

жави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - Ст. 366.

2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.

3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 11. - Ст. 50.

4. Судова, правоохоронна та правозахисна система України : підруч. / С.В. Албул, М.О. Баймуратов, А.І. Берлач та ін. [під заг. ред. С.О. Кузниченка]. - Одеса: ОДУВС, 2012. - 402 с.

5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Офіційний вісник України. - 2010. - № 72 (спец. вип.). - Ст. 2598.

6. Шелепова С.А. Федеральная служба безопасности в системе правоохранительных органов в Российской Федерации: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.11. - Московский гос. ун-т. - М., 2008. - 224 с.

7. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К., 2006. - 223 с.

8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 27. - Ст. 208.

9. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 35. - Ст. 236.

10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - Ст. 382.

11. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною зло-

чинністю (адміністративно-правовий аспект): дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; ДПС України, Нац. акад. Держ. податкової служби України. - Ірпінь, 2004. - 443 с.

12. Кириченко І.О. Шляхи вдосконалення науково-господарського службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку // Честь і закон. - 2009. - № 1. - С. 3-23.

13. Шмаков О.М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань / О. М. Шмаков. - 5-те вид., переробл. і доповн. - Х.: Акад. ВВ МВС України, 2009. - 518 с.

14. Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України від 6 квітня 2012 р. № 252/2012 // Офіційний вісник України. - 2012. - № 28. - Ст. 1046.

15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України": Указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 // Офіційний вісник України. - 2012. - № 45. - Ст. 1749.

16. Покайчук В.Я. Нормативно-правове забезпечення спеціальних операцій органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів спортивного характеру: дис... канд. юрид. наук: 21.07.05 / Покайчук Віталій Ярославович ; МВС України, Кримськ. юрид. ін-т ОДУВС. - Сімферополь, 2011. - 229 с.

17. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. - МВС України, Нац. акад. внутр. справ України. - К., 2004. - 203 с.

18. Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью. - Омск: ВШМ МВД РФ, 1997. - 306 с.

Плетньов О. В.

начальник курсу курсів підвищення кваліфікації Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого" Надійшла до редакції 10.03.2013

УДК 333.108.3

ЩОДО ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Попова О. В.

Метою даної статті є визначення принципів публічної служби, які доцільно закріпити в законодавстві України в якості основних засад організації і функціонування публічної служби. Задля вирішення означеного завдання вбачається доцільним визначити поняття принципів публічної служби, довести необхідність їх закріплення в законодавстві України, визначити спосіб такого закріплення та сформулювати перелік принципів публічної служби, які доцільно буде закріпити.

За основу дослідження взято праці таких науковців як В.Б. Антонюк, В. Авер'янов, О. Андрійко, В.М. Ведяхін, К.В. Ведяхіна, В.В. Єрьоменко, М. Карпа, Л.С. Явич, Н. Янюк та ін.

Актуальність і новизна даного дослідження полягає в тому, що на сьогодні окрім поняття "публічна служба в Україні", яке закріплене ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [1], інших нормативно-визначених положень щодо організації такої служби, статусу публічних службовців, мети її функціонування, завдань, принципів та інших важливих питань становлення і розвитку цього інституту в Україні немає. Це пояснюється тим, вважає Н. Янюк, що "поняття "публічна служба" набуває поширення у законодавстві більшості європейських держав після Першої світової війни. Формування

цілісного інституту публічної служби у нашій державі вперше було передбачено в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. Однак завдання реформи залишилися, значною мірою, не реалізованими. Серед них і питання створення цілісної моделі національної публічної служби загалом та оновлення її складових - державної служби і служби в органах місцевого самоврядування" [2, 162].

В рамках даної статті, зупинившись на принципах публічної служби в Україні, тим самим зробимо вклад у розробку цілісної моделі національної публічної служби і її правового регулювання, відсутність якого негативно позначається на ефективному і результативному функціонуванні складових публічної служби (державної і муніципальної служби) і існуванні ряду серйозних проблем. Серед цих проблем однією з найбільш серйозних, за визначенням В.Б. Антонюка є те, що у країнах ЄС "існують певні принципи, які необхідні для ефективного функціонування державного управління країн - членів ЄС", але в Україні не реалізовані. "Відповідність державного сектору цим принципам перевіряють експерти SIGMA - організації, що створена з метою надання допомоги країнам кандидатам на членство до ЄС в модернізації їхніх систем державного управління. Головдержслужба України у 2006 р. досягла

© О.В. Попова, 2012

домовленостей із SIGMA про здійснення оцінювання державної служби України... За результатами оцінки державної служби експерти SIGMA зробили висновок, що державна служба в Україні на сьогодні не відповідає тим завданням і функціям, які покладаються на неї в умовах демократичного суспільства. Зокрема, вони зазначають, що державну службу було створено для служіння не демократичній державі, а авторитарному, недосконалому та недемократичному політичному режиму, де чиновники мали майстерно виконувати накази та розпорядження зверху, замість того, щоб відповідати за розроблення та реалізацію державної політики й законів” [3, 14]. Особливістю вітчизняної конституційної моделі становлення місцевого самоврядування О.В. Батанов визначає “домінування державної влади при виборі завдань та функцій муніципальної влади, форм та методів їх реалізації, реформування місцевого самоврядування “згори”, а не через участь населення. В силу цього, у свідомості українських громадян, багатьох представників публічної влади та наукових кіл переважають застарілі, сформовані десятиріччями стереотипи з питань організації публічно владних структур. Жива традиція жорсткого централізованого управління, не подоланий синдром відчуження населення та окремої людини від публічної влади, відсутні достатні передумови для соціальної включеності громадян у процес вирішення проблем на рівні територіальних громад” [4, 3].

Таким чином, вкрай необхідним формування сучасної правової бази з питання організації і функціонування як публічної служби в цілому, так і окремих її елементів. Виходячи з того, що хоч і недосконале поняття публічної служби закріплене у Кодексі адміністративного судочинства України [1], можна припустити, що законодавець таким чином обирає доктринальний варіант побудови служби у державі як цілого “публічна служба” з складовими “державна служба” та “муніципальна служба”, що означає, за визначенням В. Авер’янова та О. Андрійко, “базовим законом мав би бути Закон України “Про засади публічної служби”, яким визнаються різні види публічної служби та окреслюються загальні засади правового статусу кожного із цих видів” [5, 54]. В рамках цього закону обов’язковим є закріплення основних засад (принципів) публічної служби, на сьогодні комплексне систематизоване дослідження яких практично відсутнє [6], що ще раз підкреслює новизну дослідження та його актуальність.

Вказуючи, що принципи публічної служби повинні бути закріплені в базовому законодавчому акті з питань публічної служби, вважаємо, що саме таким чином за принципами публічної служби будуть закріплені регуляторні властивості, про існування яких вказує ряд науковців. Прикладом, на думку Л.С. Явич, правові принципи можуть здійснювати самостійний вплив на суспільні відносини [7, 32]. За визначенням В.М. Ведяхіна та К.В. Ведяхіної принципи права можна використовувати у якості джерел права [8, 22]. Водночас, уточнює цю позицію В.В. Єрмоєнко, вказуючи, що лише нормативне закріплення принципів права у нормах законодавства дозволяє стверджувати про регуляторні властивості таких. Інакше, не дуже ясно, в який же спосіб автори роблять висновок, що принципи права як категорія об’єктивної дійсності (не будучи зовнішньо вираженими в джерелах права), стають регуляторами суспільних відносин, якщо мати на увазі, що певне явище, яке є регуляторами суспільних відносин, підлягає застосуванню судом при вирішенні спору, що виникає із цих відно-

син [9, 165]. Отже, підтримуючи В.В. Єрмоєнко, вважаємо, що для визнання за принципами публічної служби регуляторних властивостей такі повинні бути зовнішньо виражені в якості окремих правоположень нормативно-правових актів з питань регулювання публічної служби (можливо, в рамках базового закону “Про засади публічної служби” [5, 54] чи “Основ законодавства про публічну службу” [2, 166]). Принципи ж виведені науковцями, але не закріплені нормах права матимуть наукове значення, рекомендаційних характеру, але будуть позбавлені регуляторних властивостей відносно публічно-правових відносин. Як вказує М. Карпа, “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” [6].

Вважаємо, що задля попередження непорозумінь стосовно вирішення питань з приводу переважання в застосуванні між правовими принципами публічної служби (значення “правові” вони набувають у разі формального вираження в нормах законодавства) та конкретними правовими нормами слід одразу закріплювати принципи публічної служби в якості окремих правоположень з назвою “Принципи...”. При цьому слід погодитись з В.В. Єрмоєнком, що характеристика основних засад (принципів) як основних, керівних начал “дає підстави думати, що колізії між основними засадами (принципами) й конкретними правовими нормами має вирішуватись на користь перших”. Але чинне законодавство жодних підстав для такого висновку не дає. “За загальним правилом, основні засади (принципи), закріплені в законодавчих актах, є загальними правовими приписами, перед якими застосовуються переважно конкретні (спеціальні) правові норми. Правда, це правило також не закріплюється в будь-якому законодавчому акті, але воно впливає з логіки нормативно-правових актів”. Разом з тим, теза про переважне застосування конкретних правових норм потребує певного уточнення. По-перше, положення, які відтворюють положення Конституції, а отже, які мають юридичну силу конституційних і підлягають переважному застосуванню перед будь-якими конкретними нормами законів, а тим паче підзаконних актів. По-друге, треба враховувати й ту обставину, що принципи правового регулювання, що містяться в законодавчих актах, не можуть застосовуватись у супереч конкретним нормам, що регулюються в актах такої ж або вищої юридичної сили, але можуть застосовуватись у супереч конкретним правовим нормам, що формулюються в підзаконних нормативно-правових актах [9, 172].

Отже, доходимо висновку про необхідність закріплення принципів публічної служби в рамках законодавства України прямо в якості правоположень з назвою “принципи” для їх застосування у разі неможливості застосування конкретних правових приписів, виключаючи 1) випадки відтворення у правових принципах публічної служби Конституційних положень, переважання яких впливає з верховенства Конституції України, 2) випадки колізій між актами нижчого рівня (які міститимуть конкретні правові приписи з питань організації і функціонування публічної служби) відносно актів ви-

щого рівня в системі законодавства України (які міститимуть правові принципи публічної служби).

І тут виникає питання: чи повинні дублюватися конституційні принципи публічної служби у законах чи підзаконних нормативно-правових актах з питань організації і функціонування публічної служби в Україні. Як вказує В.В. Єрьоменко, “звичайно, постає справедливе питання: а чи доцільно дублювати конституційні положення в галузевих нормативних актах? Якщо виходити із суто технічних потреб правового регулювання суспільних відносин, то його треба визнати недоцільним. Разом із тим, при відповіді на це питання абстрактно-технічний підхід був би неприйнятним, бо воно має вирішуватися з урахуванням практичних потреб” [9, 170].

Отже, до правових принципів публічної служби, які доцільно закріпити в рамках базового закону у сфері публічної служби, слід віднести наступні конституційні принципи. В Основному Законі України перший розділ має назву “Загальні засади” та визначає основи функціонування держави та суспільства [6], серед яких доцільно в нормативно-правовому акті щодо основ публічної служби закріпити принципи: найвищої соціальної цінності людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторканості і безпеки; відповідальності держави перед людиною; здійснення влади народом; поділу влади при її єдності; гарантування здійснення місцевого самоврядування; верховенства права; державної української мови; політичної, ідеологічної та економічної багатоманітності; дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування лише на підставі і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; рівність громадян у конституційних правах та перед законом [10].

До правових принципів публічної служби доцільно віднести деякі з загальних принципів державного управління, при цьому конкретизувавши їх до цього виду служби в Україні та виділивши принципи організації та здійснення такої служби. З точки зору правозастосування вважаємо таку класифікацію принципів публічної служби найбільш доцільною, адже таким чином буде відмежовано засади утворення системи органів публічної служби, правового положення публічних службовців та інші питання створення системи публічної служби, від питань здійснення публічної влади.

При цьому одразу зауважимо, що принципи організації і функціонування публічної служби будуть включати лише єдині для державної і муніципальної служби принципи, що не виключає необхідність їх конкретизації у спеціальних законах про: державну службу в органах державної влади та їх апараті; службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу) [5, 55]. В останніх законах також доцільно розмістити специфічні принципи, притаманні організації і функціонуванню кожного з різновидів публічної служби.

Щодо переліку принципів організації публічної служби, то єдиними, на наш погляд, слід визначити наступні: розмежування політичних посад і посад публічної служби; прозорості процедури конкурсу і єдності вимог прийняття на публічну службу; позапартійності публічної служби; системності підготовки й перепідготовки професійних кадрів; стабільності (постійної основи) у здійсненні публічної служби; принцип субординації, підпорядкованості, ієрархії; принцип спеціалізації складових служб при сумісності, концентрації та комбінуванні управлінських функцій елементів системи публічної служби.

До принципів функціонування вважаємо доцільним

віднести принципи: відкритості послуг і доступності несекретної інформації; безперервної діяльності; контролю; правової захищеності публічних службовців; мотивації, стимулювання та заохочення службовців.

Отже, вважаємо, що стаття (чи то пункт чи інший структурний елемент загального нормативно-правового акту у сфері публічної служби), присвячена принципам публічної служби повинна містити принаймні три частини: конституційні засади публічної служби, організаційні засади, функціональні засади. При цьому ми не заперечуємо існування інших класифікацій принципів публічної служби в Україні (прикладом, за інституційним підходом предметами принципів публічної служби М.Карпа пропонує визначати 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 [6]), а лише виділяємо дану класифікацію як, на наш погляд, найбільш доцільну для закріплення і подальшого ефективного застосування у сфері публічної служби.

Література

1. Верховна Рада України; Кодекс адміністративно-судочинства України, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV.: [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>
2. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні // Вісник Львівського університету. - Серія “Юридична”. 2010. - Вип. 51. - С. 162-167.
3. Антонюк В.Б. Державна служба: проблеми функціонування в Україні та досвід зарубіжних країн (порівняльний аналіз) // Юриспруденція. Теорія і практика. - № 11 (37). - 2007. - С. 7-14.
4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К., 2011. - 34 с.
5. Авер’янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні // Юридичний журнал. - № 8(38). - 2005. - С. 53-55.
6. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби // Науковий вісник “Демократичне самоврядування”. - 2011. - Вип. 6. - [Електронний ресурс]: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_6/fail/karpa.pdf.
7. Право развитого социалистического общества. Сущность и ... общества. Сущность и принципы / Л.С. Явич. - М.: Юрид. лит., 1978. - 224 с.
8. Ведяхин В.М., Ведяхина К.В. Понятие и классификация принципов права // Право и политика. - № 4. - 2002. - С. 19- 28.
9. Єрьоменко В.В. Поняття принципів трудового права та їх застосування // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия “Юридические науки”. - Том 22 (61).- 2009 г. - № 2. - С. 163-176.
10. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

Попова О.В.

здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 14.02.2012