

КОПОТУН Ігор
доктор юридичних наук, професор,
проректор з міжнародних зв'язків
Академії ГУСПОЛ (Чеська республіка),
заслужений юрист України,
м. Київ, Україна

ДОВБАНЬ Ігор
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У діяльності службовців публічної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і в той же час має на меті організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою первинним структурним підрозділом пов'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок перевodu з посади на посаду.

Публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства.

Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця, яке вона посідає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, встановлення посади завершує її.

Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців у нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема, на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, в тому числі розробку проектів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування.

При визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Звідси можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій і повноважень.

У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Державна служба це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апаратів на постійній основі щодо практичного виконання завдань і функцій держави, одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів.

Так, для політичних посад здебільшого характерна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких в першу чергу належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне і завдання особи на політичній посаді полягає насамперед у формуванні політики. Також для політиків, зокрема членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана політична відповідальність, що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у випадку звільнення. Для претендентів на політичні посади є обов'язковим наявність певної освіти чи досвіду роботи у певній галузі, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є висування або підтримка особи впливовими політичними групами. Державні службовці, навпаки мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави. Політик самостійно формує свою позицію, завдання. Натомість службовець виконує (впроваджує у життя) «чужу» (не свою, а політика, законодавця) позицію, бачення.

Аналогічні підходи слід застосувати і в органах місцевого самоврядування, адже очевидно, що посади місцевих депутатів та місцевих голів є саме політичними посадами, і теж повинні бути виведені за межі законодавства про публічну (або муніципальну) службу.

Крім того, від публічних службовців слід відмежувати працівників патронатних служб політиків. Оскільки, патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними своїх посад (без конкурсу) та звільнення (у зв'язку з залишенням посади певним політичним діячем) поширювати на працівників патронатних служб статус публічних службовців і не раціонально, і не зовсім коректно. Хоча тут законодавство зарубіжних країн має деякі винятки.

Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. Відомим є поділ публічної служби на цивільну та мілітаризовану.

Отже, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Необхідно звернути увагу на основні проблеми організації публічної служби в Україні. Зокрема, для теперішнього стану організації та функціонування публічної служби в Україні характерними лишаються такі корупційні ризики, як непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань публічної служби, низький професійний рівень багатьох публічних службовців.

Першою проблемою з точки зору антикорупційної політики є питання оплати праці публічних службовців. Низький рівень заробітної платні більшості публічних службовців є загальновизнаною причиною корупції. Непрозорість системи оплати праці публічних службовців та суб'єктивізм з боку керівництва у визначенні конкретних розмірів оплати праці. Згідно із ст. 33 Закону України «Про державну службу» заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, а також інших доплат і надбавок. При цьому в структурі заробітної плати домінують саме премії, надбавки і доплати. Їх розміри визначаються підзаконними актами, а призначення здійснюються на розсуд керівника. Тому суттєвим чинником забезпечення неупередженості та відданості державного службовця суспільству є підвищення частки посадового окладу в сукупному обсязі його зарплатні, зі встановленням належного розміру оплати праці, що відповідає (з відповідними умовами) оплати аналогічної діяльності у приватному секторі.

Іншою проблемою у публічній служби України є низький професійний рівень багатьох службовців. Однією з причин такого стану визнається формальність та недовіра механізму у конкурсному доборі на публічну службу. Результатом зазначеного негативного явища стала фактична відсутність реального конкурсу при заміщенні посад. Це стало можливим з огляду на вкрай невіддале нормативне врегулювання необхідності проведення конкурсу у чинному законодавстві, що встановлює прийняття на посади на конкурсній основі лише окремих категорій посад державної служби (3–7), та допускає інші численні винятки. Наслідком непрозорості та фіктивності конкурсів закономірно став низький професійний рівень службовців.

Загальному погіршенню професійності та моральності персоналу державної служби сприяє також висока плинність кадрів та звільнення державних

службовців з політичних мотивів. Відчуття нестабільності перебування службовця на посаді, викликане можливістю повсякчасного звільнення, створює додатковий корупційний ризик.

Корупційні ризики у сфері публічної служби зумовлені також надмірним впливом керівника органу на службовців. Це стосується не лише оплати праці службовців, а й власне їх поточної діяльності. Зокрема, в Україні існує проблема браку процедурної самостійності державних службовців виконавської ланки (спеціалістів, інспекторів), оскільки у більшості випадків має місце централізація прийняття рішень, аж до прийняття рішення на рівні керівника органу. Це може породжувати корупційні ризики, пов'язані з: подальшим затвердженням рішення керівником; отриманням незаконних вказівок щодо вирішення справи тощо. У багатьох службовців відсутнє відчуття, що вони служать державі (громаді), а не керівнику. Такі можливості впливу керівника органу на підпорядкованих службовців складають самостійну проблему, адже за умови корумпованості керівника органу та при надмірній процедурній (службовій) залежності рядових службовців корупція може легко вражати орган (систему) загалом.

Суттєву увагу необхідно приділити професійному навчанню та підвищенню кваліфікації службовцями.

Також надзвичайно важливим моментом є врегулювання питань декларування доходів та видатків публічними службовцями та членами їх сімей.

Корупція – це злочин, який потребує особливого підходу в плані оперативної перевірки та збору доказових матеріалів, а згодом – і виняткового підходу при розслідуванні адміністративної та кримінальної справи.