

4. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93> (дата звернення: 10.10.2023).

5. Гречанюк Р. Національні антикорупційні стратегії в системі запобігання корупції України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3. С. 29–35. URL: <http://app.wunu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/04/3-2019.pdf>

УДК: 342.92

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПРИЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Ю. О. Лукашук, А. Є. Краковська

Анотація. У дослідженні подана інформація про принципи публічної служби з наведенням власного переліку тих принципів, що притаманні публічній службі загалом. Завдяки проведеному дослідженню та узагальненню позицій різних науковців встановлено наявність значної дискусії у адміністративно-правовій доктрині між визначенням ключових принципів публічної служби. Така суперечність викликана відсутністю законодавчо закріплених принципів публічної служби в єдиному нормативно-правовому акті, адже наявні у різних законах визначення дещо суперечать одне одному. За результатом дослідження виділено такі принципи: дотримання верховенства права; законності; пріоритету прав і свобод людини та громадянина; публічності та патріотизму; гуманізму та соціальної справедливості; професійності; доброчесності; ефективності; політичної неупередженості; прозорості та відкритості.

Ключові слова: публічна служба, принципи публічної служби, державна служба.

Вступ. Питання визначеності принципів публічної служби залишається актуальним і досі не вирішеним з моменту становлення незалежності України. Не можна не погодитись із твердженням В. О. Галай стосовно того, що в адміністративно-правовій доктрині наразі не існує єдиної позиції та чіткого визначення принципів публічної служби, а наявні – чітко не систематизовані [1, с. 29]. Навіть більше, наразі у законодавстві України відсутній єдиний законодавчий перелік принципів публічної служби. Багато принципів розміщені в різних нормативно-правових актах, зокрема в Конституції України (наприклад, стаття 38, що вказує на принцип рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) [2]. У Законі України «Про державну службу», зокрема у статті 4 визначено 10 принципів державної служби як виду публічної служби. Також певний перелік принципів публічної служби міститься в інших законах («Про Національну поліцію», «Про Державну прикордонну службу України», «Про судоустрій та статус суддів» тощо). З огляду на відсутність чіткого законодавчого визначення принципів публічної служби ця проблема залишається актуальною. Конкретне визначення низки принципів, на наш погляд, в майбутньому може позитивно вплинути на процес реформування публічної служби.

Проблематика визначеності принципів публічної служби стала предметом наукових досліджень таких учених: В. Малиновський, В. Галай, М. Карпа, С. Ківалов, Ю. Битяк, Д. Ковальова, О. Дрозд та ін. Але комплексного наукового дослідження актуального питання проведено не було. Найбільш глибинно окреслив його В. Галай у докторській дисертації «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України». Однак з урахуванням сьогодення було б доцільно дослідити визначені у різних нормативно-правових актах принципи публічної служби та сформулювати власний перелік принципів, характерних публічній службі загалом.

Основний розділ. Поняття принципів публічної служби в призмі адміністративно-правової доктрини визначаються як: вихідні положення й теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку держави й суспільства, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої публічної служби, а й усієї системи органів державного управління, визначають зміст складних відносин усередині цієї системи [3, с. 55]. Принципи публічної служби охоплюють не лише власне апарат держави та систему органів управління, а й службу в органах судової системи та прокуратури. На основі принципів публічної служби організовується процес публічного управління, тобто обґрунтована впорядкованість дій щодо реалізації управлінських функцій, вибору форм та методів впливу суб'єктів владних повноважень на підвладні [4, с. 100].

Варто зазначити, що принципи публічної служби включають у себе ті положення, що передбачені Законом України «Про державну службу», а також іншими законами, якими визначається правовий статус осіб, які є працівниками правоохоронних органів або військовослужбовцями, втім не вичерпуються ними. Саме тому чинне законодавство про публічну службу є некодифікованим та несистематизованим і потребує вдосконалення.

Вважаємо, що перелік принципів публічної служби не повинен бути надто широким, оскільки в таких умовах принципи втрачають своє призначення, нівелюються і не несуть реального юридичного та практичного змісту. Доречно чітко визначити завдання, межі повноважень та відповідальність публічних службовців, а також забезпечити практичну реалізацію принципу верховенства права як у діяльності публічної служби, так і щодо інших суб'єктів права.

Аналізуючи перелік принципів, що наведений у адміністративно-правовій доктрині, можна виділити такі принципи публічної служби:

1) верховенства права (забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина, підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини; органи та публічні службовці, діючи від імені держави, у жодному разі не можуть приймати рішення, ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості, що окреслено в рамках юридичної визначеності та заборони свавільного розсуду);

2) законності (обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України);

3) публічності та патріотизму (пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу у разі виконання службових обов'язків; відданість та вірне служіння українському народові); його прямий аналог – принцип служіння народу України;

4) професійності (компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків, постійне підвищення службовцем рівня своєї професійної компетентності);

5) політичної нейтральності та неупередженості (недопущення впливу поглядів публічного службовця на дії та рішення, утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, під час виконання службових обов'язків);

6) прозорості і відкритості (забезпечення доступу до публічної інформації органом влади та можливість отримання несекретної інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби);

7) стабільності (призначення публічних службовців безстроково, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів);

8) добросовісності (відмова від керівництва приватним інтересом у разі здійснення наданих повноважень та спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу);

9) гуманізму та соціальної справедливості [5, с. 235];

10) підпорядкованості та ієрархічності (кожна складова частина системи публічної служби посідає своє місце у структурі системи публічної служби з внутрішніми взаємозв'язками структурних елементів) [6];

11) єдності системи публічної служби (впроваджується єдина державна політика у сфері публічної служби із нормативно-правовою базою, що регулює відносини у сфері публічної служби);

12) ефективності (раціональне та результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики).

Розділяємо позицію Ю. П. Битяка, який стверджує, що принципів публічної служби службовці мають дотримуватися як під час виконання обов'язків на державній службі, так і в позаслужбових відносинах, проявляючи також витримку, ввічливість, принциповість, уміння вислухати і зрозуміти позицію підлеглого чи громадянина в питанні, з якого він звернувся, та прийняти рішення відповідно до вимог чинного законодавства [7, с. 21].

Щодо визначеності змісту окремих принципів публічних службовців серед науковців існують суперечності. В. О. Галай наполягає на необхідності законодавчого закріплення принципу рівності, тобто обов'язку державного службовця під час виконання своїх службових повнова-

жень застосовувати законодавчі норми та приписи до всіх осіб, із заборonoю 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 [1, с. 269], та принципу персональної відповідальності на публічній службі [1, с. 270]. З іншого боку, зміст принципу забезпечення рівного доступу до державної служби розкривається 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. О. В. Селецький та Л. В. Шестак критикують його, зазначаючи, що вже під час вступу на державну службу та виконання обов'язків у статусі публічного службовця має бути враховано цілу низку факторів, які вказують на професійність та неупередженість публічного службовця (освіта, рівень фахової підготовки, дотримання морально-етичних норм тощо). Навіть більше, науковці визначили цей принцип таким, що суперечить принципу професіоналізму та має зводитися лише до заборони дискримінації за ознаками раси чи статі щодо громадян України, які досягли повноліття та бажають обійняти посаду державного службовця [4, с. 101].

Говорячи про принцип професійності, необхідно зазначити позицію Т. П. Мельничук, яка досліджувала досвід європейських країн, як-от Великобританія, Франція, Іспанія, Італія, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Норвегія, Польща, Греція, Болгарія стосовно цього питання. Вона стверджує, що професійні якості державних службовців не піддаються точному визначенню, втім виділяє спільні вимоги більшості з перелічених держав, а саме: основні – компетентність, відповідна освіта, досвід (стаж), професійні навички, недопущення суміщення посад, постійне підвищення кваліфікації; допоміжні – ініціативність, неупередженість, об'єктивність, відданість публічній справі; морально-етичні – чесність та порядність [8, с. 84].

Дискусії виникають і під час визначення змісту принципу політичної неупередженості. Тлумачивши його значення, С. В. Ківалов, влучно зазначає, що реалізуючи принцип політичної нейтральності та неупередженості, службовцю слід уникати демонстрації в будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків [9, с. 12].

На питання, що стосується формування системи принципів публічної служби, різні науковці також мають різні погляди. П. О. Комірчий виділяє 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, доброчесності, патріотизму, політичної неупередженості [10, с. 428].

Досліджуючи аналогічне питання, Т. А. Пузанова вважає, що система принципів діяльності публічних службовців складається з конституційних (верховенства Конституції України та законів над нормативно-правовими актами; забезпечення прав та свобод людини і громадянина та їх безпосередньої дії; служіння народу України; демократизму і законності; пріоритету прав і свобод людини та громадянина; гуманізму та соціальної справедливості) й організаційно-функціональних (професіоналізму та компетентності; персональної відповідальності державних службовців за рішення, які вони готують і приймають; дотримання прав і законних інтересів суб'єктів системи державного управління) [3, с. 54].

С. М. Серьогін виділяє аж три групи таких принципів: конституційні (антропні) принципи (верховенства права; законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина), операціональні принципи, визначені спеціальними законами, зокрема «Про державну службу в Україні» (професіоналізму і компетентності публічних службовців; захисту публічних службовців від неправомірного втручання в їхню професійну службову діяльність як державних органів і поса-

дових осіб, так і фізичних і юридичних осіб тощо) та інституційні принципи (відкритості публічної служби та її доступності громадському контролю) [11, с. 51–61].

Беручи до уваги досвід правового регулювання принципів публічної служби європейських країн, С. В. Ківалов, виділив три групи принципів публічної служби: ті, які чітко визначені законом про публічну службу (принципи публічної служби Греції, Литви); які чітко не визначені у законі про публічну службу, однак передбачаються як правові положення в різних статтях спеціального закону (принципи публічної служби Франції, Латвії, Польщі); які чітко й конкретно не визначаються у законодавстві, а організація й функціонування служби здійснюється на підставі загальноприйнятих принципів функціонування державних органів (принципи публічної служби Чехії, Естонії, Німеччини) [9, с. 14–15].

Висновки. Отже, з огляду на вищевикладене, вважаємо за необхідне констатувати наявність значної дискусії в адміністративно-правовій доктрині щодо системи принципів публічної служби. Така суперечність викликана відсутністю законодавчо закріплених принципів публічної служби в єдиному нормативно-правовому акті, адже визначені у різних законах принципи та їх визначення дещо суперечать одне одному. За результатом проведення власного дослідження слід виділити такі принципи публічної служби: дотримання верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, публічності та патріотизму, гуманізму та соціальної справедливості; професійності; добросовісності; ефективності; політичної неупередженості; прозорості та відкритості. Усі ці принципи взаємопов'язані між собою, тому додержання одних спонукає до реалізації інших, а порушення хоч одного – негативно відображається на виконанні інших. Цей перелік принципів публічної служби вважаємо за необхідне закріпити в єдиному нормативно-правовому акті з питань публічної служби. Якщо законодавець чітко визначить принципи публічної служби і закріпить їх у відповідному нормативно-правовому акті, то це значно зменшить кількість дискусій та сприятиме вдосконаленню роботи відповідної системи в Україні.

Abstract. This study provides information on the principles of public service with a list of those principles inherent in public service in general. Thanks to the conducted research and generalization of the positions of various scientists, it was established that there is a significant debate in the administrative-legal doctrine between the definition of the key principles of public service. Such a contradiction is caused by the absence of legally established principles of public service work in a single normative legal act, because the definitions available in different laws somewhat contradict each other. Based on the results of the research, the following principles were highlighted: observance of the rule of law; legality; the priority of human and citizen rights and freedoms; publicity and patriotism; humanism and social justice; professionalism; integrity; efficiency; political impartiality; transparency and openness.

Keywords: public service, principles of public service, public service.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. 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.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
3. 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
4. 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>
5. Ковальова Д. Державна служба України як суб'єкт професійної соціалізації. *Державне управління та місце самоврядування*. 2015. Вип. 3(26). URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/26.pdf>
6. 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>
7. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
8. Мельничук Т. П. Принцип професіоналізму під час здійснення публічної служби в європейських державах. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 8. С. 80–84. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2018/8-2018/16.pdf>
9. 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>

10. 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. 611с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/17564/1/%D0%94%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%80%D1%87%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf
11. Серьогін С. М. Публічна служба: навчальний посібник / за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро: Грані, 2018. 384 с.