванням принципів адміністративного права і принципів публічного управління. Під принципами адміністративного права розуміють «засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [3, с. 80]. Принципи адміністративного права визначають сутність самої галузі, володіють універсальністю і загальністю, а відтак спрямовують механізм правового регулювання у всі відносини, що становлять предмет адміністративного права. Як зазначено у літературі, «принципи адміністративного права консолідує розвиток публічної служби у відповідності до нової ідеології функціонування виконавчої влади, основним конституційним обов'язком якої має бути утвердження і забезпечення прав і свобод людини» [4, с. 7].

На формування системи принципів публічної служби впливають і принципи публічного управління. Принципи публічного управління, на відміну від принципів адміністративного права, стосуються організації і здійснення публічного управління. Вони мають обов'язково враховуватися при формуванні службового апарату органів публічного управління. Через правове закріплення принципів публічної служби, надання їм імперативності, можна забезпечити відповідний режим функціонування публічної адміністрації.

Вперше принципи державної служби були закріплені у ст. 3 Закону України «Про державну службу» (1993 р.). Закон став базовим з питань державної служби і визначив основні принципи державної служби. Конкретизація принципів окремих видів служби відображається у відповідних законах, з урахуванням специфіки виконуваних завдань і функцій.

Згідно із ст. 3 Закону України «Про державну службу» до основних належать наступні принципи: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни.

Ці принципи стали відображенням тих уявлень про державну службу, які склалися у суспільстві на той час. З позиції законодавця вони могли вважатися засадничими для створення державної служби, яка мала забезпечувати реалізацію завдань і функцій держави через діяльність кожного окремого державного службовця. Деякі з принципів цілком відображають конституційні принципи: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Інші принципи належать до організаційно-функ-

ціональних, зокрема принцип професіоналізму та компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі державних службовців, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни.

Прийняття Конституції України 1996 року зумовило необхідність у проведенні реформи в системі органів публічного управління, а відтак і уточнення системи принципів державної служби. У Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року були запропоновані такі принципи: верховенство Конституції і законів України; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; патріотизм; професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень та відповідальності; політична і релігійна нейтральність; відкритість і прозорість.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) були враховані деякі з пропозицій і розширено перелік відповідних принципів. Принципами служби в органах місцевого самоврядування є: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Однак не є виправданим таке розширення системи принципів, у цьому разі нівелюється їх засадниче призначення. Видається, що деякі з них за своїм змістом є обов'язками, а не принципами, зокрема: підконтрольність, підзвітність, дотримання прав місцевого самоврядування, захисту інтересів відповідної територіальної громади. До того ж вони потребують уточнення змісту, наприклад, «принцип самостійності кадрової політики в територіальній громаді». Виникає питання, яким чином територіальна громада може брати участь у формуванні професійно підготовленого службового апарату органів місцевого самоврядування, оскільки служба в органах місцевого самоврядування не обмежується лише діяльністю сільського, селищного чи міського голови, який, дійсно, обирається територіальною громадою? Серед науковців вже піднімалось питання щодо прийняття окремого закону для регулювання правового статусу сільського, селищного, міського голови. Критичні зауваження висловлювались науковцями і стосовно неузгодженості і певного протиріччя між принципом «поєднання місцевих та державних інтересів та принципу служіння та захисту інтересів територіальної громади» [5, с. 74].

Відтак аналіз принципів державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, передбачених у чинному національному законодавстві, дає підстави зробити висновок про необхідність їх уточнення і подальшого врахування у процесі реформування публічної служби. Саме у цьому випадку доречним стало вивчення позитивного зарубіжного досвіду у регулюванні цих питань, вагоме практичне значення при цьому відіграють акти Ради Європи, зокрема Рекомендація № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, Рекомендація № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для публічних службовців.

Слід виділити декілька ключових моментів, які містить Рекомендація № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі:

– публічні адміністрації відіграють життєво важливу роль у демократичному суспільстві, і що для належного виконання покладених на них завдань вони повинні мати у своєму розпорядженні відповідний персонал;

– утвердження інститутів демократії потребує публічної адміністрації, яка діє згідно з принципами верховенства права, є нейтральною, лояльною до інститутів демократії та шанує інтереси громадян, яким слугує;

– публічні службовці є ключовим складником публічної адміністрації, і для належного виконання своїх завдань вони повинні мати належні навички, а також правове та матеріальне середовище діяльності [6].

Визначаючи європейський вектор розвитку держави, 08 березня 2004 року Законом України була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Як було зазначено у Загальнодержавній програмі: «Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням тих критеріїв, що висувуються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього». У розвиток цього Указом Президента України від 05 березня 2004 року була схвалена Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС, яка була спрямована на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні. Серед пріоритетних напрямів було зазначено: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; професіоналізації державної служби. Саме ці моменти мали стати базовими при реформуванні публічної служби. А законодавче закріплення принципів мало слугувати не лише основою для формування службового апарату, але й забезпечувати професійність і добросовісність діяльності публічної адміністрації, сприяти реалізації конституційних прав громадян та підвищенню якості надання публічних послуг громадянам.

Прийняття низки підзаконних актів у цьому напрямі стало початком роботи над підготовкою нового закону про державну службу. Логічним завершенням такої кропіткої роботи стало його прийняття. У ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року було визначено наступні принципи державної служби: верховенства права; патріотизму та служіння Українському народу; законності; рівного доступу до державної служби; професіоналізму; добросовісності; політичної неупередженості; прозорості діяльності; персональної відповідальності державного службовця.

Законодавство орієнтує державних службовців на реалізацію принципу верховенства права при виконанні завдань і функцій держави. Цей принцип вимагає підпорядкування діяльності державних службовців потребам забезпечення пріоритетності прав людини перед усіма іншими цінностями, а також дотримання законодавства при виконанні службових обов'язків. Верховенство права передбачає законність рішень та діяльності, засновану на визнанні та беззастережному сприйнятті людини як найвищої цінності, її захисті від свавільних владних дій чи рішень органів влади і їх посадових осіб, відповідно до того, що визначено у ст. 3 Конституції України. У зв'язку з цим заслугове на увагу думка про те, що «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» [2, с. 143].

Принцип рівного доступу до державної служби тісно пов'язаний з принципом професіоналізму державної служби. У ст. 38 Конституції України передбачено «рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Відтак мають ви-

ключатися будь-які способи несправедливої дискримінації. У п. 9 Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі висловлені застереження щодо уникнення дискримінації за віком, інвалідністю, статтю, сімейним станом, статевою орієнтацією, расою, кольором шкіри, етнічним, національним чи культурним походженням, політичними чи філософськими переконаннями або вірою. При цьому при прийнятті на публічну службу слід враховувати фаховий рівень кандидата та його компетентність. Л. Р. Біла-Тіунова звертає увагу на обов'язковість наявності відповідної освіти, яка є однією з визначальних умов вступу на публічну службу практично в усіх країнах ЄС [7, с. 239]. Професійні вміння і навички публічних службовців мають ґрунтуватися на сучасних знаннях і аналітичних здібностях, аби сприяти прийняттю успішних рішень.

Принцип професіоналізму і компетентності публічних службовців має включати: 1) наявність необхідної професійної освіти і навичок у роботі, вивчення і освоєння передового досвіду; 2) систематичне якісне виконання службовцями різних операцій, прийняття рішень, стабільність службових відносин, відчуття стійкості службової діяльності, практичність і результативність виконаної роботи; 3) удосконалення методів службової діяльності, використання нових технологій з метою ефективного виконання передбачених за посадою завдань і якісного надання адміністративних послуг населенню, підвищення особистої відповідальності за доручену справу; 4) оптимальне послання в апараті органів публічної адміністрації як молодих публічних службовців, так і досвідчених спеціалістів, що забезпечить поступовість розвитку служби.

Складовими цього принципу є компетентність при здійсненні службових завдань, у тому числі при наданні адміністративних послуг громадянам. Наприклад, Законом про цивільну службу Польщі передбачено обов'язок службовця старанно і безсторонньо, справно і швидко виконувати довірені завдання, а також розвивати професійні знання (ст. 67) [6].

У Законі України «Про державну службу» (2011 р.) закріплено принцип добросовісності. Цей принцип вже неодноразово згадувався у підзаконних нормативних актах, коли йшлося про реформування публічної адміністрації і подолання корупції. Наприклад, Указом Президента України від 11 вересня 2006 року була схвалена Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до добросовісності», в якій головним напрямом розв'язання проблеми добросовісності в органах виконавчої влади було визначено вдосконалення інституту державної служби, адміністративних процедур у цих органах та порядку здійснення державних закупівель. Пізніше цей принцип містився у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року.

Згідно із ч. 3 ст. 2. Кодексу адміністративного судочинства України суд має перевірити, чи рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які стали предметом розгляду в суді, прийняті (вчинені) добросовісно, безсторонньо (неупереджено). Відповідні принципи повинні бути враховані у законі про адміністративні процедури.

У ч. 2 ст. 5. Модельного кодексу поведінки публічних службовців (Додатку до Рекомендації № R (2000) 10) визначено: «Публічний службовець повинен бути чесним, безстороннім та ефективно виконувати свої обов'язки на найкращому для нього рівні можливостей з відповідними навичками, справедливістю та розумінням, з урахуванням лише публічного інтересу та доречних обставин справи» [6].

Наголошується на пріоритеті публічного інтересу, тобто публічний службовець має вживати усі заходи щодо недопущення виникнення чи існування конфлікту інтересів, як суперечності між приватним і публічним інтересом. Наприклад, у Законі про цивільну службу Польщі передбачено, що службовець не може керуватися приватним або

груповим інтересом у своїй діяльності (ст. 69). У Федеральному законі Німеччини про статус чиновників наголошено на тому, що чиновник має виконувати свої завдання неупереджено, без користі для себе, «зважаючи на благо суспільства» (§52 і 54) [6].

У ст. 15 Закону України «Про правила етичної поведінки» закріплений принцип недопущення конфлікту інтересів. Проте зі змісту статті важко зрозуміти сутність конфлікту інтересів. Визначення міститься у ст. 1. Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Однак і у цьому Законі спостерігається нечіткість формулювання, зокрема мова йде лише про потенційний конфлікт інтересів, який «може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих службових повноважень». До того ж поняття «приватний інтерес» необґрунтовано підмінене словосполученням «особистий інтерес». Натомість у ст. 8 Модельного кодексу поведінки публічних службовців (Додатку до Рекомендації № R (2000) 10) зазначено: «Публічний службовець не повинен допускати конфлікт його/її приватного інтересу та своєї публічної позиції. Це його/її відповідальність – уникнути конфліктів інтересів, реальних, потенційних».

Деякі невідповідності були враховані у прийнятому 14 жовтня 2014 року Законі України «Про запобігання корупції», зокрема відбулося уточнення поняття конфлікту інтересів і виділено два види конфлікту інтересів – потенційний і реальний, а також визначено поняття «публічний інтерес». Законом передбачено правила етичної поведінки публічних службовців, при цьому у ст. 39 «Пріоритет інтересів» зазначено, що особи, уповноважені на виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах». Видається, що така позиція суперечить принципу верховенства права і служіння Українському народу. Згідно із ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. На принципі служіння народу наголошено у законодавстві багатьох країн-членів ЄС. Цей принцип підкреслює значимість закріплення принципу пріоритету публічних інтересів над приватними. У п. 2. ст. 8 Модельного кодексу поведінки публічних службовців закріплено: «Публічний службовець ніколи не повинен використовувати переваги свого положення для його/її приватного інтересу».

Представляючи інтереси органу, публічний службовець, що цілком логічно, має діяти у відповідності до ч. 2 ст. 19 Конституції України. Але й поза службовими відносинами публічний службовець не має права використовувати свій статус з корисливою метою і повинен дотримуватися етичних норм.

Сьогодні часто обговорюється питання про позаполітичний характер діяльності публічних службовців. Правові акти у сфері реформування публічної служби передбачали певні вимоги щодо політичної нейтральності службовців. Вперше про політичний нейтралітет було згадано у Постанові Верховної Ради України «Про департизацію державних органів, установ та організацій» від 24 серпня 1991 року. Однак у Законі України «Про державну службу» (2011 р.) закріплений принцип політичної неупередженості. Відповідно, при виконанні службових обов'язків публічні службовці не повинні бути зв'язані рішеннями окремих партій, політичних рухів, громадських чи релігійних організацій, і мають діяти у відповідності до законодавства України. Однак у ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції» визначено принцип політичного нейтралітету публічних службовців, але його зміст якого у статті викладено досить суперечливо.

Переважає більшість європейських країн задекларували принцип політичної неупередженості публічних службовців. Наприклад, німецьке законодавство наголошує на «помірюваності і стриманості» при здійсненні політичної

діяльності (§ 54 Закону). Польське законодавство передбачає обмеження щодо публічної демонстрації політичних поглядів (ст. 69 Закону). Зі ст. 4 Модельного кодексу поведінки впливає принцип лояльності до легітимно обраної влади, зокрема публічний службовець «не повинен намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям публічної влади».

У новому Законі України «Про державну службу» також передбачено принцип прозорості діяльності. Це важливий принцип, реалізація якого мала би забезпечувати взаємний зв'язок публічних службовців із одержувачами публічних послуг. Відсутність достатньої прозорості в діяльності публічної адміністрації часто породжує підозру щодо існування конфлікту інтересів. За історію державотворення органи публічної влади часто себе дискредитували, тому не дивно, що з боку громадян виробилась певна недовіра, яка зростає через відсутність достатньої інформації про діяльність органу. У спеціальній літературі зазначається, що «прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до законодавства» [8, с. 5].

Ця проблема поступово вирішується шляхом законодавчого урегулювання в окремих сферах. Наприклад, у ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» серед шляхів забезпечення доступу до інформації названо систематичне та оперативне оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет. Можливість отримання адміністративних послуг в електронній формі передбачено в Законі України «Про адміністративні послуги» (ст. 17).

Кожен публічний службовець має нести персональну відповідальність за виконання службових завдань і дотримання правил професійної етики, що буде сприяти формуванню позитивного іміджу публічної служби.

На основі проведеного аналізу можна сформулювати певні підсумкові позиції:

- принципи публічної служби становлять собою комплексну систему, зокрема вони стосуються державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, вони взаємопов'язані, відповідно до чого дотримання одних – сприяє реалізації інших і, навпаки, порушення будь-якого з них – зумовлює порушення інших;

- закони мають не лише декларувати принципи публічної служби, але й передбачати механізм їх реалізації через встановлення певних обов'язків публічних службовців і закріплення заходів дисциплінарної відповідальності за їх порушення;

- принципи публічної служби одночасно визначають засади організації і функціонування органів публічної адміністрації, вони повинні стати базовими у взаємовідносинах з населенням при наданні публічних послуг.

Сьогодні в процесі оновлення національного законодавства простежується намагання законодавця врахувати основні європейські стандарти у сфері публічної служби, однак у чинному законодавстві залишилися суперечливі позиції, зокрема щодо принципу пріоритету публічних інтересів, принципу політичної неупередженості, впровадження етичних стандартів. Усунення існуючих колізій і врегулювання прогалів має сприяти проведенню реформи публічної служби. Залишається сподіватися, що наступний рік публічні службовці розпочнуть з оновленою законодавчою базою, а Закони України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» набудуть чинності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 124.
2. Ткач Г. Й. Принципи службової діяльності в новому Законі України «Про державну службу» / Г. Й. Ткач. // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Випуск 58. – С. 163-169.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : У двох томах : Том 1. Загальна частина : [підручник] / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка». – 2004. – С. 80.
4. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. Е. Данильєва. – Київ, 2005. – С. 7.
5. Бедний О. Принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : сучасність та перспективи / О. Бедний // «Адміністративне право в контексті європейського вибору України» : матеріали наук.-практ. Конференції (м. Київ, 6-7 лютого 2004 року) [зб. наук. праць] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Міленіум, 2004. – С. 74-80.
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
7. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : [монографія] / Л. Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 540 с.
8. Доступ до інформації та електронне урядування : [автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель.] – К. : Факт, 2004. – 336 с.