

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

PRINCIPLES OF CIVIL SERVICE AS THE BASIC FUNDAMENTALS OF THE PRACTICAL IMPLEMENTATION OF TASKS AND FUNCTIONS OF THE STATE

Собакарь А.О., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

В дослідженні йде мова про основний зміст та класифікацію принципів, які формують підвалини державної політики в будь-якій сфері розвитку суспільства. Наголошується, що будь-яка діяльність має вибудовуватися на фундаментальних принципах, що виступають її фундаментальною основою, важливим регулятором правовідносин.

Встановлено, що попри розгалуженість підходів до визначення переліку принципів організації та діяльності державної служби, їм притаманні характерні риси, які в цілому об'єктивно: відповідають публічному характеру сучасної державної служби України; допомагають утвердити якісно нову модель державної служби відповідно до реалій розвитку суспільства та держави; забезпечують ефективність інституту державної служби, паритетні відносини між державою та суспільством, а також відповідність європейським стандартам, і в остаточному підсумку визначають як характер, так і поведінку державних службовців; виступають одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль усіх гілок влади, забезпечення формування кадрового резерву органів державного управління; висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, аналітико-прогностичної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої, обліково-контрольної та іншої діяльності державних службовців; відображають найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки в межах інституту державної служби; обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин у державній службі; віддзеркалюють об'єктивні закономірності та об'єктивні напрями реалізації цілей, завдань і функцій держави, органів усіх гілок влади, прокуратури, повноважень та обов'язків державних службовців тощо.

Підкреслено значення принципів державної служби, що визначається її специфікою, підвищеною значимістю діяльності державних службовців у механізмі публічного управління. Принципи становлять основу інституту державної служби, забезпечують його стабільність та розвиток.

Наголошено на необхідності вдосконалення інституту державної служби та не лише законодавчого визначення її принципів, але й встановлення гарантій їх дотримання.

Обґрунтовано доцільність доповнення Закону України «Про державну службу» принципами: забезпечення гарантій захисту державних службовців від неправомірного втручання в їх професійну діяльність; персональної відповідальності державного службовця; гендерної рівності на державній службі, що передбачатиме впровадження вимог дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі й під час проходження державної служби.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, принципи державної служби, добросовісність, законність, класифікація, гарантії дотримання принципів державної служби.

The study deals with the main content and classification of principles that form the foundations of state policy in any sphere of social development. It is emphasized that any activity should be built on fundamental principles that act as its fundamental basis, an important regulator of legal relations.

It has been established that despite the wide range of approaches to defining the list of principles of organization and activity of the civil service, they have characteristic features that, in general, objectively: correspond to the public nature of the modern civil service of Ukraine; help to approve a qualitatively new model of public service in accordance with the realities of the development of society and the state; ensure the effectiveness of the civil service institution, parity relations between the state and society, as well as compliance with European standards, and ultimately determine both the character and behavior of civil servants; act as one of the main factors in the formation of civilized statehood, unifying the efforts of all branches of government, ensuring the formation of the personnel reserve of state administration bodies; highlight the general nature of managerial, normative-project, analytical-prognostic, organizational-administrative, consultative-advisory, accounting-control and other activities of civil servants; reflect the most essential, main, objectively necessary laws, relationships and relationships within the framework of the civil service institution; determine the significance, legality and social value of legal relations in the public service; reflect objective regularities and well-founded directions for the implementation of the goals, tasks and functions of the state, bodies of all branches of government, the prosecutor's office, the powers and duties of civil servants, etc.

The significance of the principles of public service, which is determined by its specificity, the increased significance of the activities of civil servants in the mechanism of public administration, is emphasized. The principles form the basis of the civil service institute, ensure its stability and development.

It was emphasized the need to improve the institution of civil service and not only to define its principles by law, but also to establish guarantees of their observance.

The expediency of supplementing the Law of Ukraine "On Civil Service" with the principles of: providing guarantees for the protection of civil servants against unlawful interference in their professional activities is substantiated; personal liability of a civil servant; gender equality in the civil service, which will involve the implementation of requirements for the observance of equal rights and opportunities for women and men in all spheres of life in society, including during civil service.

Key words: public service, public servant, principles of public service, integrity, legality, classification, guarantees of compliance with the principles of public service.

Постановка проблеми. Головними засадничими ідеями, на яких будується нова державна служба, є відповідні принципи, якими визначаються вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, і є основою формування та функціонування усіх державних органів. Синтезуючи та відображаючи об'єктивні закономірності суспільного

розвитку та типові риси суспільної практики, принципи державної служби справляють визначальний вплив на всю систему державного управління. Як важливий елемент в структурі інституту державної служби, відповідні принципи розкривають доцільно-обґрунтований характер зв'язків, що виникають в системі державно-службових відносин, основні вимоги до побудови названого соці-

ально-правового інституту, його основоположні, сутнісні характеристики, призначення та зміст.

Принципи державної служби передусім відображають сутність державної служби, її найважливіші риси, розкривають загальний характер виконавчо-розпорядчої, управлінської та іншої діяльності державних службовців, закріплюють їх у нормах, що входять до правового інституту державної служби, встановлюють найважливіші та необхідні закономірності у системі організації та функціонування державної служби, забезпечують законність, значущість, а також соціальну цінність відносин, що виникають у її системі. Відсутність правових принципів державної служби спричиняє свавілля, бюрократизм, неорганізованість, беззаконня, і як наслідок несправедливість.

Будучи основними ідеями та керівними засадами державної служби відповідні принципи є складною правовою категорією. Тому неможливо здійснити суттєві якісні зміни і перетворення у сфері організації та функціонування даного інституту, оминувши питання його принципів. При цьому дуже важливо, щоб перед тим, як набути свого законодавчого оформлення, досліджувані принципи були детально вивчені та науково обгрунтовані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні маємо чималу кількість праць, присвячених аналізу принципів діяльності органів державної влади як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях. Не залишалося поза увагою вчених-адміністративістів і питання дослідження принципів державної служби, при цьому у різних аспектах – як складової частини публічної служби, як одного із елементів системи принципів адміністративного права, як однієї з нормативних категорій, що визначена спеціальним законом, зокрема в наукових працях В. Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.А. Галагана, В.В. Галунька, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Р.В. Ігоніна, Д.П. Каляянова, Р.А. Калужного, Л.В. Ковалюк, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янца, В. К. Малиновського, Р. С. Мельника, Р.В. Миролюка, С. О. Мосьондза, О.М. Музичука, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, С.В. Петкова, Д. В. Приймаченка, О.С. Юніна та ін. Водночас дослідження, в яких питання принципів розглядалися б з урахуванням законодавчих перетворень та реформ, сьогодні практично відсутні. Попри зусилля цих та інших вчених, стан сучасних суспільних відносин перекоонує у тому, що наразі інститут державної служби все ще недостатньо ефективно працює, що, у свою чергу, відображається на якості роботи усієї системи органів державної влади. При цьому одним із суттєвих питань, якому слід приділити окрему увагу є визначення основних принципів державної служби.

Отже, актуальність дослідження визначається відсутністю достатньої кількості наукових праць, спеціально призначених висвітленню принципів державної служби, їх змісту та особливостей.

Мета статті полягає у з'ясуванні сутності, значення та змісту принципів державної служби, дослідженні проблем правового закріплення і практичної їх реалізації як основних засад здійснення для практичної реалізації завдань та функцій держави.

Виклад основного матеріалу. Сутність державної служби розкривається через відповідну діяльність, засновану на принципах, які зумовлюють її сутність та призначення, розвивають законодавство та підвищують ефективність механізму адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин.

У наукових джерелах терміном «принцип» (від лат. *principium* – основа, початок) позначають «основні, найза-

гальніші вихідні положення, засоби, правила, що виражають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [1, с. 693].

Переважно під «принципами державної служби» розуміються основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково-обгрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [2, с. 398].

Вони виступають одним із ключових елементів теорії державної служби та по-суті використовуються в кількох значеннях, а саме як: 1) основоположні ідеї, настанови, положення, що відображають об'єктивні закономірності й визначають напрями реалізації компетенції державних органів, їх завдань і функцій, а також повноваження державних службовців; 2) закономірності, відносини і взаємозв'язки державної служби, що пізнані й виражені у вигляді наукових положень, які закріплені законодавством та застосовуються в теоретичній і практичній діяльності; 3) вимоги до організації державної служби, до статусу і діяльності державних службовців; 4) універсальні цінності, відповідно до яких має будуватись і функціонувати система державної служби [3, с. 565].

На думку, О. Ю. Оболенського, принципи державної служби як наукова категорія визначають 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, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, з яких складається зміст державної служби [4, с. 119].

І.І. Письменна надає більш розширений перелік загальних принципів організації та діяльності державної служби, виділяючи серед них: законність; несумісність посад; обов'язковість рішень вищих у порядку підлеглості державних органів і державних службовців, прийнятих у межах їхньої компетенції, для нижчих державних органів та службових осіб; позапартійність державної служби; доступ до державної служби відповідно до здібностей, професійної підготовки та компетентності громадян; відповідальність державних службовців за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків; соціальна та економічно-правова захищеність державних службовців; стабільність державної служби [5].

Попри розгалуженість підходів до визначення переліку принципів організації та діяльності державної служби, їм притаманні характерні риси, які в цілому об'єктивно:

- відповідають публічному характеру сучасної державної служби України;
- допомагають утвердити якісно нову модель державної служби відповідно до реалій розвитку суспільства та держави;
- забезпечують ефективність інституту державної служби, паритетні відносини між державою та суспільством, а також відповідність європейським стандартам, і в остаточному підсумку визначають як характер, так і поведінку державних службовців;
- виступають одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль усіх гілок влади, забезпечення формування кадрового резерву органів державного управління;
- висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, аналітико-прогностичної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої, обліково-контрольної та іншої діяльності державних службовців;
- відображають найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки в межах інституту державної служби;

– обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин у державній службі;

– віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації цілей, завдань і функцій держави, органів усіх гілок влади, прокуратури, повноважень та обов'язків державних службовців тощо.

Відтак, принципи державної служби визначаються її специфікою, підвищеною значимістю діяльності державних службовців у механізмі публічного управління. Принципи становлять основу інституту державної служби, забезпечують його стабільність та розвиток.

Чинне законодавство визначає принципи державної служби у статті 4 Закону України «Про державну службу», де вказується, що така діяльність здійснюється з дотриманням принципів:

1) верховенства права, який означає, що діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, їх службовців та інших суб'єктів владних повноважень має відповідати встановленим у країні законам і правилам. Названий принцип є фундаментальним для демократичних суспільств та справедливого управління, він забезпечує рамки, в яких органи державної влади та їх службовці можуть діяти, дотримуючись закону та поважаючи права та інтереси громадян;

2) законності, який знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, відповідно до повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав та обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати лише ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті в межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили [6];

3) професіоналізму – ґрунтується на європейському розумінні професійності державної служби, що полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки політичних та прийняття адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва [7];

4) патріотизму, що виявляється в спрямованій на інтереси народу та гармонізацію життя країни професійній праці [8, с. 152];

5) добросовісності, що полягає в тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу [9];

6) ефективності, який означає необхідність функціонування державної служби в режимі досягнення поставлених цілей з мінімально можливими витратами [10];

7) забезпечення рівного доступу до державної служби, що передбачає однакові умови доступу та проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового та посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, приналежності до громадських об'єднань, а також інших обставин, не пов'язаних з професійними та діловими якостями державного службовця;

8) політичної неупередженості, сутність якого полягає у тому, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази, розпорядження чи доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань [11];

9) прозорості, що свідчить про можливість здійснення громадського контролю за діями державних органів (посадових осіб), а також об'єктивне інформування громадськості щодо підготовки і втілення в життя державно-управлінських рішень [12, с. 136-137];

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [13].

Зважаючи на те, що ці принципи є зовнішніми детермінантами формування та функціонування системи державної служби, вони часто виступають як межі самостійності власне адміністративного регулювання державно-службових відносин. Іншими словами, утилітарні завдання державної служби можуть вирішуватися виключно згідно із цими принципами. Наприклад, реалізація принципу прозорості передбачає відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України. Однак цей принцип спрямований не на спрощення процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, а встановлює вимоги системи більш високого порядку – нормативних засад гласності та демократизму.

Ґрунтуючись на вказаних вище принципах, державна служба в особі своїх представників – державних службовців, виконує покладені на неї функції, таким чином ці принципи є професійними принципами, а державна служба може бути також охарактеризована як професія для державних службовців, яка, як і будь-яка інша професія, вимагає певної професійної підготовки та здобуття відповідної освіти.

Окресленими в законодавстві принципами, безумовно, не вичерпуються всі положення організації державної служби, адже існує досить багато інших, не менш важливих обставин, що здійснюють реальний вплив на адміністративно-правові відносини проходження державної служби. При цьому саме визначені положення враховуються як принципові при організації і проходженні державної служби.

Висновок. Таким чином, сутність та основне цільове призначення принципів державної служби полягає у тому, що вони формують певним чином «загальний підхід» до регулювання державно-службових відносин, будучи самі соціально та культурно обумовленими. Державна служба базується на певних принципах, що закріплені у законодавстві та пронизують усю державно-службову діяльність і виконують у ній керівну роль, виражаючи об'єктивні закономірності та визначальні науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань та функцій державних органів, повноважень державних службовців.

Вдосконалення інституту державної служби наразі вбачається у необхідності: по-перше, не лише законодавчого визначення принципів державної служби, але й встановлення гарантій їх дотримання; по-друге, доповнення Закону України «Про державну службу» принципами: забезпечення гарантій захисту державних службовців від неправомірного втручання в їх професійну діяльність; персональної відповідальності державного службовця; гендерної рівності на державній службі, що передбачатиме впровадження вимог дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі й під час проходження державної служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Колодій А. М. Принципи права: ґенеזה, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. / А. М. Колодій / [За заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина]. Х. : Право, 2008. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України С. 689–704.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 томах Т. 1 / Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. 584 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
4. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посібник / О.Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.
5. Письменна І. І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку / І. І. Письменна // *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління*. 2011. № 2. С. 144–150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu_2011_2_22
6. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу» / С. В. Ківалов // *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdr_2012_68_4
7. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи / Л. Курочка // *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. № 3. С. 66–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadu_2012_3_11
8. Василевська Т. Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. Василевська // *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1 (5). С. 148–153.
9. Панова Н. С. Сутнісна характеристика принципів державної служби [Електронний ресурс] / Н. С. Панова // *Вісник Академії митної служби України. Серія : Право*. 2015. № 2. С. 109–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2015_2_17
10. Остапчук В. В. Основні принципи державної служби та їх зміст і значення / В. В. Остапчук // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 27. С. 302-305. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2004_27_56
11. Гончарук С. Т. Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи / С. Т. Гончарук // *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 1. С. 60–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2016_1_11
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.Г. Стеценко. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К.: Атіка, 2011. 624 с.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>