

УДК 316.343.656:342:352.07(4)

**Б. Шевчук**

## **ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглядаються європейські принципи державного управління та місцевого самоврядування, основні європейські стандарти публічної служби та необхідність їх впровадження в Україні.

**Ключові слова:** державна служба, державне управління, служба в органах місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, європейські принципи державного управління, європейські стандарти публічної служби.

Ще в 1998 р. Україна визначилась із своїми зовнішньополітичними пріоритетами, коли в Указі Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” №615/98 від 11.06.1998 р. інтеграція України до Європейського Союзу (далі – ЄС) була визначена стратегічним пріоритетом. Вступ до ЄС визначався як одна із складових національного інтересу держави: “Національні інтереси України потребують утвердження України як впливової європейської держави, повноправного члена ЄС” [1].

У посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” було підтверджено важливість вступу України до Європейського Союзу та визначено терміни створення необхідних передумов: “Створення у 2002 – 2011 рр. згідно з копенгагенськими критеріями необхідних передумов набуття Україною повноправного членства в ЄС” [2]. У Концептуальних засадах стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002 – 2011 рр. “Європейський вибір” заплановано певну послідовність кроків на шляху до повного членства України в ЄС. Протягом останніх років прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на підготовку до інтеграції України до Європейського Союзу та велась активна робота з приведення українського законодавства у відповідність до права Європейського Союзу.

Вступ до ЄС пов’язаний не тільки із змінами законодавства, але і з інституційною та адміністративною спроможністю держав-кандидатів, складовою частиною якої є відповідність системи державного управління держав-кандидатів вимогам ЄС. Складність вирішення цієї проблеми полягає у тому, що в ЄС відсутнє загальне законодавство у галузі державного управління та адміністративного права. З іншого боку, треба враховувати європейські стандарти державного управління. Тому шлях вирішення згаданої проблеми полягає у створенні державами-кандидатами таких адміністративних систем та інституцій державного управління, які могли б запровадити та дотримуватися *acquis communautaire* (доробку Співтовариства), під яким, як правило, розуміють сукупність усього законодавства ЄС, враховуючи: зміст, принципи та політичні цілі конституційних угод Європейського Союзу; закони, ухвалені на виконання угод, та рішення Суду ЄС; декларації та резолюції ЄС; заходи в галузі спільної зовнішньої та політики безпеки; заходи у сфері правосуддя та внутрішніх справ; міжнародні угоди, укладені Співтовариством, а також державами-членами між собою у сфері діяльності Європейського Союзу [3].

Вирішальне значення для підвищення дієздатності державного управління та місцевого самоврядування, приведення їх до вимог європейської інтеграції має людський ресурс. На порядку денному стоїть питання впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні.

Питання запровадження в Україні принципів європейського управління розглядалися в працях В. Авер'янова, І. Грицяка, В. Лукашової, А. Пухтецької, М. Пухтинського, В. Шаповала та інших. Дослідження стосувались напрямків застосування європейських підходів до організації та функціонування самоврядних структур. Питання реформування публічної служби та підвищення її професіоналізму розглядалися в працях В. Авер'янова, О. Оболенського, І. Коліушка, В. Тимощука, Н. Нижник та інших.

Об'єктом дослідження у цій статті є служба в органах місцевого самоврядування в Україні, а предметом дослідження – запровадження в Україні європейських стандартів публічної служби.

Актуальність реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування підтверджується прийняттям низки нормативно-правових актів, серед яких можна назвати Концепцію адміністративної реформи в Україні, Стратегію реформування системи державної служби в Україні, Концепцію розвитку законодавства про державну службу, Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [4]. Однак характерною особливістю є те, що більшість пропозицій вказаних документів не були виконані.

У зазначених вище документах йдеться про державну службу, але принципи і підходи правового регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є єдиними. Це підтвердив Конституційний Суд України у мотивувальній частині свого Рішення у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, встановивши, що “порівняльний аналіз положень законів України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування” дає підстави стверджувати про єдиний підхід законодавця до проходження служби як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування” [5].

Для визначення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування інколи використовують поняття “публічна служба”, яке вперше на законодавчому рівні в Україні було визначено у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства: “публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (не військова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування” [6].

Вдосконалення служби в органах місцевого самоврядування та закріплення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування передбачає запровадження в Україні принципів та стандартів публічної служби, загальноприйнятих у Європейському Союзі. Українське законодавство визначає окремо принципи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 3 Закону України “Про державну службу”, до принципів державної служби належать: 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; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування;

дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян [7]. Відповідно до ст. 4 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", до принципів служби в органах місцевого самоврядування належать: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих та 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 [8]. Порівнюючи вищенаведені принципи, можна зробити висновок про те, що ключових принципів є значно менше, а більшість із вищенаведених є похідними.

Беручи до уваги принципи публічної служби держав-членів Європейського Союзу, можна виділити ключові принципи публічної служби: верховенства права; законності; патріотизму і публічності; професійності; політичної нейтральності; прозорості і відкритості; стабільності; доброчесності.

Відповідно до вищенаведених ключових принципів публічної служби, будуються стандарти публічної служби в Європейському Союзі, актуальність яких для України є безсумнівною. Європейська інтеграція вимагає від публічного службовця особливого ставлення до виконання своїх службових обов'язків, зокрема особливого значення набувають його дії, які повинні відповідати таким стандартам:

1. Відокремлення державної сфери від приватної. Ця вимога означає, що існують питання, де суспільний інтерес повинен переважати будь-які приватні інтереси. Забезпечення дотримання цієї вимоги можливе при створенні відповідних механізмів та інституцій.

Також дотримання цієї вимоги є тісно пов'язаним із законністю і принципом відкритості та прозорості. Саме належне застосування цих принципів може забезпечити дотримання службовцями місцевого самоврядування вищезгаданої вимоги.

Практика свідчить, що в Україні поки що не розроблено дієвого законодавчого механізму забезпечення відділення державної сфери від приватної. Порушення цієї вимоги призводить до зростання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

2. Відокремлення політики від управління. Передусім необхідно сказати, що політика та управління відрізняються між собою за багатьма критеріями: сутністю; джерелами легітимності; цілями та методами; метою діяльності.

Легітимність політиків забезпечується довірою суспільства, що проявляється на виборах, коли громадяни використовують своє право обирати, а легітимність службовців органів місцевого самоврядування забезпечується під час проведення конкурсного відбору на підставі кваліфікації та професіоналізму.

Дотримання вимоги відокремлення політики від управління пов'язане з принципом професіоналізму служби в органах місцевого самоврядування, основою чого є:

1) чітке та однозначне визначення в законодавстві повноважень служби в органах місцевого самоврядування, яке не може допускати різних тлумачень;

2) ефективність системи управління публічною службою, що досягається чіткою регламентацією її діяльності та уніфікацією;

3) належно визначені механізми підзвітності, як внутрішні, що повинні включати ієрархічну субординацію, оцінку якості роботи, періодичне навчання та перепідготовку, так і зовнішні, що передбачають зовнішній аудит, контроль, судовий розгляд, засоби масової інформації.

Законодавство України регламентує повноваження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, врегульовує механізми підвищення професійного рівня публічних службовців через проведення періодичної атестації та перепідготовки в Центрах підвищення кваліфікації Національної академії державного управління при Президентові України. Відбувається процес впровадження адміністративної юстиції, зокрема в 2005 р. вступив в силу Кодекс адміністративного судочинства України.

3. Особиста звітність та відповідальність публічних службовців. Відповідальність за прийняті рішення має два аспекти:

– завдяки їй застосуванню забезпечується навідротність відповідальності за помилкові, прийняті без врахування об'єктивних обставин і конкретних ситуацій, рішення;

– відповідальність персоніфікується, тобто кожен публічний службовець несе персональну відповідальність за прийняті рішення.

Дотримання цієї вимоги досягається чітким відокремленням обов'язків, компетенції та відповідальності, що взаємопов'язані між собою.

4. Чітко визначені права та обов'язки кожного публічного службовця. Права та обов'язки, трудова функція, вимоги стосовно дисципліни кожного службовця повинні бути детально виписані, затверджені відповідними нормативними актами. Дотримання цієї вимоги дасть змогу підвищувати ефективність діяльності та уникнути залежності публічних службовців, переслідувань з боку керівників.

5. Стабільність та достатній рівень оплати праці. Важливими складовими ефективності державних службовців є наявність мотивації. Вагомим елементом мотивації державних службовців є стабільність оплати праці, її високий рівень та стимулююча система оплати праці.

Належне вирішення цих питань дозволить зменшити можливість появи таких негативних явищ, як корупція та зловживання владою.

6. Відбір на державну службу та просування залежно від професіоналізму та компетентності. Дотримання цієї вимоги забезпечить відбір найбільш достойних кандидатів і допоможе уникнути протекціонізму та "кумівства" у підборі кадрів для державного управління. Відкритість та прозорість є тим принципом, який сприяє досягненню позитивних результатів.

Практика свідчить, що в Україні ця вимога у більшості випадків не дотримується, і, окрім того, Закони України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" містять недосконалі положення, які дозволяють порушувати вимогу реального конкурентного відбору кандидатів на державну службу.

З огляду на те, що основою правового статусу службовця органів місцевого самоврядування є права та обов'язки, обмеження, відповідальність, вищенаведені стандарти публічної служби тісно пов'язані з правовим статусом публічного службовця.

Підсумовуючи, можна сказати, що запровадження європейських стандартів публічної служби в Україні пов'язане з загальними принципами європейського управління, і є актуальним у зв'язку із вибором України на інтеграції до Європейського Союзу, підвищенням ефективності державного управління та

місцевого самоврядування, та закріпленням правового статусу державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування.

### Література

1. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України №615/98 від 11.06.1998 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>.

2. Кучма Л. Європейський вибір: Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді України 18 червня 2002 року [Текст] : Послання Президента України до Верховної Ради України / Кучма Л. — К. : Преса України, 2002. — С. 79.

3. Європейський Союз [Текст] : слов.-довід. / [ред. М. Марченко]. — К. : К.І.С., 2005. — С. 33.

4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810 від 22.07.1998 р. (з наступними змінами) // Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 21. — Ст. 943; Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України № 599 від 14.04.2000 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2000. — № 16. — Ст. 665; Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України № 1 від 05.01.2005 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 2. — Ст. 76; Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України № 140 від 20.02.2006 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2006. — № 8. — Ст. 421; Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 278/2004 від 05.03.2004 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004>.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 23 Закону України “Про державну службу”, ст. 18 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, ст. 42 Закону України “Про дипломатичну службу” (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) №8-рп/2007 від 16.10.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 80. — Ст. 2979. — С. 43.

6. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст]. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 5, 6.

7. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 54. — Ст. 490.

8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

**B. Shevchuk**

### EUROPEAN STANDARDS OF PUBLIC SERVICE AND LEGAL STATUS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SERVANTS

European principles of public administration and local self-government and also basic European standards of public service are considered and the necessity of their implementation in Ukraine is shown.

**Key words: public service, public administration, service in the local self-government bodies, local self-government, European principles of public administration, European standards of public service.**