

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ВАСИЛЬКІВСЬКА В. В.,
аспірант кафедри адміністративного
і фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 35.083.1(477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються основні аспекти питання реформування інституту державної служби в Україні. Крім того, розкрито основні тенденції й напрями реформування державної служби в Україні. Проаналізовано реформування державної служби в Україні в контексті євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: державна служба, реформування державної служби, євроінтеграція.

В статье рассматриваются основные аспекты вопроса реформирования института государственной службы в Украине. Кроме того, раскрыты основные тенденции и направления реформирования государственной службы в Украине. Проведен анализ реформирования государственной службы в Украине в контексте евроинтеграционных процессов.

Ключевые слова: государственная служба, реформирования государственной службы, евроинтеграция.

The article reviews the main aspects of the reform of the public service in Ukraine. Furthermore, the basic trends and public service reform in Ukraine. The analysis of public service reform in Ukraine in the context of the European integration process.

Key words: public service, reforming public service, European integration.

Вступ. Побудова професійної державної служби є важливою складовою реформи, яка передбачена Угодою про асоціацію між Україною та Європейським союзом і Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». Ефективне функціонування держави є пріоритетом для України на шляху євроінтеграції, її завдання мають виконуватися якісно та в зручній для громадян формі. Правові й організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави та суспільства, є стратегічно важливим для України напрямом реалізації державної політики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз положень Закону України «Про державну службу» на сучасному етапі в умовах євроінтеграційного процесу. Теоретичним підґрунтям дослідження розвитку державної служби в Україні стали праці таких науковців, як Л.Р. Біла-Тіунова, Н.Г. Гончарук, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Н.А. Липовська, Т.І. Пахомова, О.С. Петренко та інші. Питання нормативно-правового забезпечення державного управління у працях вивчали В.Б. Авер'янов, Ю.Б. Битяк, В.Ю. Захарченко, А.Ф. Мельник, П.В. Набока та ін.



Результати дослідження. Питання реформи адміністративного права завжди перебувають у центрі уваги науковців. Невід’ємною складовою адміністративної реформи є якісне перетворення державної служби, яка забезпечує реальне й безперервне функціонування державного апарату, громадянського суспільства та правової й соціальної держави. Відповідні норми становлять комплексний правовий інститут (а можливо, й підгалузь), об’єднуючи правові приписи різної галузевої належності: адміністративні (є профільними), цивільні, трудові, фінансові тощо. Одним із реальних напрямів реформування державної служби є подальше вдосконалення чинного законодавства [13, ст. 1].

Нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері державної служби, піддавалися реформуванню вже декілька разів за часів незалежної України. Останні зміни – це прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 [3]. Варто зазначити, що перед прийняттям вищезгаданого нормативного акта велися численні суперечки щодо нагальності або недоречності його прийняття, адже він майже кардинально змінив такий важливий інститут, як державна служба. Цей Закон закріпив низку нових принципів державної служби, оновив стратифікацію посад державних службовців і навіть змінив саме поняття «державна служба». Головним позитивом є сам факт його прийняття, адже до цього в нас був чинним Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993, багато положень якого застаріли [2].

Державна служба – це складне, багатогранне та багатофункціональне явище, яке доцільно розглядати в таких аспектах: соціальному, політичному, публічному, правовому, структурному, процесуальному, організаційному, морально-етичному, кар’єрному. Як видається, варто звернутися до нового підходу до визначення поняття «державна служба». Так, новий Закон визначає поняття «державна служба» шляхом, по-перше, характеристики цього виду діяльності як «публічна», «професійна», «політично неупереджена, по-друге, виокремлення основних напрямів цієї діяльності: а) аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовка пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; б) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; в) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; г) здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства; д) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контроль за їх використанням; ж) управління персоналом державних органів; з) реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Такий підхід суттєво відрізняється від визначення поняття «державна служба», що надавалося в Законі України «Про державну службу» (1993), відповідно до якого державна служба характеризувалася як а) професійна діяльність; б) діяльність на державних посадах; в) діяльність у державних органах і їх апараті; г) діяльність, за яку службовці одержували заробітну плату за рахунок державного бюджету. Отже, варто зазначити, що чинний Закон, на відміну від попереднього, передбачає широке розуміння поняття «державна служба» за рахунок виключення з критеріїв її визначення таких категорій, як «державна посада», «державний орган», «апарат державного органу», «заробітна плата за рахунок державного бюджету». Отже, визначальними для визнання певного виду діяльності людини, такого як «державна служба», є а) «публічна діяльність»; б) «професійна діяльність»; в) «політично неупереджена діяльність»; г) «діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» за визначеними цим Законом напрямками.

Особливістю державної служби є те, що вона характеризується публічним характером, оскільки а) здійснюється в державному органі або його апараті, тобто державна служба безпосередньо пов’язана з державною адміністрацією, яка, власне, є місцем здійснення цієї діяльності; б) пов’язана з реалізацією державно-владних повноважень – завдань і функцій держави: державними службовцями є тільки ті особи, які заміщують тільки ті державні посади, що пов’язані з певним обсягом державно-владних повноважень. Іншими словами,



недостатньо обіймати державну посаду в державному органі, необхідно ще й мати відповідні публічні повноваження; в) здійснюється від імені держави, тобто державні службовці під час виконання своїх повноважень (які делеговані їм державою) виступають не від свого імені, а від імені держави, виконуючи при цьому функції представника держави; г) гарантується й забезпечується державою: держава визначає державну службу як вид людської діяльності, що не тільки гарантується державою (створюються економічні, організаційні, правові, соціальні гарантії державної служби), а й забезпечується державою, тобто створено механізм організаційно-правового забезпечення функціонування державної служби (у тому числі й заходи державного примусу та юридичної відповідальності); д) регламентується переважно публічними галузями права (конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним, митним тощо).

Державна служба – це політично-неупереджена діяльність державних службовців. Стаття 10 нового Закону вперше передбачає вимогу щодо політичної неупередженості державного адміністративного службовця, оскільки Закон України «Про державну службу» (1993) принципу ані політичної нейтральності, ані політичної неупередженості, ані безпартійності щодо цього виду державних службовців не передбачав. Вимога політичної неупередженості є логічним продовженням принципу політичної неупередженості державної служби й такою, що відповідає політико-правовим реаліям України [2; 3].

Варто звернути увагу на те, що й у чинному законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття: «безпартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість». Аналіз їх змістового навантаження дає змогу зазначити, що найбільш суворим і жорстким, безперечно, є поняття «безпартійність», яке висуває таку однозначну вимогу, як «не бути членом політичної партії чи політичного руху». Поняття «політична нейтральність» і «політична неупередженість» є певною мірою м'якшими, оскільки не забороняють членство в політичних партіях і політичних рухах, а висувають вимоги щодо утримання від демонстрації політичних поглядів, політичних уподобань, особливого ставлення до політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків. Отже, і «політична нейтральність», і «політична неупередженість» дозволяють особі бути членом політичної партії, але не дозволяють виявляти свою політичну належність під час виконання службових обов'язків.

Вимога щодо безпартійності висувалася до службовців спеціалізованої й мілітаризованої державної служби. Так, для спеціалізованої й мілітаризованої державної служби принцип безпартійності давно відомий і має законодавче визначення: а) посадові особи митної служби України не можуть бути членами політичних партій [14]; б) працівники поліції не можуть бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету [15]; в) військовослужбовці не можуть бути членами будь-яких політичних партій або організацій чи рухів [16]; д) особи рядового та начальницького складу Служби спецзв'язку на період служби чи роботи в Службі спецзв'язку зупиняють членство в політичних партіях [17]; ж) особи рядового й начальницького складу та працівники Державної кримінально-виконавчої служби не можуть бути членами політичних партій [18].

При цьому варто мати на увазі, що неупередженість – це безсторонність, об'єктивність, нейтральність, справедливість, чесність тощо. Отже, державний службовець зобов'язаний виконувати свої службові обов'язки а) незалежно від партійної належності (тобто державний службовець може бути членом політичної партії); б) незалежно від політичних переконань (тобто державний службовець, не будучи членом політичної партії, може мати свої політичні переконання).

Частина 1 ст. 10 Закону передбачає, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження) або доручення керівників незалежно від своєї партійної належності та своїх політичних переконань. Отже, мова йде тільки про виконання наказу (розпорядження) або доручення керівника (безпосереднього або вищого рівня) незалежно від а) партійної належності керівника, який видав його; б) політичних переконань державного службовця, який виконує його. При цьому акцент у коментованій частині



зроблено виключно на законному наказі (розпорядженні) або дорученні, тобто такому, що відповідає чинному законодавству. Державний службовець не вправі відмовитися від виконання законного наказу (розпорядження) або доручення у зв'язку зі своїми політичними переконаннями, оскільки це буде явним виявом його політичної упередженості. Важливо зазначити, що ч. 1 цієї статті не охоплюється вимогою політичної неупередженості державного службовця щодо виконання своїх посадових обов'язків [3].

Частина 2 ст. 10 передбачає заборони (не має права) для державного службовця щодо виявів його політичної упередженості. При цьому варто зазначити, що коментована стаття не пов'язує політичну упередженість державного службовця ні з його робочим часом, ні з виконанням ним посадових обов'язків. Отже, його політична неупередженість має забезпечуватися як у робочий, так і позаробочий час. Як видається, насамперед мова йде про таке:

а) демонстрування своїх політичних поглядів. Демонстрація політичних поглядів може виявлятися в участі особи в певних політичних заходах партії, фотографіях на фоні атрибутів партії, публікаціях (як автор, співавтор), заявах, виступах, носінні одягу з емблемами партії, матеріальній чи іншій допомозі тощо;

б) вчинення інших дій або бездіяльності, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. При цьому варто зазначити, що коментована стаття не передбачає переліку дій або бездіяльності державного службовця, які можуть мати вияви його політичної упередженості. Отже, у кожному конкретному випадку це питання вирішується шляхом зіставлення низки обставин і з урахуванням особистості державного службовця. Особливе ставлення до певних політичних партій може виявлятися в позитивних чи негативних аспектах: виступах, публікаціях, висловлюваннях, використанні атрибутики партій тощо. Важливо зазначити, що вияв ставлення до певних політичних партій може бути відкритим або прихованим (завуальованим) [3].

Так, ст. 1 Закону України «Про державну службу» в редакції 1993 р. визначала основні принципи державної служби: служіння народу України; демократизму й законності; гуманізму та соціальної справедливості; пріоритету прав людини та громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліну; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого й регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. А вже редакція Закону України «Про державну службу» 2016 р. встановлює такі принципи державної служби: принцип верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Варто зазначити, що принцип верховенства права останнім часом передбачається низкою законодавчих актів як основоположна ідея функціонування певної суспільно-правової інституції (Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 8) [22], Закони України: «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3) [23], «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) [20] тощо). Водночас у жодному із цих законодавчих актів не визначено поняття принципу «верховенство права», що свідчить про неоднозначність і складність цього завдання. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2014 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання), верховенства права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає



ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, один із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

Європейський суд з прав людини, який діє на підставі Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, надаючи тлумачення принципу верховенства права, визначає такі вимоги, що випливають із цього принципу:

- **якість закону.** Важливо зазначити, що під законом у цьому випадку розуміється правова норма, закон повинен насамперед бути доступним особі (однозначним, зрозумілим, чітким), прийнятим з отриманням установленної процедури;

- **захист від свавілля.** Має бути створений дієвий механізм забезпечення прав і свобод особи від незаконного посягання органів публічної влади. Мова йде насамперед про створення системи органів судового контролю й судового захисту, яка має забезпечити об'єктивний незалежний безсторонній захист особи на підставі визначеної правової процедури;

- **доступ до суду.** Ця вимога є логічним продовженням попередньої та її забезпеченням. Вона означає, що кожна особа має однакове право на звернення до незалежного суду, право на захист у судовому порядку, право на позов, право на прийняття законного судового рішення, ніхто не вправі втручатися в здійснення правосуддя;

- **юридична визначеність.** Ця вимога найбільше виявляється в постановці обов'язкового судового рішення, яке а) не може бути скасовано жодним державним органом, окрім як у встановленому законом порядку; б) у разі набрання ним чинності має обов'язковий характер незалежно від особи (юридичної або фізичної), якої воно стосується; в) за будь-яке перешкоджання в його виконанні, затриманні виконання або позбавленні юридичної сили передбачається юридична відповідальність;

- **невтручання законодавчої влади в здійснення правосуддя.** Законодавча влада в особі Верховної Ради України, як і власне інші юридичні та фізичні особи, не вправі втручатися в здійснення правосуддя з метою досягнення певного судового рішення [19].

Принцип професіоналізму, передбачений у ст. 4 нового Закону [3], дещо відрізняється від принципу професіоналізму й компетентності, передбаченого в Законі України «Про державну службу» (1993), але ця відмінність полягає переважно в самій назві, а не в змістовому навантаженні, оскільки коментований Закон передбачив визначення поняття «професіоналізм» через «компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків». Отже, принцип професіоналізму є комплексним за своїм змістом і включає в себе чинники, різні за своєю сутністю. Професіоналізм впливає зі змісту ст. 1 цього Закону [2], згідно з якою державна служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, що набуваються й підтримуються в результаті систематичної та безперервної освіти. У юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке й усебічне знання та володіння практичними навичками в певній галузі суспільної діяльності. У свою чергу, сутність поняття «компетентність» полягає в знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні й оволодінні передовим досвідом. Отже, професіоналізм зобов'язує державного службовця бути постійно готовими до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки та права, повною мірою і якісно здійснювати функції й повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами і процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну і спеціальну професійну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби.

Важливим є те, щоб державним службовцям було створено належні умови для підвищення ними своєї професійної кваліфікації й належного виконання службових обов'язків,



тобто для реалізації принципу професіоналізму. У зв'язку з цим державні органи та їх керівники зобов'язані на нормативному рівні чітко визначати компетенцію державного органу та 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.

Принцип патріотизму випливає зі ст. 3 Конституції України, яка встановила, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Патріотизм – це любов, відданість і вірне служіння Українському народові. Він виявився передусім у тексті Присяги державного службовця: «... вірно служити Українському народу, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави...». Ст. 8 Конституції України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації й захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні [1]. Це означає, що вся діяльність державної служби має бути спрямована на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Служіння інтересам народу є можливим лише за умови запровадження такого правового режиму взаємин між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне додержання 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 взаємин є надання громадянам органами виконавчої влади «адміністративних послуг». Сама назва говорить про те, що держава в особі державних органів через державних службовців служить людині в реалізації нею свого права чи законного інтересу.

Принцип доброчесності є новітнім для державної служби, його буквальне значення становлять моральна якість і чеснота. Однак його змістове навантаження є суттєво ширшим і в узагальненому вигляді означає патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби й державних службовців цей принцип полягає насамперед у тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дає змогу визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів під час здійснення своїх службових повноважень. Принцип доброчесності відображено в змісті Присяги державного службовця. Саме принцип доброчесності зумовлений необхідністю викорінювання зі сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і виявів корупції (див. коментар до п. 10 ст. 8 Закону [3]).

Принцип ефективності також є новітнім для державної служби, оскільки він не передбачався ні Законом України «Про державну службу» (1993), ні Законом України «Про державну службу» (2015). Його сутність визначає коментована стаття – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. Варто зазначити, що ефективність – це управлінське поняття, що співвідносить результат діяльності з наміченими цілями. Розрізняють декілька видів ефективності: функціональна – розраховується як відношення результату до цілей; економічна (витратна) – оцінює результат із погляду оптимальності використання ресурсів і є відношенням результату до витрат; соціальна (потрібнісна) – розкриває результати функціонування системи державного управління щодо основних потреб суспільства та має комплексний характер. Ефективність державного управління – це досягнення певної соціальної мети в результаті діяльності органу влади, його структурного підрозділу чи окремого управлінця за максимально можливою економії суспільної праці. Під час оцінювання результативності й ефективності державного управління мають порівнюватися цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які детерміновані суспільством; реалізовані цілі з одержаними результатами; результати з суспільними потребами; суспільні витрати з результатами державного управління; можливості державного управління зі ступенем їх реального використання. У теорії державної служби прийнято



вважати, що ефективність державної служби – це властивість управлінських дій, рішень, поведінки, що відображує міру того, наскільки ці дії приводять до бажаного результату. Оцінювання тих або інших дій державної служби та їх ефективності залежать насамперед від критеріїв оцінювання. Ефективність державної служби залежить від такого: 1) системи державної служби; 2) стану правового регулювання державної служби; 3) кадрової політики в державній службі; 4) результативності діяльності державних службовців; 5) фінансування державної служби. Критеріями оцінювання ефективності державної служби є таке: 1) виконання завдань і функцій державної служби; 2) надання адміністративних (управлінських) послуг; 3) спрямованість на інновації; 4) реалізація антикорупційної політики.

Принцип політичної неупередженості не передбачався в попередньому Законі України «Про державну службу» (1993). Водночас низка законів України, які регулюють окремі види державної служби, передбачає принцип безпартійності («Про прокуратуру» [24], «Про службу безпеки України» [25], «Про Національну поліцію» [15] тощо). Політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцю потрібно уникати демонстрації в будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків. Принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцю а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі в таких дебатах вимагає виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, у тому числі передвиборчу, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків. Принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, оскільки перший надає можливість державному службовцю бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії. Однак потрібно мати на увазі, що можна й не бути членом політичної партії, але захищати її інтереси під час виконання своїх посадових обов'язків, тобто принцип безпартійності не забезпечує партійної неупередженості державного службовця. Принцип політичної неупередженості має на меті захищати державних службовців від впливу й контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади. Водночас принцип політичної неупередженості також захищає державних службовців від утрат своїх посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою й не має стосунку до його державно-службової діяльності. Для забезпечення принципу політичної неупередженості важливе практичне значення має чітке розмежування понять «державний службовець» і «державний політичний діяч».

Принцип прозорості діяльності (принцип гласності, відповідно до Закону України «Про державну службу» (1993)) передбачає доступність управлінської діяльності для громадян, відкритість функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, суспільний і судовий контроль щодо дотримання державними службовцями конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян. У контексті інституту державної служби принцип прозорості виявляється у відкритості інформації про діяльність державного службовця, окрім випадків, визначених чинним законодавством. Прозорість у діяльності державних службовців передбачає можливість будь-якої заінтересованої особи отримати у визначеному законодавством порядку від органу публічної влади або окремого публічного службовця інформацію про його діяльність і рішення, за винятком інформації, доступ до якої, відповідно до закону, є обмеженим. Прозорість у діяльності державних службовців забезпечується шляхом а) оприлюднення в засобах масової інформації або в інший спосіб



проектів нормативно-правових актів, прийнятих нормативно-правових актів і правових актів індивідуального характеру; б) забезпечення вільного доступу до інформації довідкового характеру; в) забезпечення можливості звернення до державного органу або окремого державного службовця зі зверненням про надання відповідної інформації. У рамках цього принципу державному службовцю забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій або відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію. Натомість державний службовець повинен із повагою ставитися до діяльності представників засобів масової інформації, пов'язаної з інформуванням суспільства про діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також подавати таким представникам у встановлених законами випадках і порядку достовірну інформацію і сприяти її отриманню, якщо така інформація не є таємною чи конфіденційною.

Принцип стабільності державної служби є новітнім для інституту державної служби. Сутність цього принципу полягає в такому: 1) державні службовці безстроково призначаються на посади державної служби; 2) персонал державної служби є незалежним від змін політичного керівництва держави та державних органів. Саме із цією метою в структурі міністерств передбачено посаду заступника міністра – керівника апарату міністерства, який є державним службовцем, здійснює керівництво державними службовцями міністерства. Відставка міністра не тягне за собою звільнення державних службовців міністерства [20]. Зміна керівника або складу державного органу, керівників державної служби в державних органах і безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем служби на обійманій посаді з ініціативи новопризначених керівників.

Із прийняттям Закону суттєво змінилася оплата праці державних службовців. Законом передбачено, що мінімальна зарплата державного службовця з 1 січня 2017 р. становитиме не менше ніж два розміри мінімальної заробітної плати. Надбавки можуть становити не більше ніж 30% від заробітної плати, 70% отримуваних грошей становить посадовий оклад, хоча до прийняття нової редакції Закону чистий заробіток державного службовця становив близько 30% від того, що він отримував насправді, а решта – це надбавки та премії. Тобто заробітна плата залежатиме лише від компетенції і професійних обов'язків державного службовця. Не менш важливим є й закладені в Законі механізми контролю. Так, заробітна плата державного службовця, відповідно до ст. 50 Закону, складається з посадового окладу; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця в розмірі 50% посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою; премії (у разі встановлення). За результатами роботи і щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть установлюватися премії. До премій державного службовця належать премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності й місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Висновки. Закон України «Про державну службу» [3] є одним із важливих кроків у подальшому вдосконаленні інституту державної служби, адаптації законодавства про державну службу до європейських стандартів. Цей нормативний акт не тільки передбачив новітні положення термінологічного характеру, а й визначив кардинально новітні підходи до самого інституту державної служби, що дає змогу реформувати державну службу у векторі її прозорості й політичної неупередженості.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 (в ред. від 15.03.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.



2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (втратив чинність).
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 (в ред. від 01.05.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
4. План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Про програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
8. Адміністративна реформа для людини : [науково-практичний нарис] / [І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
9. Петровський П.М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : [монографія] / П.М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.
10. Державна служба України: шляхи реформування та кадрового забезпечення : [методичні матеріали для вступників за спеціальністю «державне управління»] / укладач: к. і. н., професор О.П. Якубовський. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
11. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України : [навч.-метод. посіб.] / [А.О. Леонова, В.П. Давидова, О.О. Новачук]. – К. : ДПА України, 2007. – 390 с.
12. Наукові засади реформування державної служби в Україні : [наукова доповідь] / за заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрид. наука, 2000. – 56 с.
13. Паславський В. Недолуга реформа держслужби / В. Паславський // Українська правда. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/columns/2015/01/20/7055700/view_print/?attempt=1.
14. Митний кодекс України від 13.03.2012 (в ред. від 01.04.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
15. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 (в ред. від 30.06.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
16. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 (в ред. від 03.03.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.
17. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 (в ред. від 09.12.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>.
18. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 (в ред. від 09.12.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.
19. Про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародна конвенція Ради Європи від 04.11.1950 (в ред. від 01.06.2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
20. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 (в ред. від 01.05.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
21. Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
22. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 (в ред. від 18.06.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.



23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 (в ред. від 01.05.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

24. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 (в ред. від 12.05.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

25. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 (в ред. від 28.12.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

ЗАБОЛОТНА Л. В.,
аспірант кафедри
адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.553

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті розкриваються групи суб'єктів публічної адміністрації, у яких можуть виконувати свої функції працівники дипломатичної служби як державні службовці. Досліджуються особливості набуття статусу учасника та припинення адміністративно-правових відносин за участі державних службовців дипломатичної служби.

Ключові слова: дипломатична служба, державний службовець, адміністративно-правовий статус, правосуб'єктність.

В статье раскрываются группы субъектов публичной администрации, в которых могут выполнять свои функции работники дипломатической службы как государственные служащие. Исследуются особенности приобретения статуса участника и прекращения административно-правовых отношений с участием государственных служащих дипломатической службы.

Ключевые слова: дипломатическая служба, государственный служащий, административно-правовой статус, правосубъектность.

The paper highlights groups of public administration where diplomatic service employees can perform their functions as civil servants. The author researches gaining participant status and termination of administrative legal relations with the diplomatic service civil servants.

Key words: diplomatic service, diplomatic immunity, civil servant, administrative legal status, legal personality.

Вступ. Публічно-правова природа правового статусу працівників дипломатичної служби зумовлює адміністративно-правовий характер більшості видів правовідносин, учасниками яких вони стають. При цьому система таких суб'єктів, які є органами публічної адміністрації, має ієрархічний характер, що впливає на обрання оптимальних правових засобів при здійсненні ними повноважень.

