

КАБАНЕНКО А. О.здобувач кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.86>**ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Метою роботи визначено здійснення характеристики принципів публічної служби з точки зору нормативно-правового регулювання. 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 персоналізованої 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 громадськості 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

The purpose of the work is to characterize the principles of public service from the point of view of legal regulation. 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.

Постановка проблеми. 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 досліджувалось представниками: науки адміністративного 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. Коломощем, О.В. Кузьменко, С.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 характеристики принципів публічної служби з точки зору нормативно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Принципами мілітаризованої публічної служби є : загальноправові (верховенство право, законність, політична нейтральність, професіоналізм, справедливість, неупередженість); спеціальноправові (взаємодія з громадськістю; як принцип гласності, так і принципу конспірації проведення окремих заходів; субординація) тощо.

Принципи діяльності політичної публічної служби визначаються у Законі України «Про статус народного депутата України» [3], де закріплено: строковість та безперервність



здійснення повноважень; дотримання моральних засад суспільства; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності; взаємодія народного депутата України з виборцями у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону, розгляду звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вжиття заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформуванні виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації; принцип відповідальності за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України; дотримання депутатської етики.

Принципами роботи парламентських комітетів як органів Верховної Ради України є: принцип верховенства права як основоположний принципом правової держави, «без якого не можливе гарантування прав і свобод особи, а також гарантій, які надаються їй з боку державної влади» [4, с. 256–258]. Як зазначає І.Ю. Кунець сутність принципу верховенства права у діяльності парламентських комітетів означає, що під час законопроектної роботи кожен комітет має керуватися не тільки чинним законодавством, а й загальнолюдськими ідеями справедливості, гуманізму, милосердя, безпеки, поваги до прав людини тощо, суворо дотримуючись правил законодавчої техніки з метою унеможливлення неоднозначної інтерпретації закону у правозастосовній практиці [5, с. 47-50]; принцип законності; принцип гласності; принцип рівноправності; принцип доцільності; принцип плановості; принцип вільного обговорення і вирішення питань [5, с. 47-50; 6, с. 9-12].

У Законі України «Про державну службу» визначено такі принципи діяльності посадової особи адміністративного органу державної влади, 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 [7].

Принципами діяльності муніципальної публічної служби відповідно до чинного законодавства України є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]).

Таким чином, узагальнюючи наведені нормативні підходи до встановлення змісту окремих складових системи публічної служби необхідним є висновок, що здійснення покладеної на відповідного суб'єкта владних повноважень та завдань має враховувати специфіку його діяльності, що найбільш повно має відображатися у основоположних засадах регуляції його компетенції.

Поділ публічної служби на мілітаризовану, судову, державну, муніципальну, політичну обумовлює необхідність поділу принципів організації її діяльності на загальні принципи та принципи спеціальні; в межах останніх відображується відповідна специфіка служби, тоді як перші повинні бути певним вектором розвитку всієї системи публічно-управлінських правовідносин [9, с. 100; 2].

Відсутність єдиного кодифікованого законодавчого акту у сфері публічної служби є певною перешкодою до визначення системи принципів її проходження, що обумовлює за необхідне звернення до здобутків адміністративно-правової доктрини. Адміністративно-правова доктрина оперує таким розумінням системи принципів публічної служби, як: 1) принцип верховенства права (у розумінні пріоритетності прав і свобод людини і громадянина як найвищої соціальної цінності); 2) принцип законності як вимоги неухильного дотримання посадовцем вимог актів чинного законодавства України та ратифікованих міжнародних актів; 3) публічності та патріотизму, що визначає зміст служіння народу, зміст



побудови адміністративно-сервісної держави; 4) професіоналізм, що розуміється як компетентне, неупереджене, об'єктивне, належне виконання покладених на особи завдань, функцій та обов'язків, постійне підвищення службовцем рівня своєї професійної компетентності; 5) політичної нейтральності та неупередженості; 6) прозорості і відкритості, що втілюється у забезпеченні доступу до публічної інформації органом влади в активних та пасивних формах (шляхом реагування на інформаційні запити, а також шляхом оприлюднення відомостей на офіційних інформаційних ресурсах адміністративного органу; 7) стабільності (що реалізується як у механізмах безстрокового призначення посадової особи органу публічної служби, так і у забезпечення незалежності посадовців незалежно від обраного політичного «курсу» розвитку громади, суспільства, країни; 8) добросовісності, що розуміється як збалансованість приватних та публічних інтересів, що має досягатися в ухваленні управлінського рішення, діях адміністративного органу чи реалізації допустимих форм бездіяльності; 9) гуманізму та соціальної справедливості [10, с. 235]; 10) структурної підпорядкованості адміністративних органів та їх ієрархічності та наявності субординаційних взаємозв'язків [11]; 11) єдності системи публічної служби (впроваджується єдина державна політика у сфері публічної служби із нормативно-правовою базою, що регулює відносини у сфері публічної служби), що однак без стратегічно важливого нормативного відображення є складним у досягненні; 12) ефективності (раціональне та результативне використання людських, фінансових, соціальних, виробничих, інформаційних ресурсів для досягнення цілей державної політики) [5].

Неухильне дотримання принципів публічної служби вимагається як під час безпосереднього виконання покладеної на адміністративний орган компетенції, так і у час, вільний від такої діяльності [12, с. 21].

Варто підтримати висновок, досягнутий у дисертації В. О. Галає, що полягає у необхідності нормативного відображення у системі принципів публічної служби принципу рівності, тобто обов'язку державного службовця під час виконання своїх службових повноважень застосовувати законодавчі норми та приписи до всіх осіб, із заборобою надавати переваги чи привілеї під час вирішення будь-яких питань за такими ознаками, як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо [13, с. 269], та принципу особистої відповідальності на публічній службі із застосуванням персоніфікованого підходу за ухвалені рішення, дії чи бездіяльність [13, с. 270]. Такий підхід є об'єктивним розумінням принципу рівності як принципу проходження публічної служби.

З суб'єктивної точки зору принцип рівності має розумітися як рівнозначність механізмів доступу до посади публічної служби, що, зокрема, відображено у п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого забезпечення рівного доступу до державної служби передбачає заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.

На противагу такому підходу, О. В. Селецький та Л. В. Шестак зазначають про те, що доступ до публічної служби пов'язується із застосуванням чисельних обмежень, що є проявом саме відсутності принципу рівності у діяльності адміністративного органу. Добір на посади публічної служби часто вимагає проведення конкурсного відбору, де враховується рівень професійних компетентностей особи, що складається із оцінки рівня його освіти, володіння державною та іноземними мовами, морально-етичної стійкості тощо [14, с. 101].

Неоднозначне розуміння в межах адміністративно-правової доктрини має принцип політичної нейтральності, що повинен відображатися не лише на рівні відсутності перебування службовця в членстві політичної партії, але і у відсутності політичних висловлювань чи публічності його суспільно-політичних поглядів [15, с. 12]. Принцип політичної нейтральності не може бути універсальним принципом, адже перебування на посадах в органах місцевого самоврядування чи обрання народним депутатом парламенту прямо базується на пропорційній політичній системі, де головним є приналежність до певної політичної сили.

Цікавим є підхід, висвітлений у публікаціях П. О. Комірчого, яким виділяється дві групи принципів публічної служби: загальноправові (фундаментальні засади права, що



відображають сьогоденний етап розвитку суспільства й вимог суспільства до правової дійсності та загальнослужбові (поширюються на всю публічну службу, набуваючи особливих властивостей у контексті їх реалізації публічною службою в певній сфері діяльності держави). До загальноправових він відносить такі принципи: верховенства права; законності; гуманізму; справедливості; правової рівності. До загальнослужбових – принцип забезпечення рівного доступу до публічної служби; прозорості (гласності, відкритості) публічної служби, а також професійності, ефективності, добросовісності, патріотизму, політичної неупередженості [16, с. 428].

Поділ принципів публічної служби на конституційні (принципи, встановлені у Конституції України) та організаційно-функціональні (принципи, встановлені у Законі України «Про державну службу»), здійснено у дослідженнях Т. А. Пузанової [17, с. 53-56].

Такий підхід підтримано у публікаціях С. М. Серьогіна, де він був розширено і додано окрему підгрупу принципів – інституційних принципів, що закріплюються у спеціальних нормативно-правових актах публічної служби [18, с. 51–61]. Наприклад, інституційним принципом публічної служби є принцип конспірації про здійснення оперативно-розшукової діяльності Службою безпеки України.

Висновок. У структурі системи принципів публічної служби 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 персоналізованої 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).

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. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
4. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: до 10-річчя незалежності України : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. 600 с.
5. Кунець І.Ю. Принципи діяльності парламентських комітетів: теоретико-правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №1. С. 47-50
6. Тернавська В.М. Законотворча політика та її суб'єкти. Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26-27 жовтня 2018 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 9 –12
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
9. Селецький О. В., Шестак Л. В. До питання про принципи публічної (державної) служби. *Нове українське право*. 2021. Вип. 4. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/86/77>



10. Ковальова Д. Державна служба України як суб'єкт професійної соціалізації. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 3(26). URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/26.pdf>
11. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. Демократичне врядування. Науковий вісник. 2010. Випуск 6. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26646/karpa.pdf>
12. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
13. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2020. 581 с.
14. Селецький О. В., Шестак Л. В. До питання про принципи публічної (державної) служби. *Нове українське право*. 2021. Вип. 4. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/86/77>
15. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 1. С. 7–16. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4818/01.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 125
16. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері: дис. ... д-ра юрид. наук: «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2020. 611 с.
17. Пузанова Т. А. Поняття та значення принципів державної служби. *Право і Безпека*. 2009. № 5. С. 53–56.
18. Серьогін С. М. Публічна служба: навчальний посібник / за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро: Грані, 2018. 384 с.

