

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

КУЛИК Дмитро Олександрович - кандидат юридичних наук; доцент кафедри цивільно-правових дисциплін, господарського та трудового права юридичного факультету Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди

УДК 342.9

В статті отмечено особенное значение принципов для нормальной организации и эффективного функционирования института государственной службы. В связи с этим рассмотрена сущность термина «принцип»; пересмотрены предложенные в юридических изданиях и литературе по государственному управлению взгляды на содержание понятия принципов государственного управления и принципов государственной службы; исследованы изложенные в юридических источниках, в том числе законодательстве, основные принципы государственной службы. Сделаны соответствующие выводы.

Ключові слова: *принципи, принципи права, принципи державного управління, державна служба, принципи державної служби.*

Державна служба є одним із ключових інститутів сучасної держави, так як вона виступає одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль усіх гілок влади, забезпечення формування кадрового резерву органів державного управління. Державна влада здійснюється безпосередньо за участю державної служби, яка реалізує волю держави, виражену в рішеннях відповідних гілок влади, впливає на діяльність і поведінку людей та соціальних груп за допомогою правових та організаційних механізмів (авторитету, прав, переконань тощо). Державна служба від імені держави і в межах законодавства використовує основні методи державної влади — планування,

прогнозування, управління, організацію, переконання, заохочення, контроль і т. ін. Завдяки їм державна служба впроваджує в життя прийняті органами державної влади рішення.

Із викладеного чітко видно, у чому полягає особливе значення державної служби для нормального розвитку держави і суспільства. Тому зрозуміло, що одним із першочергових завдань для української спільноти є створити та впровадити у практичне життя таку модель державної служби, яка б максимально відповідала потребам державного управління і забезпечувала ефективне виконання державними органами та їх посадовими особами покладених на них завдань і функцій. А в умовах проведення в Україні масштабних реформ та перетворень, у тому числі здійснення адміністративної реформи, питання вдосконалення інституту державної служби набуває особливої актуальності.

Проблемні аспекти державної служби вивчали В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Д. М. Бахрах, О. Ю. Оболенський, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, В. Я. Малиновський та інші правники. Однак, попри зусилля цих та інших правників, стан сучасних суспільних відносин у нашій країні свідчить про те, що наразі інститут державної служби все ще недостатньо ефективно працює, що, у свою чергу, відображається на якості роботи усієї системи органів державної влади. Для вирішення даної проблеми перш за все, на нашу думку, необхідно виходити

із того, що для проведення реформи необхідно констатувати неефективність системи державного управління та окремих її елементів або визначити прояви і наслідки цієї неефективності, набагато важливіше розробити конкретні напрямки і заходи подолання цих недоліків. При цьому одним із суттєвих питань, якому слід приділити окрему увагу є визначення основних принципів державної служби.

Враховуючи вищевикладене, метою даної статті є дослідити основні принципи державної служби. Задля цього планується розглянути сутність поняття принципу; дослідити існуючі у юридичній літературі та літературі з державного управління погляди на зміст поняття принципів державного управління і державної служби; проаналізувати перелік основних принципів державної служби.

Передусім слід встановити, що ж власне являють собою принципи, для того щоб зрозуміти у чому їх значення для інституту державної служби та які із них мають для нього особливу роль.

Отже, у тлумачних словниках термін «принцип» має такі основні визначення:

- у тлумачній словниковій літературі термін принцип (з лат. *principium* «основа, початок») характеризується наступним чином: 1) основне вихідне положення якої-небудь системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку; 2) особливість покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; 4) основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, політичного устрою; 5) внутрішнє переконання, норма або правило поведінки [1, с.695-694; 2, с.366];

- у філософській та соціологічній літературі категорія «принципу» має такі визначення: 1) це першоджерело, керівна ідея, основне правило поведінки; 2) центральне поняття, основа системи, що виступає узагальненням або розповсюдженням якогось положення на всі явища тієї області, з якої даний принцип абстрагований; 3) основа устрою чого-небудь; 4) вихідне положення вчення, світогляду, політичної

системи, якої-небудь організації; 5) внутрішнє переконання, максимум, що задає загальну установку стосовно дійсності, нормам поведінки та діяльності [3, с.461; 4, с.262; 5, с.544];

- у філософському словнику за редакцією О. О. Грицанова зазначається, що принцип це основа деякої сукупності фактів або знань, вихідний пункт пояснення або керівництва до дій [5, с.544]. Розуміння принципу з точки зору науки логіки, О. О. Грицанов наводить таке ж, як і попередні автори. Також дослідник пише, що в етиці принцип являє собою внутрішнє переконання, максимум, що задає загальну установку стосовно дійсності, нормам поведінки та діяльності [5, с.544].

Як видно із приведеного, що незалежно від сфери застосування поняття принципу, тобто філософія це, соціологія, логіка, етика або інша сфера наукової та практичної діяльності людини його сутність залишається незмінною. Принцип – це вихідне, базисне положення (твердження, переконання, ідея тощо), яке відображає зміст тієї системи, механізму, організації або що, в основі якої воно лежить, впливає на її організацію (устрій) та напрямок, визначає обрання форм і методів її реалізації.

Очевидно, що у сфері права та управління загальна сутність принципів як теоретичної категорії зберігається, про це, зокрема, свідчать аналіз наукових точок зору на дану проблематику. Так, наприклад, М. В. Цвік та інші пишуть, що з давніх давніх принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (у тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи. Принципи не формулюють конкретні права й обов'язки і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак від того, на яких принципах заснований правовий порядок, можна значною мірою судити про характер самої держави (демократична, тоталітарна тощо). Дослідник виокремлює наступні властивості принципів, які обумовлюють їх надзвичайне значення у праві: а) мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальнозначущості, їм прита-

манні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; б) спрямовують розвиток функціонування всієї правової системи, і зумовлюють напрями правотворчої, правозастосовчої та іншої юридичної діяльності; виступають найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; в) сприяють подоланню прогалин у праві; г) впливають на рівень правосвідомості в суспільстві [6, с.193].

О. Ф. Скакун, вивчаючи принципи права, пише, що вони являють собою об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку. Принципи є підставою права, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії [7, с.221].

А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна та Л. Ю. Гордієнко, досліджуючи принципи державного управління, відзначають, що вони являють собою закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила. При цьому, принципи не повинні сприйматися як постулати. На кожному етапі розвитку суспільства і держави постає потреба виокремлення та визначення принципів державного управління, оскільки очевидно, що не всі його закономірності, відносини і взаємозв'язки пізнано й описано через принципи. Практичне значення і дія принципів державного управління не залежать від них самих, а повністю визначаються ставленням до них людей [8, с.37]. На думку дослідників, процес установаження і обґрунтування принципів державного управління має відповідати

таким вимогам: а) відображати тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління; б) характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні; в) охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв'язки, притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто які мають загальний характер; г) відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління [8, с.37-38].

В. Я. Малиновський щодо питання принципів державного управління відзначає, що вони – важлива категорія науки державного управління, одна з її основ. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Принцип є результатом наукового пізнання, при цьому слід враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається відношенням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосовувати їх у управлінській діяльності [9, с.47].

Щодо принципів безпосередньо державної служби, то у літературі також існує багато точок зору. Так, наприклад, О. Ю. Оболенський пише, що принципи державної служби як наукова категорія визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що відбивають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави. Вони закладаються в основу формування та функціонування органів державної влади (законодавчої, виконавчої й судової гілок влади, прокуратури).

Принципи державної служби охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, з яких складається зміст державної служби [10, с.119]. Далі автор робить висновок, що принципи державної служби – це такі основоположні ідеї, настанови, положення, що віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації цілей, завдань і функцій держави, органів усіх гілок влади, прокуратури, повноважень та обов'язків державних службовців [10, с.119].

Обґрунтовуючи значення принципів державної служби, О. Ю. Оболенський зазначає, що вони об'єктивно: визначають сутність державної служби, її найважливіші риси; висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та інші сторони діяльності державних службовців; встановлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби; обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби; віддзеркалюють об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин; закріплюють згадане у нормах правового інституту державної служби [10, с.119].

Також з приводу принципів державної служби видається доречно відзначити точку зору, яку висловлюють Л. М. Гогіна, М. Г. Свірін, А. Г. Штика. Узагальнюючи наявні в літературі підходи до розуміння сутності досліджуваних принципів, автори пишуть, що вони: по-перше, основні ідеї, установлення, що відображають об'єктивні закономірності і 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 функ-

ціонувати система державної служби [11, с.565].

Отже, враховуючи вищевикладені наукові погляди на категорію принципів: у філософському контексті, під кутом зору науки логіки, соціології та етики, з позиції правознавців та фахівців у сфері державного управління, можемо зробити висновок про те, що принципи державного управління – це обумовлені об'єктивним розвитком держави і суспільства, науково проаналізовані та обґрунтовані закономірності й умови, що мають вигляд найбільш загальних та універсальних вимог, які пред'являються до організації та функціонування інституту державної служби, відображають його соціальний зміст, а також визначають форми і методи реалізації призначення цього інституту. Найсуттєвіші з принципів, тобто ті, що мають засадничий характер, як правило, знаходять своє відображення на рівні відповідних нормативно-правових актів. Таким чином, нормотворець конкретизує ці принципи та надає їм загальнообов'язкового характеру, чим підкреслює їх особливе значення для нормальної діяльності того чи іншого інституту, зокрема інституту державної служби.

Так, у діючому Законі України «Про державну службу» у статті 3 записано, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах:

- 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 [12].

У новому законі «Про державну службу», який має набрати чинності 1 січня 2014 року, статтю 3 також присвячено принципам державної служби, до яких включено:

- 1) верховенство права;

- 2) патріотизм та служіння українському народу;
- 3) законність;
- 4) рівний доступ до державної служби;
- 5) професіоналізм;
- 6) доброчесність;
- 7) політична неупередженість;
- 8) прозорість діяльності;
- 9) персональна відповідальність державного службовця.

На нашу думку, перелік основних принципів, закріплений у новому законі «Про державну службу», незважаючи на його більш лаконічне текстуальне викладення, втім є змістовнішим та більш чітко відображає основні підвалини, на яких має ґрунтуватися сучасний інститут державної служби. Зокрема, важливим є той момент, що серед принципів у новому законі закріплено верховенство права. Даний принцип є одним із найбільш загальних, він має, так би мовити, ідеологічне значення, тому його ні в якому разі не слід плутати та підміняти принципом законності – вони взаємопов'язані, втім не тотожні, адже законність передбачає відповідність поведінки законодавчим вимогам, однак закони можуть і не бути правовими.

Також важливим моментом є віднесення до основних принципів державної служби прозорості та політичної неупередженості, адже на практиці досить часто державні службовці, виконуючи свої функціональні обов'язки, служать не народу України, а тим чи іншим політичним силам, які використовують адмінресурс у власних потребах та інтересах.

Зрозуміло, що в обох вищезазначених законах «Про державну службу» викладені не усі принципи інституту державної служби, а лише ті, що, з точки зору законодавця, на даному етапі суспільного розвитку мають найбільше значення для його ефективного та якісного функціонування. У той же час, проаналізувавши наукові погляди на класифікацію принципів державної служби у роботах В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, В. Я. Малиновського, В. М. Манохіна та інших дослідників, вважаємо, що до засадничих принципів державної служби також слід віднести наступні: підконтр-

ольність та підзвітність, соціально-правова захищеність державних службовців, науковість, ефективність та стабільність тощо. Також варто зауважити на тому, що принципи державної служби можуть знаходити свою конкретизацію та подальший розвиток в інших нормативно-правових актах, що регулюють окремі різновиди державної служби.

Отже, підсумовуючи вищевикладений матеріал, можемо з упевненістю стверджувати, що принципи – це основа інституту державної служби, тому неможливо здійснити суттєві якісні зміни і перетворення у сфері організації та функціонування даного інституту, оминувши питання його принципів. При цьому дуже важливо, щоб перед тим, як набути свого законодавчого оформлення, досліджувані принципи були детально вивчені та науково обґрунтовані.

Література

1. Словник української мови: в 11-ти томах.// Голова ред. кол. І. К. Білодід, т. 7. – К.: Наук. думка, 1976. – 723 с.
2. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко. – Х.: «Фоліо», 2002 р. – 543 с.
3. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд. М.: «Республика», 2001. – с.720
4. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор — академик РАН Г. В. Осипов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2000. — 488 с.
5. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов – Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
6. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М.В.Цвіка, В.Д.Ткаченка, О.В.Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

АНОТАЦІЯ

У статті наголошено на особливому значенні принципів для нормальної організації та ефективного функціонування інституту державної служби. У зв'язку із цим розглянуто сутність терміну «принцип»; переглянуто запропоновані у юридичних виданнях і літературі з державного управління погляди на зміст поняття принципів державного управління та принципів державної служби; досліджено викладені у юридичних джерелах, в тому числі законодавстві, переліки основних принципів державної служби. Зроблено відповідні висновки.

SUMMARY

The article emphasized the special importance of the principles for proper and efficient functioning of the civil service. In this regard, the essence of the term "principle" researched; revised proposed in legal periodicals and literature on government views on the meaning of the principles of national administration and the principles of civil service; the main principled of civil service researched which published in the juridicial sources including legislation. Made corresponding conclusions.

8. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, ДЗБ О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с. — (Вища освіта ХХІ століття).

9. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. -Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа « Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. — 558 с.

10. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. Посібник / О.Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2003. — 344 с.

11. 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.

12. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — N 52. — Ст.490.