

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС;
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ГУБАНОВ О. О.,

кандидат юридичних наук, провідний юрист
програми з вивчення проблем адаптації
законодавства України до законодавства ЄС
юридичного факультету
(Київський національний
університет імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9

**СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ, ЗАКРІПЛЕНІ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС,
ЯК ОРІЄНТИР ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ТА ПРОДУКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ**

У статті на основі аналізу доктринальних джерел та положень актів законодавства ЄС визначається природа та зміст європейських стандартів публічної служби як орієнтиру підвищення якості та продуктивності діяльності публічних службовців України.

Ключові слова: європейські стандарти публічної служби, законодавство ЄС, публічна служба, публічний службовець, держава служба, служба в органах місцевого самоврядування.

В статье на основе анализа доктринальных источников и положений актов законодательства ЕС определяются природа и содержание европейских стандартов публичной службы как ориентира повышения качества и продуктивности деятельности публичных служащих Украины.

Ключевые слова: европейские стандарты публичной службы, законодательство ЕС, публичная служба, публичный служащий, государственная служба, служба в органах местного самоуправления.

The article is devoted to research of public service standards established by EU legislation as the origin of enhancing quality and productivity of Ukrainian public servants. The author has analyzed doctrinal sources and provisions of EU legislation and described the nature and the content of European standards of public service. It has been emphasized that the public service should be considered in an institutional, functional and legal aspects. Given the above European standards of public service according to their nature are numerous, broad-minded and indicative principles. They require a systematic and comprehensive application to be implemented in the practical activity of public servants of Ukraine as the origin of enhancing of their quality and productivity.

Key words: European standards of public service, EU legislation, public service, public servant, civil, service, service in local government.

Вступ. Питання інтеграції України до ЄС є доволі складним та багатоаспектним. Входження нашої країни до внутрішнього ринку ЄС, а з цим і відкриття нових економічних можливостей для України та зміцнення культурних зв'язків із державами, чий досвід на сьогоднішній день об'єктивно є передовим, передбачає створення в першу чергу належного правового поля та ефективно функціонуючих інституційних механізмів, які б забезпечували реалізацію законодавства.

Розгляд публічної служби у визначеному контексті відсилає нас, в першу чергу, до інституційних питань виконання Україною Угоди про асоціацію, які, як було нами визначено вище, є ключовими в умовах сьогодення, визначальними з точки зору ефективності реалізації євроінтеграційних прагнень України в цілому. Водночас слід згадати, що власне публічну службу можна розглядати не тільки в ін-



ституційному (як певне коло осіб, виконання публічних справ якими становить їх соціальну функцію [1, С. 9]), але також у функціональному як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління (тобто у значенні, закріпленому КАС України: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2]), а також у юридичному аспекті як правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, поділяються на чиновницькі і відносини найманих осіб-службовців та робітників державних установ [1, с. 9]. Перелічені аспекти не існують ізольовано, а тісно переплітаються між собою та у сукупності становлять левову складову інституційного боку тих трансформаційних процесів, що наближають Україну до її євроінтеграційних прагнень.

Актуальність означеної проблематики обумовлюється також тим, що вона отримала лише фрагментарне висвітлення у працях вітчизняних науковців, зокрема таких: Б. Шевчук, О. Зигрій, Н. Чехова, С. Кохан, О. Губанов, М. Цуркан, К. Проскуркова та ін. Комплексно ж питання стандартів публічної служби, закріплених законодавством ЄС, як орієнтиру підвищення якості та продуктивності діяльності публічних службовців України у вітчизняній правовій доктрині не досліджувалося.

Постановка завдання. Мета нашого дослідження полягає в аналізі доктринальних джерел та положень актів законодавства ЄС на предмет визначення природи, переліку та змісту європейських стандартів публічної служби як орієнтиру підвищення якості та продуктивності діяльності публічних службовців України.

Результати дослідження. Переходячи до безпосереднього розгляду означеної теми, в першу чергу зазначимо, що національне законодавство, яке регулює питання публічної служби в Україні, є доволі розгалуженим. Серед основних законодавчих актів слід зазначити: Конституцію України, ЗУ «Про державну службу», ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», ЗУ «Про очищення влади», ЗУ «Про запобігання корупції» та поворотний для України ЗУ «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони».

Окрім того, не менш численною та розгалуженою є підзаконна нормативно-правова база. Особливий інтерес в контексті нашого дослідження становлять: розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 року №847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», розпорядження КМУ від 4 березня 2015 року № 213-р «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році», розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 18 березня 2015 року № 227-р., постанова КМУ від 13 січня 2016 року № 19 «Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», Указ Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 «Питання управління державною службою в Україні», постанова КМУ від 1 жовтня 2014 року № 500 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби», а також постанова КМУ від 13 січня 2016 року № 19 «Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та постанова КМУ від 23 серпня 2016 р. № 536 «Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» тощо.

Що ж стосується європейських стандартів публічної служби, то єдиного документа, який би їх закріплював, немає. Наприклад, у Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленій Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004, йде мова лише про напрями адаптації, серед яких законодавець виділяє: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізацію державної служби [3]. Окреслені заходи, спрямовані на реформування публічної служби, націлені на впровадження європейських стандартів у практичній площині діяльності публічних службовців. Проте питання формулювання переліку європейських стандартів публічної служби та тлумачення їх змісту залишається невирішеним, оскільки в ЄС відсутнє єдине законодавство у сфері адміністративного права та публічної служби зокрема.



З приводу стандартів ЄС у сфері публічної служби та джерел їх закріплення С.О. Кохан цілком слушно зазначає, що такі, хоча і не закріплені у чітко сформульованих нормах, але визначаються законодавством і реалізуються за допомогою комплексу програм та механізмів контролю й підзвітності, аудиту адміністративної діяльності, соціального аудиту. Ці стандарти в країнах-членах ЄС втілені в різних нормативно-правових актах, серед яких закони про державну службу, адміністративні процедури та процесуальні кодекси [4]. До зазначеного слід додати, що поняття стандартів ЄС у сфері публічної служби охоплює не тільки стандарти державної служби у всіх її аспектах (інституційному, функціональному, юридичному), але служби в органах місцевого самоврядування також, оскільки принципи та підходи до регулювання першої та другої є єдиними [5].

Задля вирішення окресленого завдання на поточному етапі звернемося до розгляду доктринальних точок зору, висловлених вітчизняними науковцями з приводу переліку та змісту європейських стандартів публічної служби, включаючи до останніх як стандарти державної служби, так і стандарти служби в органах місцевого самоврядування.

І.А. Ісаєнко, ведучи мову про європейський вимір механізмів публічного управління, звертає увагу на загальні характеристики, притаманні суб'єктам останнього, серед яких виділяє: збереження самостійності і незалежності (стосунки непідпорядкування) в процесі функціонування публічного управління; налагодження між ними як вертикальних, так і горизонтальних зв'язків; важливість для їх належного функціонування розвинутої координації та комунікації; зростаючу роль лідерства і партнерства; вироблення і застосування спільних стандартів та процедур [6, с. 116].

Б. Шевчук на основі ґрунтовного аналізу принципів публічної служби держав-членів ЄС формулює перелік європейських стандартів публічної служби таким чином: 1) відокремлення державної сфери від приватної; 2) відокремлення політики від управління; 3) особиста звітність та відповідальність публічних службовців; 4) чітко визначені права та обов'язки кожного публічного службовця; 5) стабільність та достатній рівень оплати праці; 6) відбір на державну службу та просування залежно від професіоналізму і компетентності [5].

У свою чергу, Л.В. Прудіус, аналізуючи проблему корумпованості органів публічної влади, акцентує увагу на доброчесності державних службовців, під якою пропонує розуміти базовий принцип здійснення державної служби та основу етичної поведінки державних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства [7, с. 67].

Питання європейських стандартів у галузі контролю за функціонуванням та розвитком державних органів та систем і державної служби як їх невід'ємної складової деталізовано С.О. Кохан. Посилаючись на «Директиву стандартів внутрішнього контролю», виданої Комітетом по стандартам внутрішнього контролю Міжнародної організації вищих аудиторських установ, науковець поділяє такі на: 1) основні – обґрунтована впевненість у виконанні основних завдань; підтримує ставлення керівників та виконавців до контролю; чесність та компетентність; обґрунтованість, всебічність, розробленість контролю; постійна перевірка дій та швидке реагування на наявні порушення; 2) детальні – документування усіх заходів та доступність документів для перевірки; швидка та належна фіксація операцій і заходів; видача дозволів та виконання операцій і заходів службовцями у межах наданих їм повноважень; розподіл обов'язків; нагляд; доступ до документів та ресурсів тільки уповноважених осіб; відповідальність за ресурси та документи [4, с. 8].

Наведені доктринальні точки зору до формулювання переліку європейських стандартів публічної служби привертають нашу увагу до нагальної проблеми – численності та розгалуженості стандартів, діючих у цій сфері, що, у свою чергу, породжує необхідність їх класифікації.

У вітчизняній правовій доктрині розроблено декілька підходів до класифікації європейських стандартів публічної служби та державної зокрема. Так, наприклад, Н.М. Чехоева пропонує поділяти останні за компетенційною ознакою на такі види: 1) національні – імplementовані в систему державної служби вимоги ЄС, що корегуються у відповідності до традицій, ментальності та соціально-економічної формації, 2) наднаціональні – вимоги з боку ЄС, оформлені для забезпечення адекватності реалізації спільної політики [8, с. 77].

У свою чергу, Д. Боссард за хронологічно-компетенційною ознакою виділяє такі стандарти ЄС в галузі державної служби: 1) первинні – розроблені на ранніх етапах формування ЄС та закріплені в правових актах ЄС; 2) вторинні – стандарти, сформовані під впливом уніфікації у вирішенні питань та виконання зобов'язань, що поставлені перед країнами в рамках ЄС; такі, що не оформлені у вигляді конкретних нормативних актів і швидше нагадують тенденції, які набрали легітимності та загального поширення на основі опробування часом та ефективністю [9, с. 97].

Згідно з позицією Проектної групи з адміністративного права, створеної при Генеральному Директораті РЄ стандарти поділяються на: 1) стандарти, що стосуються забезпечення законності (законність; обов'язок адміністрації ex officio виконувати закон у випадках, визначених законом;



недискримінація; рівність; пропорційність; заборона зловживання владою; безсторонність, нейтральність службовців та адміністрації; законні очікування та відповідність; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; право на оскарження адміністративного рішення; вимога прийняття адміністративних рішень протягом розумного строку); 2) стандарти, які застосовуються щодо участі індивідів (участь індивідів у вирішенні конфліктів певними альтернативними способами; право бути заслуханим і робити заяву); 3) стандарти, які стосуються виконання рішень (етичність, ефективність, постійність надання адміністративних послуг, продуктивне виконання управлінських завдань, навчання службовців); 4) стандарти забезпечення прозорості та контролю (використання простої, зрозумілої та прийнятної мови; зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання; повідомлення про прийняте рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів; прозорість адміністративної діяльності; активне поширення інформації; доступ до інформації; стандарти персонального доступу до файлів (даних) та інших документів; стандарти загального доступу до документів) [10; 11].

Проте найбільш прийнятною з огляду на означені нами вище аспекти публічної служби вбачається точка зору В.К. Колпакова щодо класифікації європейських стандартів публічної служби. Так, науковець, розглядаючи публічну службу в інституційному та функціональному аспектах, веде мову про відповідні дві групи стандартів. Водночас В.К. Колпаков наголошує на нерозривній єдності європейських стандартів публічної служби та європейських принципів адміністративного права, структуруючи останні за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність. У свою чергу, європейські принципи адміністративного права науковець поділяє на безпосередньо принципи європейського адміністративного права та принципи Європейського адміністративного простору, а також виділяє групу галузевих принципів, що складаються з європейських принципів адміністративного права щодо організації публічної адміністрації (принципи децентралізації, централізації, деконцентрації) та європейських принципів адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації (принципи юридичної визначеності, відкритості і прозорості, відповідальності, ефективності та результативності) [11].

Якщо звертатися до нормативних джерел права ЄС, то такі принципи у найбільш загальному вигляді сформульовані у Стратегії розвитку країн-членів ЄС. Їх зміст детально проаналізовано та розкрито К.С. Проскуряковою. Зокрема, серед таких: 1) побудова громадянського суспільства шляхом впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити громадян до процесу управління та стимулювати подальших розвиток громад; 2) принцип субсидіарності, що знаходить своє відображення в деконцентрації центральної влади ЄС з метою більш ефективного її здійснення на нижчому рівні місцевими органами влади або територіальними спільнотами; 3) принцип ефективності у використанні індивідуального потенціалу громадян та сукупного потенціалу локальних та регіональних громад; 4) принципи прозорості, відкритості та підзвітності у діяльності публічних службовців; 5) принцип гнучкості, що виявляється у здатності оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищенні рівня гнучкості та встановленні ефективного зворотного зв'язку з публічною владою [12, с. 70].

Говорячи про публічну службу, не можна оминати увагою також службу в органах місцевого самоврядування. З огляду на зазначене серед нормативних джерел слід звернутися також до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [13], ратифікованої Україною. У найбільш загальному вигляді стандарти, що вона вміщує, сформульовані В. Поповичем, зокрема це: 1) забезпечення політичної, адміністративної та фінансової незалежності муніципальних органів управління; 2) підтримка ефективного виконання політичної функції місцевого самоврядування, яка полягає в реалізації демократії на місцевому рівні; 3) забезпечення ефективного публічного (муніципального) управління на місцях на засадах децентралізованої влади; 4) надання державою права на нормотворчість органам місцевого самоврядування із обмеженням власного адміністративного контролю; 5) надання самостійності у визначенні органами місцевого самоврядування своєї структури, права наймати муніципальних службовців для забезпечення діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування; 6) зміцнення державних гарантій місцевого самоврядування, визначення чітких механізмів і прозорих процедур захисту інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування [14, с. 87].

Серед європейських стандартів публічної служби суттєве місце посідають етичні вимоги до публічних службовців. Так, Рекомендацією № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців було затверджено Модельний кодекс поведінки державного службовця, норми якого визначають стандарти честі та поведінки, яких повинні дотримуватись державні службовці [15]. Проте найбільш визначальним документом у сфері етичних вимог до публічних службовців є Європейський кодекс належної управлінської поведінки. У його положеннях закріплено такі загальні принципи належної управлінської поведінки: законність дій, неприпустимість дискримінації, пропорційність, неприпустимість зловживання повноваженнями, безсторонність та незалежність, об'єктивність, законні очікування, послідовність та інформування;



справедливість; ввічливість; вимога надання відповідей на листи мовою громадянина, а також підтвердження одержання звернення та визначення компетентної посадової особи; право на висловлення своєї думки та на заяви представників широкого загалу щодо рішень, які стосуються їхніх інтересів; розумні терміни прийняття рішень суб'єктами владних повноважень; обов'язок повідомляти про підстави для прийняття рішення; вимога повідомлення про рішення та можливість їх оскарження, а також низка вимог щодо захисту інформації, запитів на доступ до інформації, інформаційних запитів та обліку документів [16].

Висновки. Проведений нами аналіз положень вітчизняної правової доктрини та норм законодавства ЄС, що визначають стандарти публічної служби, дозволяє сформулювати такі висновки. По-перше, слід погодитися з О. Зигрій, що саме через інституції забезпечується втілення європейських цінностей, а інституційна спроможність держави є вирішальним чинником її конкурентоспроможності [17], розвиненість же інституцій виступає підґрунтям будь-якого внутрішньодержавного розвитку та розвитку міжнародних відносин, в тому числі в євроінтеграційному напрямі, а запровадження та системна реалізація у практичній площині стандартів публічної служби, закріплених законодавством ЄС, сприятиме підвищенню якості та продуктивності діяльності публічних службовців України.

По-друге, європейські стандарти публічної служби змістовно являють собою вкрай узагальнені, орієнтовні за своїм характером положення та вміщують численні взаємопов'язані вимоги, у зв'язку із чим їх виконання та дотримання повинно бути систематичним і комплексним.

По-третє, європейські стандарти публічної служби не є сталими і постійно трансформуються в процесі вдосконалення національних та наднаціональної систем публічної служби в рамках ЄС. Вони охоплюють усі аспекти останньої (інституційних, функціональних та юридичних), що обумовлює їх розгалуженість та численність. Проте стрижневими положеннями таких є принципи верховенства права та демократизму, що знайшли свою багатовекторну деталізацію у практичній діяльності публічних службовців.

Список використаних джерел:

1. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
4. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду [Електронний ресурс] / С.О. Кохан // Режим доступу : http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/kohan.pdf.
5. Шевчук Б. Європейські стандарти публічної служби та правовий статус службовців органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Б. Шевчук // Науковий вісник. – 2008. – Вип. 2 «Демократичне самоврядування». – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Shevchuk.pdf.
6. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління / І.А. Ісаєнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 5. – С. 114-117.
7. Прудіус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л.В. Прудіус // Кадрова політика та публічна служба. – 2016. – № 8 (34). – С. 65-74.
8. Чехоева Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н.М. Чехоева // Юридичний вісник. – 2013. – № 2 (29). – С. 74-78.
9. Боссарт Д., Демке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Демке ; пер. з англ. О.М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
10. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка / Книга друга : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с.
11. Колпаков В.К. Європейські стандарти адміністративного права [Електронний ресурс] / В.К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3 (9). – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua>.
12. Проскурякова К.С. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської Республіки / К.С. Проскурякова // Державне управління. – 2014. – № 1 (1). – С. 69-72.
13. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 16.11.2009 № 994_036 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.



14. Попович В.В. Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики / В.В. Попович // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 85–92.

15. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців : прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crimecor.rada.gov.ua>.

16. Європейський кодекс належної управлінської поведінки : міжнародний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/doccatalog/document?id=128635.

17. Зигрій О. Європейський підхід до модернізації державної служби України [Електронний ресурс] / О. Зигрій // Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua>.

