

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.53>

Кабаненко А.О.

*здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет*

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД

Постановка проблеми. Інститут публічної служби є тим механізмом, що є уповноваженим на належну реалізацію та впровадження функцій держави та місцевого самоврядування, задоволення суспільних інтересів у досягненні балансу із приватними інтересами та потребами. Від ефективності функціонування публічної служби залежить реалізація та захист прав людини як в управлінській сфері, так і у сфері приватних суспільних відносин.

Належність функціонування публічної служби пов'язується із впровадженням дієвої системи принципів її організації. Через встановлення системи принципів відображується зміст та сутність публічної служби.

Принципи проходження публічної служби мають обумовлюватися конституційними принципами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, відображати історико-правову специфіку державного устрою країни, форми її правління та політико-правового режиму.

Принципи публічної служби відображують пануючі у суспільстві ідеї та засади побудови організаційного функціонування суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування, особливості взаємодії суб'єктів в межах цієї системи [1, с. 106-107; 2, с. 77-81].

Застосування принципів публічної служби відображають сталість службово-трудова відносин, а також характеризують тенденції їх розвитку.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика функціонування публічної служби на належному рівні досліджувалась представниками: науки адміністратив-

ного права та процесу – В.Б. Авер'яновим, М.Ю. Віхляєвим, А.І. Берлачем, В.В. Білоусом, Ю.П. Битяком, О.Ю. Дроздом, О.Ю. Дубинським, Д.В. Журавльовим, Р. А. Калюжним, С.В. Ківаловим, В.К. Колпаковим, Т.О. Коломосць, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінним, Т.О. Мацелик, Д. В. Приймаченко, С.С. Стеценком, А.А. Шарая та ін. Втім питання розгляду системи принципів публічної служби вимагають переосмислення в умовах суспільних трансформацій, обумовлених потребами воєнного часу.

Метою роботи є встановлення змісту системи принципів публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Принципи публічної (державної та муніципальної) служби є відображенням основоположних ідей, положень, концепцій, що визначають об'єктивно існуючі закономірності її розвитку та встановлення обумовлених історико-правовими характеристиками окремого суспільства, що має формуватися у змісті її компетенції, функціях та завданнях владних суб'єктів. Недотримання принципів функціонування публічної служби призводить до розвитку негативних явищ, що характеризують суспільно-управлінські взаємозв'язки та негативно позначаються на розвитку державного апарату [3, с. 77-79].

Існує науково-теоретичний підхід до розуміння принципів як певного суб'єктивного явища. За такого підходу обґрунтовується висновок, що принципи не можуть визначатися як закономірність, як об'єктивно обумовлений взаємозв'язок; при цьому об'єктивним є саме знання про принципи [4, с.186].

Принципи публічної служби встановлюються на конституційному рівні [5], а також уряді профільних законодавчих актів—у Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» [6], Законі України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], а також згідно із іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

Принципи публічної служби втілюються у реалізації покладеної на посадовців компетенції.

Звернення до положень Закону України «Про державну службу» дозволяє зробити висновок, що її функціонування на дотриманні таких спеціальних принципів, як :

- служіння народу України;
- демократизм і законність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- пріоритет прав людини і громадянина;
- професіоналізм;
- компетентність;
- ініціативність;
- чесність;
- відданість справі;
- персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- отримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [6].

В.В. Остапчук обґрунтовує доцільність доповнення наведеної у законодавстві системи принципів державної служби принципом економічності та ефективності її функціонування [9, с. 302-305] в розумінні як нагальності визначення діяльності інститутів державної служби в межах поставлених цілей, завдань, функцій.

Ефективність функціонування публічної служби залежить від дотримання принципів політичної та релігійної нейтральності. Закріплення як основоположної ідеї функціонування публічної служби дотримання принципів відкритості та прозорості ухвалення управлінських рішень, проявів діяльності чи обґрунтованої бездіяльності. Звернення до

положень ст. 3 Закону України «Про державну службу» дозволяє зробити висновок, що базовими для функціонування суб'єктів владних повноважень є принципи : законності; демократизму; професіоналізму.

Встановлення сутності системи принципів публічної служби може базуватися на здійсненні їх класифікації. Загальновизнаним є підхід поділу системи принципів будь-якого суспільного явища, в тому числі і принципів публічної служби, на загальноправові, де пріоритетне значення відіграють принципи: законності; верховенства права; демократизму; відкритості; гуманізму; та спеціально-правові, де важливе значення відіграє принцип професіоналізму посадовця.

Розуміння принципу законності має виходити із розуміння його, як: визнання верховенства Конституції України над силою інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; імперативність рішень органів влади для приватної особи, а також в межах субординаційної структури органу державної влади та місцевої влади; соціальну найвищу цінність, якою є людина, її потреби, права та інтереси у співвідношенні із дотриманням співмірності.

Посадова особа органу державної влади та місцевого самоврядування має неухильно дотримуватися вимог, що містяться у актах чинного законодавства, діяти в інтересах суспільства. При цьому на посадовця покладається обов'язок не лише самому дотримуватися вимог чинного законодавства, створюючи позитивний приклад правореалізації та правозастосування, але і сприяти своїми діями формуванню належної поведінки з боку пересічних громадян, громадських організацій, підприємств, установ тощо [10].

Реалізація принципу демократизму пов'язується із безперервним прагненням дотримання відповідності діяльності службовців інтересам громадян, суспільства, держави, тобто принцип демократизму безпосередньо зв'язується із принципом «служіння народу». Наявність конфлікту інтересів є перепоною

для задоволення публічних інтересів як пріоритету діяльності посадовця [11].

Важливе значення у системі принципів публічної служби відіграє принцип рівності доступу до неї. У ст. 4 Закону «Про державну службу» закріплюється, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України [6].

Принцип гласності публічної служби виявляється як принцип доступності інформації про рішення, дії чи бездіяльності, що належним чином має оприлюднюватися та надаватися. Принцип гласності публічної служби закріплюється не лише профільним законодавством, але і актами інформаційного законодавства. Зокрема, такими є нормативні положення, закріплені у статті 50 Конституції України, Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», Закону України від 25 червня 1991 року № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища», де проголошується право особи на вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища тощо.

Забезпечення принципу гласності має дотримуватися у взаємовідносинах між публічною службою та юридичними особами приватного права.

При цьому така взаємодія має двосторонній обумовлений зв'язок, що означає, що не лише посадова особа органу державної влади має дотримуватися відкритості підходів до оприлюднення рішень, дій чи бездіяльності, але і вимогою надання інформації з боку юридичної особи приватного права, за наявності обґрунтованого запиту.

Принцип демократизму як загальноправовий принцип публічної служби пов'язується

із діючим механізмом поділу влади на такі її складові, як законодавча, виконавча, судова гілки влади.

Саме наявність системи стримувань та противаг ряд вчених обґрунтовано розуміють як базис для впровадження принципу демократизму публічної служби. Отже, демократизм проявляється: у сутності служби (а саме у служінні народу, прагненню дотримання та свобод особи); у формах здійснення покладених на публічну службу повноважень (поділ праці, гласність, загальнодоступність тощо) [12].

Виконання покладених на посадових осіб публічної служби має базуватися на принципі професіоналізму, що позначається і є безпосереднім відображенням принципів оплати праці службовця. Професіоналізм є базисом для формування компетентності, що є симбіозом етики та знань посадовця [13, с. 45-50]. Професіоналізм відображається у наявному та потенційному рівнях організаторських здібностей посадової особи [14, с. 7-16]. Професіоналізм є гарантією того, що посадова особа публічної служби здатна виконувати покладені на неї обов'язків безперервно та витривало із відповідною оплатою праці [15, с. 154-161].

Публічна служба визначається як безперервна, оперативна, повсякденна, оплачувана діяльність. Професіоналізм дозволяє забезпеченню службової дисципліни, належності виконання покладених на особу обов'язків. Принцип професіоналізму публічної служби визначає компетентність працівників, тобто знання своєї справи, наявність необхідної освіти, стажу, навичок, системи підвищення кваліфікації (вимога підвищення професійного рівня підготовки безпосередньо визначено вимогами Закону України «Про Національну поліцію» [16], Закону України «Про прокуратуру» [17], Закону України від «Про судоустрій та статус суддів» [18] тощо).

Професіоналізм визначає систематичність, регулярність виконання функцій, повноважень, операцій, покладених на посадовця, є гарантією успішності оформлення, вирі-

шення справ, стабільність службових відносин. Професіоналізм дозволяє вирішувати поставлені перед посадовою особою публічної служби поставлених перед нею щоденних проблем та викликів. Професіоналізм службовця не може бути реалізовано без дотримання психологічного комфорту у трудовому колективі. Професіоналізм пов'язують із вимогами політичної нейтральності посадової особи публічної служби [19; 20]. Політична нейтральність пов'язується із тим, що службовець буде ухвалювати управлінське рішення, керуючись вимогами професійних знань, а не керівними вказівками політичної партії. Крім того політично нейтральний службовець відображає рівень його стійкості до зовнішніх факторів впливу, пов'язується із застосуванням механізмів відповідальності, що до нього застосовуються.

При цьому на керівництво органу державної влади та місцевого самоврядування мають покладатися обов'язки із створення умов для підвищення професіоналізму шляхом проведення вебінарів, навчальних програм, економічного та соціального стимулювання і преміювання тощо. Досягнуті професійні здобутки публічного службовця мають впливати на рівень плати його праці, мають бути фактором, на якому базується проведення управлінських конкурсних процедур [21; 22] тощо.

Висновок. Зазначені наукові висновки дозволяють обґрунтувати авторський підхід

до розуміння структури принципів публічної служби, де необхідно виокремити: універсальні принципи, встановлені у Конституції України (принцип верховенства права; принцип законності; принцип демократизму); міжінституційні принципи (принципи, встановлені у Законі України «Про державну службу», що застосовуються для всіх структурних елементів механізму публічно-управлінських правовідносин – принцип служіння народу, принцип вільного володіння державною мовою, принцип доступності інформації про діяльність владного суб'єкта, принцип рівності доступу до публічної служби та принцип персоніфікованої відповідальності посадовців); інституційні принципи (що відображають компетенційну характеристику окремої служби, характер її діяльності та компетенції – наприклад, принцип конспірації здійснення заходів оперативно-розшукової діяльності Служби безпеки України; принцип тісної співпраці із громадськістю як принцип діяльності Національної поліції; принцип незалежності як принцип дії судової системи України тощо).

Однак при цьому зазначені принципи є взаємопов'язаними, взаємообумовленими один одного, і вимагають їх дотримання у складній сукупності їх системи. Зазначений підхід вважаємо за необхідне відобразити у єдиному кодифікованому акті про публічну службу.

Анотація

Метою роботи визначено встановлення змісту системи принципів публічної служби. Визначено, що інститут публічної служби є тим механізмом, що є уповноваженим на належну реалізацію та впровадження функцій держави та місцевого самоврядування, задоволення суспільних інтересів у досягненні балансу із приватними інтересами та потребами. Підкреслено, що від ефективності функціонування публічної служби залежить реалізація та захист прав людини як в управлінській сфері, так і у сфері приватних суспільних відносин. Наголошено, що належність функціонування публічної служби пов'язується із впровадженням дієвої системи принципів її організації. Підкреслено, що через встановлення системи принципів відображується зміст та сутність публічної служби. Зроблено висновок, що розуміння структури принципів публічної служби має виходити із поділу її на: універсальні принципи, встановлені у Конституції України (принцип верховенства права; принцип законності; принцип демократизму); міжінституційні принципи (принципи, встановлені у Законі України «Про державну

службу», що застосовуються для всіх структурних елементів механізму публічно-управлінських правовідносин – принцип служіння народу, принцип вільного володіння державною мовою, принцип доступності інформації про діяльність владного суб'єкта, принцип рівності доступу до публічної служби та принцип персоніфікованої відповідальності посадовців); інституційні принципи (що відображають компетенційну характеристику окремої служби, характер її діяльності та компетенції – наприклад, принцип конспірації здійснення заходів оперативно-розшукової діяльності Служби безпеки України; принцип тісної співпраці із громадськістю як принцип діяльності Національної поліції; принцип незалежності як принцип дії судової системи України тощо). Наголошено, що зазначені принципи є взаємопов'язаними, взаємообумовлюючими один одного, і вимагають їх дотримання у складній сукупності їх системи. Обґрунтовано доцільність відображення системи принципів у єдиному кодифікованому акті про публічну службу.

Ключові слова: публічна служби, принципи, система, структура, нормативно-правове регулювання, кодифікація, принцип рівності.

Kabanenko A.O. The system of principles of passing the public service: a modern view

Summary

The purpose of the work is to establish the content of the system of principles of public service. It was determined that the public service institute is the mechanism that is authorized to properly implement and implement the functions of the state and local self-government, to satisfy public interests in achieving a balance with private interests and needs. It is emphasized that the implementation and protection of human rights both in the administrative sphere and in the sphere of private social relations depends on the effectiveness of the functioning of the public service. It was emphasized that the proper functioning of the public service is connected with the implementation of an effective system of principles of its organization. It is emphasized that the content and essence of public service is reflected through the establishment of a system of principles. It was concluded that the understanding of the structure of the principles of public service should be based on its division into: universal principles established in the Constitution of Ukraine (principle of the rule of law; principle of legality; principle of democracy); inter-institutional principles (principles established in the Law of Ukraine «On Civil Service», applicable to all structural elements of the mechanism of public-administrative legal relations – the principle of serving the people, the principle of fluency in the state language, the principle of availability of information about the activities of a powerful entity, the principle of equal access to public service and the principle of personalized responsibility of officials); institutional principles (reflecting the competence characteristics of a separate service, the nature of its activities and competences – for example, the principle of conspiracy in the implementation of operational and investigative activities of the Security Service of Ukraine; the principle of close cooperation with the public as a principle of the National Police; the principle of independence as a principle of the judicial system of Ukraine, etc.). It is emphasized that these principles are interrelated, mutually determining each other, and require their observance in the complex set of their system. The expediency of displaying the system of principles in a single codified act on public service is substantiated.

Key words: public service, principles, system, structure, legal regulation, codification, principle of equality.

Список використаних джерел:

1. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 1999. 265 с.

2. Легеза Ю.О. Розсуд судді адміністративного суду: поняття та класифікація. *Правові новели. Науковий юридичний журнал*. 2022. №18. С. 77-81
3. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Р.Нижник. К., 1999. 244 с.
4. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. Тернопіль: Астон, 2007. 398 с.
5. Державний службовець в Україні (пошук моделей) / Н.Р.Нижник, В.В.Цветков, Г.І.Леліков та ін. К.: Ін-Юре, 1998. 272 с.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
9. Остапчук В.В. Основні принципи державної служби та їх зміст і значення. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 27. С. 302-305.
10. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2020. 42 с.
11. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. К. : Ін Юре, 1999. 244 с.
12. Акімов О.О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Акімов Олександр Олександрович. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. 20 с
13. Баранцева К. К. Професіоналізація державної служби . К., 2012. 134 с.
14. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. С. 7–16
15. Рацюк О. О. Державна служба і політика в сучасній Україні : історія пошуку адекватної моделі взаємодії та розмежування. *Грані*. 2014. № 2 (106). С. 154–162
16. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
17. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
18. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
19. Григорчук Н. В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад . URL.: <http://kds.org.ua>
20. Наливайко Л. Р. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. № 3(1). С. 41–44
21. Легеза Ю.О., Гладій О.В. Здійснення адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах фінансової та правової децентралізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №9. С. 620-623
22. Легеза Ю.О. Розсуд судді адміністративного суду: поняття та класифікація. *Правові новели. Науковий юридичний журнал*. 2022. №18. С. 77-81