

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано систему принципів державної служби в Україні. Розкрито підходи до їх трактування в українській та радянській науковій думці. Наведено узагальнювальний перелік принципів державної служби співвідносно Апарату Верховної Ради України.*

**Ключові слова:** державна служба, принципи державної служби, державна політика, Апарат Верховної Ради України.

### I. Вступ

Зі здобуттям незалежності Україна стала на шлях глибоких інституційних перетворень, що не оминули і функціонування єдиного законодавчого органу держави – Верховної Ради України. Відповідно, неодноразово змінювались її повноваження, насамперед, стосовно впливу на формування виконавчої влади та процедур законотворчого процесу.

Водночас, Апарат Верховної Ради України, що покликаний надавати науково-організаційне, документально-інформаційне та фінансово-господарське забезпечення діяльності законодавчого органу, залишався поза фокусом реформ. Відтак, складно чітко окреслити його статус, адже відсутній нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що окреслював би повноваження Апарату Верховної Ради України.

Поряд із недостатнім законодавчим забезпеченням, практично відсутні і комплексні наукові дослідження, які безпосередньо стосувалися б Апарату ВР України, оскільки ті цільові наукові розвідки, що проводяться, як правило, об'єктом своєї уваги визначають функціонування самої Верховної Ради України.

### II. Постановка завдання

Питання формування теоретико-правових засад державної служби розглядалось у науковому доробку низки вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: В. Авер'янов, Д. Бахрах, М. Білинська, С. Дубенко, С. Ківалов, М. Лахижа, Г. Леліков, В. Малиновський, В. Манохін, Н. Нижник, О. Оболенський. Водночас, недостатньо дослідженими залишаються аспекти основ та порядку проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України.

Метою статті є ідентифікація принципів проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України.

### III. Результати

Розгляд принципів державної служби в парламенті необхідно розпочати з їх співвідношення із загальними принципами державної служби в Україні. Так, В. Малиновський зазначає,

що останні є обов'язковими для всіх органів та службовців, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші аспекти, що становлять зміст державної служби [3].

Подібну характеристику принципів державної служби наводить російський дослідник у сфері теоретико-методологічних основ державної служби В. Манохін, який ще на початку 1990-х рр. визначив ключові вимоги до принципів державної служби:

- обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають стосунок до державної служби;
- поширюються на всі види державної служби і є загальними в межах державної служби;
- охоплюють усі організаційні, правові та інші аспекти, які становлять зміст державної служби [4].

Виходячи з наведеного, можна резюмувати, що принципи державної служби в Апараті Верховної Ради України мають бути ідентичними загальним принципам державної служби в Україні.

С. Ківалов наводить таке трактування принципів державної служби: це основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [2].

Ю. Оболенський стверджує, що принципи державної служби визначають основні риси, сутнісні характеристики, найважливіший зміст і значення самої державної служби. Як наукова категорія, відповідні принципи окреслюють вихідні положення та теоретичні ідеї, що відбивають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави [6].

Учений відзначає такі особливості принципів державної служби:

- визначають сутність державної служби, її найважливіші риси;
- висвітлюють загальний характер управлінської, нормативно-проектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та інших аспектів діяльності державних службовців;
- установлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби;
- зумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби;
- відображають об'єктивні зв'язки, які виникають у системі державно-службових правовідносин;
- закріплюють згадане у нормах правового інституту державної служби.

Розгляд власне принципів державної служби варто розпочати з напрацювань радянської школи, основні постулати якої сформували засади національної школи державної служби. Так, В. Манохін пропонував до принципів державної служби зарахувати:

- демократизм служби: широка доступність посад для громадян, попереднє обговорення кандидатів на посади у трудових колективах, рівність службовців й інших громадян у політичній і громадській сферах, відсутність у службовців будь-яких переваг матеріального чи іншого характеру, загальні для всіх норми про відповідальність за правопорушення;
- підзвітність і підконтрольність державних службовців представницьким органам влади безпосередньо і через їхні органи;
- гласність служби: постійне і систематичне висвітлення засобами масової інформації стану справ у державних органах в аспекті конкретних посадових осіб, участь громадян у розгляді службовцями їх скарг і заяв, повідомлення про призначення і переміщення керівників державних органів тощо;
- законність і державна дисципліна: дотримання законів та інших правових актів, а також державної дисципліни у службовій сфері, діяльність у межах повноважень за посадою, високі вимоги до дотримання законів, службової дисципліни і персональна відповідальність за доручену справу;
- соціальний і правовий захист державного службовця та його правомірної діяльності з боку держави і суспільства: неприпустимість перепон до виконання державних повноважень, охорона честі і гідності державного службовця, відповідальність громадян за зазіхання на службову діяльність і непокору законному розпорядженню чи вимозі державного службовця [5].

На противагу наведеному широкому підходу щодо системи принципів державної служби,

запропонованому В. Манохіним, інший радянський учений Д. Бахрах виділяв лише найзагальніші з них:

1) демократизм, що включає повну і постійну відповідність діяльності службовців інтересам громадян та суспільства, загальну доступність державної і муніципальної служби, змінність службовців як один з виявів політичної демократії, підзвітність і відповідальність службовців;

2) професіоналізм, що включає компетентність працівника; систематичне, регулярне виконання функцій, посадових обов'язків, дотримання правил службових відносин, регулярне отримання плати за свою працю, відповідальність за діяльність;

3) соціально-правовий захист службовців, до якого можна зарахувати гарантії дотримання прав державних службовців, нормативно-правове забезпечення їх професійної діяльності, створення адекватних соціально-побутових умов державних службовців для підвищення їх зацікавленості щодо виконуваних обов'язків та підвищення статусу державної служби в суспільстві [1].

Державна служба, як комплексна категорія, може розглядатись через низку аспектів. Відповідно, якщо тлумачити державну службу тільки як діяльність державних службовців, тобто в процесуальному аспекті, то можна виділити принципи рівного доступу громадян на державну службу, заміщення посад та ін. Водночас, розглядаючи державну службу через організаційно-правовий аспект, необхідно першочергово відобразити загальні принципи організації та функціонування державного апарату і спеціальні принципи, які притаманні тільки інституту державної служби (професіоналізм та компетентність) [4].

У будь-якому разі, в контексті цього дослідження не є сутнісно важливим, які з принципів необхідно відображати першочергово, набагато важливішим є цілісний перелік та сутність останніх.

Уперше принципи державної служби в Україні на законодавчому рівні були визначені у Законі України "Про державну службу" від 16.12.1993 р., після прийняття якого жодних змін до їх законодавчого переліку не вносилося. Наразі прийнятий новий Закон України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. (набуває чинності 01.01.2013 р.), у якому перелік принципів державної служби було переглянуто відповідно до положень Концепції розвитку законодавства про державну службу, схваленої Указом Президента України (див. рис.).

У цій Концепції визначено основні засади вдосконалення правового регулювання державної служби, які мали сприяти удосконаленню принципів державної служби:

- конституційність і законність регулювання діяльності державних органів та державних

- службовців, їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства;
- професійність, демократичність та прозорість системи державної служби, процедури прийняття органами державної влади рішень, забезпечення участі громадян у процесі їхньої підготовки, об'єктивне та оперативне інформування громадян України про діяльність державних органів і державних службовців;
  - патріотизм державних службовців та неухильне дотримання ними вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки,

насамперед, щодо недопущення проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів;

- політична нейтральність державних службовців, чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень та відповідальності осіб, що їх займають;
- стабільність державної служби, надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків [10].

|          | Принципи згідно із Законом України "Про державну службу" від 16.12.1993 р.  | Принципи згідно із Законом України "Про державну службу" від 23.01.2012 р.  |
|----------|---|---|
| Спільні  | Служіння народу України<br>Законність<br>Професіоналізм<br>Чесність<br>Персональна відповідальність   |   |
| Відмінні | Гуманізм і соціальна справедливість<br>Пріоритет прав людини і громадянина<br>Відданість справі<br>Дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування<br>Дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян | Верховенство права<br>Патріотизм<br>Рівний доступ до державної служби<br>Політична неупередженість<br>Прозорість діяльності |

Джерело: узагальнено автором [8; 9].

Рис. Порівняння законодавчих основ принципів державної служби в Україні

Як свідчить відповідне порівняння, незмінними залишилися принципи: служіння народу України, законності, професіоналізму, чесності та персональної відповідальності. Крім того, додано низку інших принципів, що, на наше переконання, приводять систему державної служби у відповідність із сформованою політичною системою та пріоритетами розвитку суспільства і держави, а саме: верховенства права, патріотизму, рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості та прозорості діяльності.

Також слід зазначити, що окремі принципи, на перший погляд, було виключено, однак глибший огляд дає можливість стверджувати, що гуманізм та соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громадянина, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян можуть розглядатись тією чи іншою мірою як складова принципу верховенства права, а відданість справі може реалізуватись через принципи чесності, служіння народу України та патріотизму.

Серед поданого переліку можна умовно виділити конституційні та організаційно-функціональні принципи державної служби. Саме така класифікація набула практичного значення. Конституційні принципи впливають із положень Основного Закону України, які конкретизуються у відповідних законодавчих актах.

Серед конституційних принципів можна виділити такі: служіння народу України, верховенство права, законність, рівний доступ громадян до державної служби.

Конституційні принципи державної служби є основою для організації і функціонування державної служби.

Організаційно-функціональні принципи державної служби враховуються при: підборі кадрів і заміщенні ними вакантних посад державної служби; проходженні державної служби, кар'єрному зростанні, підвищенні професійного рівня державних службовців; матеріально-фінансовому забезпеченні державних службовців; відповідальності державних службовців у межах державно-службових відносин; припиненні державної служби і пенсійному забезпеченні державних службовців [6].

Організаційно-функціональні принципи відображають механізм формування державної служби та діяльності самих службовців при здійсненні службових завдань і функцій, а також сприяють забезпеченню ефективності нормотворчої і правозастосовчої діяльності у державних органах. Виокремлення організаційно-функціональних принципів є умовним і пов'язане з внутрішньою структуризацією державної служби та спрямоване на забезпечення стабільності і зростання професійності державної служби.

Серед організаційно-функціональних принципів, передусім, виділяють принцип обов'язковості для державних службовців рішень, прийнятих вищестоящими державними органами і керівниками в межах їхніх повноважень і відповідно до законодавства України або, як

зазначено у деяких джерелах, – принцип підконтрольності та підзвітності державних органів і діяльності державних службовців.

Крім того, з наведеного у законодавчих актах переліку виокремлюють ще одну групу принципів, поряд із конституційними та організаційно-функціональними, а саме – етичні [11], до яких можна зарахувати: патріотизм, чесність, служіння народу України, політичну неупередженість, прозорість діяльності.

Узагальнюючи наведене, необхідно зазначити, що перелік загальних принципів державної служби, визначених законодавством, незалежно від їх умовного розподілу за тими чи іншими групами, має бути основою, критеріями для подальшої розбудови та функціонування як системи державної служби в Україні загалом, так і служби в Апараті Верховної Ради України, зокрема.

#### IV. Висновки

Проаналізувавши доробок українських та радянських дослідників у сфері визначення основоположних принципів державної служби, можна дійти висновку, що в основі їх переліку лежать категорії професіоналізму, служіння та демократизму. Поступово їх зміст розширився та став охоплювати, поряд із зазначеними, не лише об'єктивно зумовлені категорії політичної неупередженості, прозорості діяльності та рівного доступу, а й суб'єктивні ознаки чесності та патріотизму.

Відтак, визначивши, що принципи державної служби поширюються на всі її види та є загальними у межах державної служби, до їх переліку щодо Апарату Верховної Ради України доцільно зарахувати законність, професіоналізм, чесність, персональну відповідальність, верховенство права, патріотизм та рівний доступ до державної служби.

У подальших дослідженнях вважаємо за доцільне сфокусувати увагу на визначенні та

узагальненні інших аспектів функціонування Апарату Верховної Ради України, зокрема ідентифікації його функцій.

#### Список використаної літератури

1. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2006. – 528 с.
2. Ківалов С.В. Закон України про державну службу : наук.-практичн. коментар / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Фенікс, 2007. – 316 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 560 с.
4. Манохин В.М. Государственная служба / В.М. Манохин. – М. : Юридическая литература, 1978. – 357 с.
5. Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе / В.М. Манохин // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 90–98.
6. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
7. Оболенський О.Ю. Принцип професіоналізму в державній службі / О.Ю. Оболенський // Вісник Державної служби України. – 1998. – № 1. – С. 54–61.
8. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52.
9. Про державну службу : Закон України від 23.01.2012 р. // Офіційний вісник України. – № 4. – С. 9.
10. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – С. 39.
11. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика / Є.С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2012.

#### Зотова Т.Г. К вопросу о принципах государственной службы в Верховной Раде Украины

*В статье проанализирована система принципов государственной службы в Украине. Раскрыты подходы относительно их трактовки в украинской и советской научной мысли. Приведен обобщающий перечень принципов государственной службы применительно к Аппарату Верховной Рады Украины.*

**Ключевые слова:** государственная служба, принципы государственной службы, государственная полтика, Аппарат Верховной Рады Украины.

#### Zotova T. The verkhovna rada of Ukraine secretariate public service principles about

*In the article the system of Ukraine's public service principles is under analyzes. The directions of its interpretation under the Ukrainian and soviet scientific focus are shows. The summarizing of public service principles correlative to The Verkhovna Rada of Ukraine Secretariate are resulted.*

**Key words:** public service, public service principles, public administration, The Verkhovna Rada of Ukraine Secretariate.