

**БУГА Г. С.**

доктор юридичних наук, доцент,  
начальник відділу організації  
наукової роботи  
(*Донецький державний університет  
внутрішніх справ*)  
ORCID ID: 0000-0003-3957-7387

**БУГА В. В.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
декан факультету № 4  
(*Донецький державний університет  
внутрішніх справ*)  
ORCID ID: 0000-0002-0655-5256

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.48>

### **КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

У статті проаналізовано класифікацію принципів публічної служби. Доводиться, що принципи державної служби мають першорядне значення для розуміння природи системи державної служби. У суспільних науках під принципами зазвичай розуміють вихідні положення або теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності суспільного і державного розвитку. Принципи державної служби відображають об'єктивні закономірності і є основними ідеями, які визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних інституцій та статусу державних службовців. Принципи визначають важливість, закономірність і соціальну цінність відносин, що виникають у системі публічної служби. При цьому всі принципи взаємопов'язані: дотримання одних з них сприяє реалізації інших, і, навпаки, порушення будь-якого з них негативно впливає на реалізацію інших. Основною метою правового закріплення принципів державної служби є визначення засад організації та функціонування державної служби. Доводиться, що в статті 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, визначено, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; добросовісності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності. Доводиться, що аналізуючи новітні принципи державної служби, закріплені в Законі «Про державну службу» 2015 року, можна зробити висновок, що ці важливі та фундаментальні зведення ідей становлять основу всієї системи державної служби, цілі якої мають бути спрямовані на людину, враховуючи не тільки державну службу, а й потенційні можливості та наявні ресурси суспільства та публічної адміністрації.

**Ключові слова:** *принципи публічної служби; публічна (державна) служба; класифікація принципів публічної служби.*

#### **Buha H. S., Buha V. V. Classification of public service principles**

The article analyzes the classification of principles of public service. It is argued that the principles of public service are of paramount importance for understanding



the nature of public service. In the social sciences, principles usually mean initial positions or theoretical ideas that reflect the objective laws of social and state development. The principles of civil service reflect objective patterns and are the main ideas that determine the directions for the implementation of the competence, tasks and functions of public institutions and the status of civil servants. The principles determine the importance, regularity and value of relationships arising in the public service system. Moreover, all principles are interconnected: compliance with some of them contributes to the implementation of others, and, on the contrary, violation of any of them has a negative impact on the implementation of others. The main purpose of the legal consolidation of the principles of civil service is to determine the foundations of the organization and functioning of the civil service. It is proved that in Article 4 of the Law of Ukraine «On Civil Service» dated December 10, 2015 No. 889-VIII, it is determined that civil service is carried out in compliance with the following principles: the rule of law; legality; professionalism; patriotism; virtues; efficiency; ensuring equal access to public service; political impartiality; transparency; stability. It is proved that by analyzing the latest principles of civil service, enshrined in the Law «On Civil Service» of 2015, we can conclude that these important and fundamental summaries of ideas form the basis of the entire civil service system, the goals of which should be aimed at the person, taking into account not only the civil service . service, but also the potential capabilities and resources of society and public administration.

***Key words:** principle of public service; public (state) service; classification of principles of public service.*

**Постановка проблеми.** Розвиток державної служби як ефективного механізму здійснення функцій та завдань державного управління передбачає ефективне використання людських ресурсів на основі всебічного розвитку особи, підвищення рівня її професіоналізму, реалізації здібностей та особистих інтересів державного службовця в процесі трудової діяльності. Державна служба ґрунтується на основі законодавчо визнаних принципів, які визначають основні риси, сутність, зміст і значення державної служби. В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів державної служби є надзвичайно актуальною [1, с.53]. Отже, класифікації принципів публічної служби слід приділяти важливе значення

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Класифікація принципів публічної служби були предметом наукових досліджень Письменна І.І., Селецький О.В., Серьогіна С.М., Цуркан М.І., Шестак Л.В. та інших провідних науковців. Однак, низка аспектів класифікації принципів публічної служби, потребують додаткового опрацювання.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення класифікації принципів публічної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначає Селецький О.В. та Шестак Л.В., ефективність публічної (державної) служби прямо залежить від належного нормативно-правового регулювання її діяльності, визначення змісту й обсягу її потреб та можливостей задля досягнення мети державного управління. Проте надмірна «зарегульованість» не є ознакою покращення якості роботи публічних службовців, адже визначення чітких правових рамок діяльності публічних службовців може стати на заваді швидкому та ефективному впровадженню управлінських рішень тощо. Але віднайти баланс інтересів і можливостей держави, громадян та їхніх спільнот досить важко, так само й визначитися з межею доцільності правового регулювання діяльності окремих органів чи їхніх посадових осіб. Тому таке важливе значення мають принципи публічної (державної) служби – основні керівні засади її здійснення, спрямовані на досягнення максимально корисних результатів за мінімальних затрат матеріальних, фізичних, психологічних та інших ресурсів. Саме принципи державної служби



дозволяють визначити напрями та цілі її діяльності, способи реалізації завдань і функцій публічної служби і загальну спрямованість на досягнення певного результату [2, с.99].

Отже, надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають принципи публічної служби. У суспільних науках під принципами зазвичай розуміють вихідні положення і теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави. Принципи публічної служби – це основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців. Вони зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі публічної служби. При цьому всі принципи взаємопов'язані: дотримання одних сприяє реалізації інших, і навпаки, порушення будь-якого з принципів негативно впливає на виконання інших принципів. Основною метою правового закріплення принципів публічної служби є визначення засад організації і функціонування публічної служби [3, с.25].

Як зазначає Цуркан М.І. принципи публічної служби – основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [3, с.25; 4, с. 18].

Варто відзначити, що вітчизняне адміністративне законодавство не містить дефініції загального поняття «принцип публічної служби», а власне публічну службу ототожнюють із державною службою, виходячи з того, що це діяльність, спрямована на виконання завдань і функцій держави або представництво її інтересів. Наразі в наукових колах відсутнє і єдине доктринальне бачення поняття «принцип», відповідно, попри важливість та юридичну значимість, немає єдиного підходу й до розуміння поняття і системи базових та допоміжних принципів здійснення публічної служби в Україні [2, с.99].

Публічна служба традиційно розглядалася як інститут адміністративного права. Законодавче закріплення принципів державної служби в Україні відбулося в 1993 році, коли був прийнятий закон «Про державну службу» (ст. 3) (втратив чинність 30 квітня 2016 року). Закон України «Про державну службу» 2011 р., який так і не набув чинності, визначав дещо інші принципи. Натомість у чинному законі «Про державну службу» 2015 р. (ст.4) перелік принципів дещо змінюється порівняно із законом 2011 р., та істотно різниться із законом 1993 р. Потрібно відзначити досить різносторонній характер цього переліку принципів: у ньому називаються основні конституційні засади, характерні для всього державного устрою і специфічні принципи державної служби. Еклектичність такого переліку обумовлена еклектичністю законодавства, що закріплює основні принципи державної служби. Законність і верховенство права – це загальні конституційні принципи організації та функціонування виконавчої влади, які своєрідно проявляються в організації державної служби. А професіоналізм і добросовісність є специфічними принципами державної служби. Усі ж принципи в цілому є проявами найважливішого принципу виконавчої влади – ефективності [5, с. 50-52].

Письменна І.І., зазначає, що принципи державної служби – одні з ключових термінів теорії державної служби, які в сучасній науковій літературі використовуються в кількох значеннях. По-перше, це 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. По-друге, 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. По-третє, вимоги до організації державної служби, до статусу і діяльності державних службовців. По-четверте, універсальні цінності, відповідно до яких має будуватись і функціонувати система державної служби [6, с. 565]. Отже, принципи державної служби об'єктивно: – визначають сутність державної служби, її найважливіші риси; – висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, аналітико-прогностичної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої, обліково-контрольної та іншої діяльності державних службовців; – установлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби; – обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність право-



відносин у державній службі; – відображають об’єктивні зв’язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин; – закріплюють вищезазначене в інституціональних нормах державної служби [7, с.145].

Слід зазначити, що в статті 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, доводиться, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;
- 2) законності - обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 3) професіоналізму - компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;
- 4) патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові;
- 5) добросовісності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
- 6) ефективності - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- 7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;
- 8) політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків;
- 9) прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
- 10) стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [8].

На думку Шарая А.А., цей перелік принципів державної служби не є вичерпним, проте закріплення їх сутності і змісту на нормативному рівні спрощує їх розуміння і сприйняття, а також усуває можливі прояви суб’єктивізму у тлумаченні змісту таких принципів. До того ж, слід зазначити, що при зазначенні переліку принципів у окремій статті, простежується зв’язок і з іншими нормами Закону, які визначають обов’язковість дотримання таких принципів [9, с.117].

На думку Серьогіна С.М. до системи принципів публічної служби можна віднести такі принципи: 1) антропні (грец. *anthropos* «людина») принципи спрямовані на забезпечення конституційних прав громадян у сфері публічної служби. До них можна віднести, наприклад, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов’язковість їх визнання, дотримання і захисту, принцип рівного доступу до публічної служби; 2) операціональні, «внутрішні» принципи публічної служби як окремого публічно-правового інституту, спрямовані на реалізацію її власних завдань; 3) інституційні принципи визначають основні напрями організації і діяльності публічної служби в системі соціальних інститутів. Такими принципами, є: єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об’єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін. [5, с. 57].

На думку Владовської К.П., принципи публічної служби в адміністративно-правовій доктрині визначаються як: основоположні ідеї, які відбивають об’єктивні закономірності та



визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [3, с. 25]; основні керівні положення, які визначають основи формування та функціонування не тільки інституту державної, а й публічної служби [10, с. 50]; основні керівні ідеї здійснення публічної служби, зумовлені природними правами людини та засновані на міжнародних стандартах публічної служби, що знайшли своє відображення в актах національного законодавства, які втілюють науково обґрунтовані основи реалізації завдань і функцій державної служби та сприяють ефективності політики держави в питаннях забезпечення прав і свобод громадян, побудови громадянського суспільства [2, с.102]; вихідні положення і теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої публічної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємин усередині всього механізму держави [11, с. 29]. Принципи публічної служби спрямовані на просування, підтримку й захист соціальних цінностей у період її реалізації та проходження; мають найбільш поширений, абстрактний характер; визначають сутність і зміст державної служби, а також напрями їх подальшого розвитку; мають пріоритет (вищість) щодо верховенства закону у сфері державної служби; зазначені підвищеною стабільністю та стійкістю; закріплені в тексті Закону України «Про державну службу» [12, с. 56; 13, с.73].

У своїй дисертаційній роботі Комірчий П.О. виділяє дві групи принципів публічної служби: загальноправові (фундаментальні засади права, що відображають сьогочасний етап розвитку суспільства й вимог суспільства до правової дійсності), до яких він відносить зокрема принципи: верховенства права; законності; гуманізму; справедливості; правової рівності; загальнослужбові (що поширюються на всю публічну службу, набуваючи особливих властивостей у контексті їх реалізації публічною службою в певній сфері діяльності держави), до яких він відносить принципи: забезпечення рівного доступу до публічної служби з дотриманням встановлених законодавством застережень й обмежень; прозорості (гласності, відкритості) публічної служби, а також професійності, ефективності, доброчесності, патріотизму, політичної неупередженості (нейтральності), стабільності публічної служби [14, с. 428].

Галай В.О., доводить, що сучасна система принципів публічної служби має ґрунтуватися на історично сформованих уявленнях про державну службу, місцеве самоврядування, спеціалізовану службу, враховувати цінності, закладені в адміністративній реформі й у міжнародних стандартах належного урядування з урахуванням суспільного запиту на оновлення. Принципи публічної служби були об'єднані у дві групи: змістові та процедурні. Змістові принципи за баченням Галай В.О. складають базис діяльності представників публічної влади протягом усього періоду виконання професійних обов'язків. У цій групі принципів виокремлено: верховенство права, рівність та персональна відповідальність. Також нею, було сформовано критерії для визначення процедурних принципів публічної служби (суб'єкти їх застосування; сфера діяльності; особливості організації діяльності; взаємодія з іншими учасниками публічного управління), на підставі яких до групи процедурних принципів віднесено: доброчесність, відкритість, підконтрольність, клієнтоорієнтованість та ефективність [15, с. 13–14].

**Висновки.** Таким чином, аналізуючи новітні принципи державної служби, закріплені в Законі «Про державну службу» 2015 року, можна зробити висновок, що ці важливі та фундаментальні зведення ідей становлять основу всієї системи державної служби, цілі якої мають бути спрямовані на людину, враховуючи не тільки державну службу, а й потенційні можливості та наявні ресурси суспільства та публічної адміністрації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Пузанова Т.А. Поняття та значення принципів державної служби. *Право і Безпека*. 2009. № 5. С. 53-56. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2009\\_5\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_5_13).
2. Селецький О.В., Шестак Л.В. До питання про принципи публічної (державної) служби. *Нове українське право*. Вип. 4, 2021. С.98-103.



3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. К.: Конус Ю, 2007. 735 с.
4. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. Х. : Право, 2010. 216 с.
5. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с.
6. 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.
7. Письменна І. І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*. 2011. № 2. С. 144-150. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2011\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2011_2_22)
8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст.4.
9. Шарая А.А. Принципи державної служби за законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. №5. С. 115-118. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2017/32.pdf](http://lsej.org.ua/5_2017/32.pdf).
10. Публічна служба : навчальний посібник / С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, Є.І. Бородін та ін. ; за заг. ред С.М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.
11. Державна служба : підручник у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ, Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
12. Drozd O. The Rule of Law as a Principle of State Service in Ukraine. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2017. Вип. 2. Р. 52–61.
13. Владовська К.П. Правова природа та класифікація принципів публічної служби у адміністративно-правовій доктрині. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4(81) ч. 1. С. 72–77.
14. Комірчий П.О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері : дис. ... докт. юр. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2020. 611 с.
15. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Ірпінь. 2020. 42с.

