

Коваленко Б.В.

*аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет*

ПРОБЛЕМИ ПРИНЦИПІВ СЛУЖБОВОГО ПРАВА

Постановка проблеми. Демократизація суспільних відносин, входження України у світове співтовариство потребує створення та реформування питань пов'язаних з службовим правом спираючись на стандарти, принципи і норми, вироблені світовою спільнотою. Відсутність прозорості державної служби є однією з перешкод на шляху інтеграції України в європейський простір.

Проголошений Україною шлях до Європейського Союзу передбачає адаптацію національного законодавства до норм європейського співтовариства. Міжнародні стандарти державної служби та принципи службового права взагалі, у свою чергу, полягають в об'єктивності, прозорості, справедливості та неупередженості, відданості інтересам суспільства. Необхідність адаптації законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу, щодо забезпечення ефективності боротьби з корупцією Україна повинна сприяти прозорості діяльності та підзвітності органів державного управління, зокрема, шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів, відображається в різних нормативно-правових документах.

В Польщі після адміністративної реформи, у національне законодавство службового права, були впроваджені такі принципи, як: прозорість, відкритість і підзвітність, що означало ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, більш широких повноважень для демократично вибраних місцевих влад. Найважливіші зміни в органах влади Польщі, за період реформ такі: зміцнення

принципу субсидіарності; впровадження домінування територіального принципу над галузевим (децентралізація процесу прийняття рішень, завдань та коштів, обмеження розмірів державного апарату); детальне регламентування процесу прийняття рішень (принцип відкритості); збільшення прозорості діяльності органів влади та доступу до публічної інформації; заміна ієрархічних зв'язків горизонтальними (як всередині окремих інституційних структур, так між ними) [1, с. 67-68].

У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі. Вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності і стабільності.

У частині третій статті 33 Конституції ФРН встановлено принцип рівності суб'єктів публічної служби. Ніхто не може бути ущемлений у своїх правах через релігійні віросповідання, світогляд чи приналежність до політичних партій. У галузях, де в управлінських структурах недостатньо представлені жінки, за рівної професійної підготовки їм надається перевага.

Державна служба Німеччини засновується на принципі єдності, що забезпечується загальною для всіх рівнів системою звань і чинів, спільними правилами проходження служби, переліком прав, обов'язків, обмежень і гарантій, пенсійного забезпечення й оплати праці.

Конституційною основою оплати праці службовців ФРН є принцип «утримання» – один з основних принципів статусу чиновника (*Sorgepflicht*). Держава має дбати про благо службовця і благо його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю

службовця, вона оплачує його функцію. Оплата праці має бути співмірною і відповідати займаній посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе своїй роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу. На нашу думку, цей принцип слід інтегрувати у законодавство нашої країни, задля боротьби країни з корупцією в органах влади, шляхом створення сприятливих умов праці.

Службовець у Німеччині має право на доступ до своєї особової справи. Його зобов'язані повідомити про всі скарги на нього або негативний висновок про його діяльність, при цьому думка працівника заноситься до його особової справи.

Основні обов'язки державних службовців визначаються принципом публічно-правових службових відносин. Чиновник зобов'язаний виконувати всі розпорядження свого керівника; він несе особисту відповідальність за правомірність своїх дій у процесі виконання посадових обов'язків. Якщо службовець має сумнів щодо законності розпоряджень свого начальства, він зобов'язаний негайно поінформувати про це свого безпосереднього керівника. Якщо його сумніви не розсіялися, чиновник має право на звернення до вищого керівника. При цьому підтвердження розпорядження для чиновника має бути дано в письмовому вигляді [2, с. 11–12].

Зарубіжний досвід нормативного регулювання принципів службового права характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. В Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозо-

рості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку. І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни. Отже, ключовими принципами службового права є: 1) *верховенство права* – зокрема, підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права. Реалізація принципу верховенства права, що закріплений статтею 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату; 2) *законність* – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків; 3) *патріотизм і публічність* – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу привиконанні службових обов'язків. Ще однією стороною принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади; 4) *професійність* – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей [3, с. 51–52]. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної

професійної освіти, навичок, вивчення і освоєння передового досвіду, результативність роботи; 5) *політична нейтральність* – утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків. Принцип позапартійності публічної служби (політичного нейтралітету публічних службовців) означає також заборону відбору кадрів для публічної служби за їх політичними поглядами. Окремими законами встановлено заборону лише службовців мілітаризованої служби (військової служби та служби у правоохоронних органах) займатися політичною діяльністю і перебувати у політичних партіях, рухах, інших громадських об'єднаннях, які мають політичні цілі.

Принцип політичного нейтралітету щодо діяльності службовців закріплений у законодавстві США, Франції, Великобританії та інших держав. І хоча його змістовне наповнення суттєво відрізняється залежно від рівня розвитку політичної і правової культури країни, але здебільшого реалізація цього принципу еволюціонує від повної заборони на політичну діяльність і членство в політичних партіях до диференційованого підходу, що залежить від категорії посади чиновника. Поряд з цим принципом в законодавстві деяких європейських країн закріплено принцип лояльності демократично вибраній владі [4, с. 39–40]. Під лояльністю до політичного керівництва держави розуміють підпорядкованість діяльності публічного службовця потребам законнообраних парламенту, глави держави та законно сформованого Уряду;

б) *прозорість і відкритість* – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина. Принцип прозорості у здійсненні публічної служби обумовлений, з одного боку, необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами,

а з іншого – необхідністю забезпечення підконтрольності діяльності публічних службовців суспільству. Публічний службовець повинен гарантувати прозорість у прийнятті рішень та дій та може обмежувати доступ до інформації тільки у випадках, передбачених законом. У деяких країнах (наприклад, скандинавських) службовці мають погоджуватись на оприлюднення особистої інформації про їх особу, в тому числі щодо доходів та видатків службовця та його родини. Для України така превентивна антикорупційна практика теж могла б відіграти позитивну роль;

7) *стабільність* – призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. З цього приводу ще в 1887 році Вудро Вільсон зазначав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Звільнення державних службовців має здійснюватись лише у передбачених законом випадках, які виключають можливості політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця;

8) *добросовісність* – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність. Слід наголосити, що принципи не повинні бути деклараціями, а мають бути наповнені конкретним змістом та механізмами їх реалізації. Принципи службового права мають застосовуватись для ефективного функціонування інституту публічної служби та захисту публічних службовців [5, с. 7–8]. У сучасному службовому праві зарубіжних країн відсутній уніфікований підхід до визначення принципів службового права. Різниця, переважним чином, полягає у використовуваних формулюваннях і пріоритетності тих чи

інших форм і методів, принципів та якостей діяльності службовців. Водночас можна говорити про наявність схожих підходів до розуміння теорії принципів службової діяльності органів публічної адміністрації. Закони, що регулюють їх діяльність, мають бути обов'язково гармонізовані з домінуючими суспільними цінностями, а концептуальним ядром сучасної службової парадигми має стати безумовне визнання привілеювання прав і свобод людини та громадянина в публічно-службових відносинах. Нами було проаналізовано більше тридцяти міжнародно-правових стандартів у службовій сфері, з'ясовано, що в розвинутих європейських державах наявна тенденція формування внутрішнього законодавства у службовій сфері, основою якого слугують міжнародно-правові стандарти. Для законодавчого врегулювання та закріплення такої діяльності використовуються різноманітні форми: норми, закріплені в конституціях держав, спеціальних законах у службовій сфері, кодексах професійної етики, хартіях, інших актах. Наголошено на необхідності приведення законодавства України у відповідність до положень міжнародно-правових стандартів і врахування зарубіжного досвіду службової діяльності у вітчизняному нормотворчому процесі.

Встановлено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання принципів службового права є складним процесом і охоплює комплекс заходів, які в сукупності здатні вплинути на процес подолання кризи в системі органів публічної адміністрації і вирішити основні проблеми вітчизняної службової сфери.

Пріоритетними напрямами покращення адміністративної діяльності органів публічної адміністрації визначено: удосконалення законодавства України у службовій сфері; оптимізація засобів адміністративно-службового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації.

На підставі узагальнення офіційних статистичних даних стосовно стану й динаміки правопорушень, результатів судового роз-

гляду і вирішення справ у службовій сфері обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, яке передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення, скоєні службовцями під час професійної діяльності. Пропонуємо внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення і розширити сферу застосування адміністративної відповідальності в частині забезпечення прав службовців за рахунок запровадження нових складів адміністративних правопорушень.

Наукова новизна одержаних результатів статті визначається тим, що у результаті проведеного аналізу сформульовано низку наукових положень та висновків, запропонованих авторами. Основні з них такі: сформульовано поняття «принципів службового права» як врегульованій нормами адміністративного права виконавчо-розпорядчий, юридичний, підзаконний, державно-владний, постійний, організований вплив спеціально уповноважених органів (їх посадових осіб) відповідно до адміністративного законодавства з метою попередження й припинення правопорушень, забезпечення публічної безпеки, охорону публічного порядку, організацію та здійснення охорони прав і свобод громадян, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; визначено сутність (ознаки) принципів службового права, як закріплені в Конституції України, законах України та інших нормативно-правових актах основоположні, керівні засади, на яких ґрунтується зазначена діяльність службовців. Сутність принципів службового права полягає в тому, що вони: відображають специфіку її діяльності службовців, її основні риси, а також загальний характер їх діяльності; підкреслюють найбільш головні закономірності, відносини і взаємозв'язки в системі організації та функціонування держави і суспільства, забезпечують реалізацію механізму захисту прав

і свобод людини і громадянина; становлять основу, на якій здійснюється адміністративна діяльність службовців; надано визначення та перелік підгалузевих принципів службового права. Підгалузеві принципи – це принципи, що притаманні вузькоспеціальній підгалузі права: принцип декларування; принцип професіоналізму; принцип етичної поведінки; принцип конфіденційності; принцип рівності перед законом; принцип диференціації; принцип фіксації; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною; принцип застосування превентивних заходів, принцип адміністративного нагляду; принцип недискримінації; принцип добросовісності; надано визначення та перелік міжгалузевих принципів службового права. Принцип превентивної та профілактичної службової діяльності; принцип виключної компетенції; принцип професійної юрисдикції; принцип своєчасного реагування на звернення; принцип службової безпеки; принцип контролю за дотриманням прав громадян; принцип запобігання та припинення в діяльності службовців правопорушень та інші; надано визначення та перелік спеціальних принципів окремих інститутів службового права: принцип підбору кадрів; принцип проходження служби; принцип атестації службовців; принцип відповідальності службовців; авторами запропонована класифікація принципів службового права за різними критеріями: а) за дією в системі службового права на загальні, міжгалузеві і підгалузеві; б) за формою нормативного закріплення – закріплені Конституцією України іншим службовим законодавством; в) за роллю в регулюванні правового становища суб'єктів правовідносин – на принципи, які визначають правову діяльність службовців та на принципи, що визначають процесуальну

діяльність осіб, які беруть участь у проходженні служби; г) за предметом регулювання – на принципи організації адміністративно-процесуальної діяльності службовців і функціональні – принципи функцій службовців; на принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності службовців (верховенство права, взаємодія з населенням на засадах партнерства), і принципи, що визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій службовцями (безперервність); д) за їх значимістю – на фундаментальні (абсолютні – дотримання прав і свобод людини, законність) і на конструктивні (відкритість та прозорість, політична нейтральність). Класифікацію принципів можна проводити за змішаною основою, наприклад, за дією в системі службового права і за формою нормативного закріплення або за предметом регулювання, але найбільш поширена класифікація принципів – за формою нормативного закріплення. Зокрема, вдосконалення службового законодавства та реформування публічної служби поліції ґрунтується на доктрині, базовими засадами якої є повага до прав людини, орієнтованість на слугування суспільству, підзвітність, підконтрольність громадянському суспільству, позапартійність (політична нейтральність), прозорість. Особливу увагу приділяється забезпеченню справедливої репрезентативності службовців, високого рівня моралі, мінімальності використання сили, невоєнізованого характеру організації та культури. На основі аналізу законодавства різних закордонних країн авторами запропоновані визначення та класифікація окремих правових принципів організації та процесуальної діяльності службовців, а саме: визначення рівня стандартів процедур, надання адміністративних послуг та їх публікація; інформація та гласність; вибір і консультація; допомога та ввічливість; виправлення помилок; оптимальне обслуговування у межах витрачених коштів; поваги і захисту людської гідності; взаємності (співпраці) з іноземними та міжнародними органами публічної адміні-

страції; централізму в організації та управлінні службою; публічності; конспірації; поєднання гласних і негласних методів і засобів у визначених законом випадках; обов'яз-

ковості для громадян і посадових осіб законних вимог службовців; принцип підтримання постійного зв'язку з громадянами; конституційності; відповідальність.

Анотація

У статті розглядаються проблеми принципів службового права. Автор виокремлює та визначає критерії класифікації принципів службового права, згадані в науковій літературі, узагальнює погляди на порушене питання. Аналіз наявних наукових досліджень щодо принципів службового права свідчить про відсутність єдиного комплексного підходу до розуміння сутності принципів службового права. У статті наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у комплексному розробленні положень стосовно визначення принципів службового права, їх класифікації, формулюванні напрямів удосконалення законодавства України про принципи службового права, приведення його у відповідність до положень європейсько-правових стандартів в цій сфері з конкретними пропозиціями і рекомендаціями.

Важливою умовою розвитку Української держави є зміцнення її правових підвалин, формування якісно нової правової системи, спрямованої на захист прав фізичних і юридичних осіб, у тому числі в службовій сфері. Тому проблеми становлення й розвитку принципів службового права України постійно привертають увагу фахівців юридичної науки і практики. Це також стосується оптимізації та вдосконалення чинного службового законодавства, принципів правових інститутів службового права, що входять до системи такого права.

Окреслення й аналіз шляхів становлення й розвитку принципів службового права України, їх сутність, система, правове регулювання, напрямки удосконалення службового законодавства набувають усе більшої актуальності у зв'язку з гарантуванням конституційних прав фізичних і юридичних осіб в службовій сфері, забезпеченням службової безпеки держави. Ці та інші питання викликають потребу наукового обґрунтування цілісної концепції принципів службового права, дослідивши сутність, функції, основні юридичні категорії і класифікації, дослідивши історію розвитку та етапи формування принципів службового права в Україні, місця принципів службового права у правовій системі України, узагальнення наявного історичного досвіду їх розвитку в зарубіжних країнах, їх можливого використання нашою державою, визначення тенденцій еволюції службової сфери, адаптації чинного службового законодавства до міжнародних стандартів.

Ключові слова: проблеми принципів службового права, загальноправові, галузеві (спеціальні), інституційні, міжінституційні принципи службового права, класифікація.

Kovalenko B.V. Problems of the principles of service law

Summary

The article considers the problems of the principles of service law. The author identifies and defines the criteria for classification of the principles of employment law, mentioned in the scientific literature, summarizes the views on the issue. The analysis of existing research on the principles of employment law shows the lack of a single comprehensive approach to understanding the essence of the principles of employment law. The article provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem. Ukraine on the principles of official law, bringing it into line with the provisions of European legal standards in this area with specific proposals and recommendations.

An important condition for the development of the Ukrainian state is the strengthening of its legal foundations, the formation of a qualitatively new legal system aimed at protecting the rights of individuals and legal entities, including in the official sphere. Therefore, the problems of formation and development of the principles of official law of Ukraine constantly attract the attention of specialists in legal science and practice. This also applies to the optimization and improvement of current service legislation, the principles of legal institutions of service law, which are part of the system of such law.

Outline and analysis of ways of formation and development of principles of official law of Ukraine, their essence, system, legal regulation, directions of improvement of official legislation become more and more relevant in connection with guaranteeing constitutional rights of individuals and legal entities in the official sphere. These and other issues necessitate a scientific substantiation of the holistic concept of the principles of service law, exploring the essence, functions, main legal categories and classifications, studying the history of development and stages of formation of the principles of service law in Ukraine, the place of principles of service law in Ukraine. their development in foreign countries, their possible use by our state, determination of tendencies of evolution of the service sphere, adaptation of the current service legislation to the international standards.

Key words: problems of principles of service law, general, branch (special), institutional, interinstitutional principles of service law, classification.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Про поліцію : Закон України від 02.07.15 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015 р. № 40–41. Ст. 379.
4. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року : Міжнародний документ від 18 грудня 1979 р. *Бібліотечка голови профспілкового комітету*. 2005. № 5.