

УДК 32.019.52

М. Карпа

## ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

**Визначено та запропоновано деякі підходи до вивчення поняття “принцип публічної служби”. Здійснено узагальнення основних принципів публічної служби.**

**Ключові слова:** публічна служба, принципи публічної служби, предмет принципу публічної служби.

Становлення публічної служби в Україні вимагає детального вивчення та дослідження. Демократичні процеси у світовій практиці функціонування влади та суспільства все більше скорочують дистанцію між громадянином та державою. На арену глобального управління виходить абсолютно нова форма управління для України – публічна служба. Актуальність цієї проблематики зумовлена недосконалим методологічним забезпеченням становлення публічної служби в Україні. У статті зазначені основні методологічні проблеми, пов’язані з становленням та розвитком публічної служби в Україні.

Існуючі фрагментарні дослідження окреслюють лише окремі аспекти становлення публічної служби в Україні. На сьогодні практично відсутнє комплексне систематизоване дослідження теоретичних основ функціонування публічної влади, здійснення публічної політики, проходження публічної служби. Принципи управління широко досліджені науковцями, досліджена їх суть, види тощо. В Україні законодавчо закріплені деякі принципи державної влади, принципи самоврядної влади, принципи окремих служб та громадських утворень [1 – 4]. Загалом, такі принципи можна вважати правовими, оскільки вони закріплені законодавчими актами. Теоретично-методологічна основа для дослідження цього поняття має міждисциплінарне спрямування та потребує подальшого вдосконалення. Частково для цілей дослідження можна використати існуючі методологічні підходи у науці управління, філософії, економіці, формальній логіці.

Метою статті є вивчення та визначення поняття “принцип публічної служби”. Об’єктом дослідження є теоретико-методологічна основа функціонування публічної служби. Предметом дослідження є принципи здійснення публічної служби. Основними завданнями статті є: дослідити поняття “принцип публічної служби”; виявити критерії, за якими можна згрупувати принципи; віднести основні принципи публічної служби до існуючих у науці методологічних підходів; провести класифікацію принципів публічної служби; здійснити аналіз діючих у законодавчому полі України основних принципів.

Питанням становлення та функціонування публічної служби присвячені праці сучасних дослідників – В. Авер’янова, Е. Афоніна, С. Вирового, І. Грицяка, О. Лазор, В. Малиновського, О. Оболенського, Г. Ситника та інших. Однак проблеми становлення інституту публічної служби вимагають вивчення методологічної основи для побудови структури публічної влади та публічної служби, систематизації публічних функцій, обґрунтування та визначення понятійно-категорійного апарату здійснення публічної служби. Питання вивчення принципів публічної служби найперше передбачає аналіз наукових підходів до вивчення

принципів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних складових публічної служби.

Новизна дослідження полягає у:

- розкритті поняття “принцип публічної служби”;
- використанні структурно-функціонального аналізу для вивчення критеріїв щодо розподілу предметів принципів;
- використанні інституційного та організаційного підходів для вивчення предметів принципів;
- поділі принципів публічної служби за функціональним навантаженням та за правовими нормами;
- представленні характерних узагальнюючих ознак принципів публічної служби.

Аналіз теоретичних та методологічних основ становлення публічної служби дасть змогу вдосконалити чітку методологію публічної політики; становлення, проходження та функціонування публічної служби; поглибити процеси демократизації та гласності у суспільстві. Найбільш суттєве значення матиме теоретико-методологічна розробка такого поняття, як “принцип публічної служби” у контексті інституціоналізації публічної влади в Україні.

З метою визначення дефініції “принцип публічної служби”, насамперед зазначимо основні визначення та підходи до трактування понять “публічна служба” та “принцип”. У сучасних наукових дослідженнях часто трапляються різноманітні категорії та визначення, що так чи інакше пов’язані з поняттям “публічна служба”, зокрема: публічна влада, публічні послуги, публічне право, публічні функції тощо. На сьогодні існує визначення поняття публічної служби, яке законодавчо закріплене у Кодексі адміністративного судочинства України. Відповідно до нього, публічна служба – це “діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування” [5]. Визначено також, що публічна служба – це набагато ширше поняття, що включає також діяльність інших суб’єктів, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства [6]. Таке визначення, на нашу думку, буде доцільним лише у тому випадку, коли за суб’єктом здійснення публічної служби будуть законодавчо закріплені публічні функції та наданий спеціальний статус, що передбачає обов’язки щодо виконання таких функцій, відповідальність за їх здійснення, надає статус публічного службовця для працівників таких служб. Доцільно зазначити, що публічні функції притаманні не тільки суб’єктам публічної адміністрації, але й іншим суб’єктам, а саме: державним та комунальним (муніципальним) організаціям, підприємствам. Специфіка режиму роботи, завдань, фінансування та інших елементів діяльності достатньо відрізняються у приватному та публічному секторах, тому залежно від обсягу публічних функцій поняття публічної служби може розширюватися [7]. У подальшому дослідження питання інституціоналізації публічної служби в Україні залишається відкритим.

У науці не існує одного чіткого визначення поняття “принцип». Принцип – термін латинського походження (від лат. *principium* — основа, начало, засади), що дослівно означає “основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки” [8]. Часто поняття “принцип” ототожнюють з поняттям “засади”. Так, в

Основному Законі України перший розділ має назву “Загальні засади” та визначає основи функціонування держави та суспільства. Деякі статті трактують загальні основи як “засади”, наприклад ст. 6 вказує, що “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову”; у ст. 15 зазначено про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується “на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності”; ст. 132 визначає, що “територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей” тощо; ст. 129 визначає “основні засади судочинства, серед яких є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу” та ін. Інші статті зазначають про дію принципів, а саме “принцип верховенства права” (ст. 8); ст. 125 вказує на побудову системи судів загальної юрисдикції в Україні “за принципами територіальності і спеціалізації” тощо [9].

У цьому дослідженні ми базуємось на законах формально-логічної методології і вважаємо, що принципи у науковому пізнанні вказують на фундаментальну закономірність, часто є за своєю суттю ідеями та законами. Існує також твердження що принцип являє собою узагальнення досвіду, фактичних закономірностей. Отже, принципам притаманна така характерна риса, як наявність ідейної ознаки та звичайного знання, побудованого на емпіричному досвіді, узагальненні фактів. Часто трапляється перехід принципу у форму фундаментального знання з подальшим переходом у закон теоретичного пізнання. Тому теоретико-методологічне вивчення суті принципів у контексті цього дослідження дасть змогу розмежувати різні поняття, зокрема принципи публічної служби.

Предметом принципів публічної служби можуть бути різні поняття та процеси, що функціонують у системі публічної служби. Найперше потрібно вибрати критерії, за якими можна розподілити предмети. Для цього використаємо загально-філософські аспекти науки управління, зокрема логіко-гносеологічний підхід. Саме залучення методів дедукції, структурно-функціонального аналізу, системного аналізу сприяє визначенню основних критеріїв. Оскільки принципи публічної служби за типом наукового пізнання становлять ідею та закономірності, виокремимо такий критерій, як інституційний. За *інституційним підходом предметами принципів публічної служби* будуть:

- сутність публічної служби загалом;
- закономірності здійснення публічної служби;
- взаємовідносини, зв’язки, що виникають між суб’єктами публічної служби;
- ідеї, цінності, положення, установки, відповідно до яких функціонує публічна служба;
- вимоги, правила, які регулюють питання здійснення публічної служби та забезпечення дотримання прав та свобод людини одночасно;
- вимоги до статусу суб’єктів публічної служби та статусу публічного службовця тощо.

Організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх взаємозв’язків передбачають використання організаційного критерію для

групування предметів принципу. За організаційним підходом основними предметами принципів публічної служби є:

- організація публічної служби;
- системність функціонування публічної служби;
- розподіл публічних функцій між суб'єктами публічної служби;
- розподіл повноважень та завдань між суб'єктами публічної служби;
- організація роботи публічних службовців;
- проходження публічної служби тощо.

Характерними узагальненими ознаками принципів у публічній службі мають бути:

- об'єктивне відображення здійснення служби, її основи;
- відповідність усім установчим основам суб'єктів здійснення публічної служби;
- відображення діяльності щодо здійснення управлінської дії, виконавчої дії та дії посадових осіб публічної служби;
- відповідність конституційним та інших законодавчо закріплених нормам;
- сервісний тип здійснення публічної служби;
- політична нейтральність тощо.

Отже, враховуючи наведені притаманні для принципів предмети та основні ознаки, можна узагальнити та вважати, що принципи публічної служби – це ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та є закріплені в нормах права. Оскільки діяльність публічної служби спрямована на служіння народу України, здійснює сервісні функції та певні управлінські дії, принципи її діяльності повинні відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього доцільно усі принципи також закріпити у нормах права.

Вагомим у дослідженні суті принципів публічної служби потрібно вважати їх функціональне навантаження. За цим критерієм принципи публічної служби можна поділити на основні, організаційні, правові.

До основних принципів належать ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки. Зазвичай, такі принципи закріплюють у нормативних актах, як правило у законах. До основних принципів належать:

- демократизм;
- відкритість перед суспільством. Як правило, у світовій практиці мається на увазі інформаційна відкритість про послуги, які надаються службами, їх фінансування, доступність усієї інформації громадянам. Також цей принцип передбачає доступний цивільний контроль з боку суспільства;
- професіоналізм;
- законність;
- повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- централізація управління тощо.

У табл. 1 наведено основні принципи деяких складових елементів публічної служби в Україні. Аналіз поданих статей чинного законодавства України вказує на певну невідповідність їх належності до основних. Наприклад, такі принципи як “правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень”, “персональна відповідальність за виконання службових обов'язків”, “судовий захист прав місцевого самоврядування” за своїм функціональним

навантаженням важко вважати основними. Натомість, такі основні принципи, як “законність”, “демократизм”, “служіння народу України” тощо часто відсутні у чинних нормативних актах.

**Таблиця 1**

**Основні принципи публічної служби  
(витяги із законодавства України)**

Закон України “Про державну службу”. Стаття 3. Основні принципи державної служби	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування	Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Стаття 4. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування	Закон України “Про місцеві державні адміністрації”. Стаття 3. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій	Закон України “Про органи самоорганізації населення”. Стаття 5. Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення
<p>– служіння народу України; – демократизму і законності; – гуманізму і соціальної справедливості; – пріоритету прав людини і громадянина; – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; – персональної відповідальності за виконання службових обов’язків і дисципліни; – дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; – дотримання прав підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян [10]</p>	<p>– народовладдя; – законності; – гласності; – колегіальності; – поєднання місцевих і державних інтересів; – виборності; – правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; – підвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; – державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; – судового захисту прав місцевого самоврядування [11]</p>	<p>– служіння територіальній громаді; – поєднання місцевих і державних інтересів; – верховенства права, демократизму і законності; – гуманізму і соціальної справедливості; – гласності; – пріоритету прав та свобод людини і громадянина; – рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; – підконтрольності, підвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов’язків;</p>	<p>– відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; – верховенства права; – законності; – пріоритетності прав людини; – гласності; – поєднання державних і місцевих інтересів [13]</p>	<p>– законності; – гласності; – добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; – територіальності; – виборності; – підвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; – підвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; – фінансової та організаційної самостійності [14]</p>

Закінчення табл. 1

		<ul style="list-style-type: none"> <li>– дотримання прав місцевого самоврядування;</li> <li>– правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;</li> <li>– захисту інтересів відповідної територіальної громади;</li> <li>– фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;</li> <li>– самостійності кадрової політики в територіальній громаді [12]</li> </ul>		
--	--	---	--	--

До *організаційних принципів* належать такі:

- розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби;
- принцип підпорядкованості, ієрархії. Кожна складова системи публічної служби займає своє місце у структурі системи публічної служби, а також принцип підпорядкованості передбачає наявність власної структури з внутрішніми взаємозв'язками структурних елементів. За цим принципом потрібно проаналізувати горизонтальні, вертикальні та інші види зв'язків між елементами системи;
- принцип самостійності. Кожна відповідна служба має законодавчо закріплені статус на повноваження та діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та здійснює публічні функції;
- принцип безперервної діяльності. Сервісний тип публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, має передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою;
- принцип спеціалізації складових служб;
- принцип системності. Для суспільства важливо розуміти та уявляти усю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових, отримувати доступну і зрозумілу інформацію;
- принцип інтерактивності. З розвитком технологій більш актуальними стають питання миттєвого забезпечення доступом до інформації, можливістю замовлення та отримання послуг через Інтернет тощо;
- принцип контролю. Як правило, з розвитком громадянського контролю все більшу увагу дослідники приділяють контролю з боку суспільства, так званого цивільного контролю, його концептуальне та нормативне закріплення;

– організаційно-функціональні принципи. Такі принципи сформовані за критерієм функціонального навантаження та направлені на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби.

За правовими нормами доцільно виокремити такі нормативні принципи:

– конституційні принципи: рівність перед законом, вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів [15]. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальність, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність;

– спеціально-правові: для визначення спеціального статусу, для визначення спеціальних функцій, для призначення спеціального статусу службам та посадовим особам тощо. Як правило, такі принципи закріплені окремими нормативними актами, які регулюють діяльність такої служби, вказують на основні принципи здійснення служби, забезпечують спеціальний статус служби та її посадових осіб [16 – 21];

– врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання.

Звичайно, при розгляді принципів публічної служби як галузі науки управління фахівці не акцентують увагу на закріпленні принципів у нормах права. Та при розгляді публічної служби як системи конкретних служб з чітко визначеною нормативною базою для забезпечення їх функціонування необхідно більше уваги приділяти нормативному забезпеченню основних положень функціонування системи публічної служби загалом та її принципів зокрема.

### **Висновки**

Отже, основними висновками є такі положення:

– у дослідженні розкрито принципи публічної служби як ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та закріплені в нормах права;

– здійснено узагальнення основних принципів публічної служби;

– запропоновано поділ принципів за інституційним та організаційним підходами; за функціональним навантаженням; за правовими нормами;

– представлено та здійснено аналіз основних принципів елементів публічної служби, які існують у чинному законодавстві України.

Зазначені питання вказують на актуальність зазначеної проблематики, а саме на методологічні проблеми, які стоять при розгляді питання становлення публічної служби в Україні, на практично відсутнє нормативне забезпечення функціонування публічної служби. Подальша методологічна розробка цієї проблематики ставить перед дослідниками такі завдання, як: методологічне забезпечення публічної служби; визначення понятійно-категорійного апарату для обслуговування абсолютно нової для України системи служби, яку вимагає суспільство на сучасному етапі розвитку; здійснення відповідного розподілу служб для виконання публічних функцій; чіткого розподілу повноважень між ними.

## Література

1. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2493-14>.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 20/21. — Ст. 190.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2005. — № 35 – 37. — Ст. 446.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні [Текст]. — К. : ДВПІ Міннауки України, 1998. — 62 с.
7. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. — 2005. — № 8. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php>.
8. Ожегов С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 17-е изд., стереотип. — М. : Русский язык, 1985. — 797 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Про державну службу... — Ст. 490.
11. Про місцеве самоврядування в Україні... — Ст.170.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування...
13. Про місцеві державні адміністрації... — Ст.190.
14. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
15. Конституція України... — Ст. 141.
16. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2006. — № 30. — Ст. 258.
17. Про державну виконавчу службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1998. — № 36/37. — Ст. 243.
18. Про судоустрій і статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 41 – 45. — Ст. 529.
19. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2009. — № 29. — Ст. 398.
20. Про державну виконавчу службу... — Ст. 243.
21. Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 19. — Ст. 269.

**M. Karpa**

## PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE REALIZATION

**In the article some approaches to studying the concept of “principle of public service” are defined and suggested. The generalization of basic principles of public service is made.**



**Key words: public service, principles of public service, the subject of principle of public service.**