

9. Sokolan, T. (2016), "Administrative and legal regulation of the use of video surveillance by law enforcement authorities of Ukraine", Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Kyiv, Ukraine.
10. Kravchenko, M. (2001), "Formation and implementation of a new paradigm of social values of Ukrainian society (administrative aspect)", Thesis abstract for Cand. Sc. (Administration), 25.00.01, Kyiv, Ukraine.
11. Piren, M. (2013), *Polityko-upravlinska elita Ukrayiny: sotsio-psykholohichnyi analiz* [Political and administrative elite of Ukraine: socio-psychological analysis], Ruta, Tchernivtsi, Ukraine.
12. Lutsyki, A. (2015), "Integration of legal ideas and trends in the formation of legal ideology as a sign of modern civilization process", *Naukovo-informatsiyni visnyk. Pravo*, no. 12, pp. 25-32.

УДК 342.951: 351.82

## НОРМАТИВНИЙ І СУТНІСНИЙ ЗМІСТ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Шарая А.А., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
an\_any@rambler.ru*

Статтю присвячено аналізу сучасних наукових позицій вчених-адміністративістів щодо поняття та сутності принципів державної служби України. Проаналізовано положення законодавчих актів у сфері державної служби щодо регламентації особливостей принципів державної служби, враховуючи останні зміни законодавства. Визначено роль і значення принципів державної служби України для ефективної діяльності всієї системи публічної служби взагалі та державної служби зокрема.

*Ключові слова: принцип, принципи державної служби, державна служба, публічна служба, засади.*

## НОРМАТИВНОЕ И СУЩНОСТНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Шарая А.А.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина  
an\_any@rambler.ru*

Статья посвящена анализу современных научных позиций ученых-административистов относительно понятия и сущности принципов государственной службы Украины. Проанализированы положения законодательных актов в сфере государственной службы по регламентации особенностей принципов государственной службы с учетом последних изменений законодательства. Определены роль и значение принципов государственной службы Украины для эффективной деятельности всей системы публичной службы вообще и государственной службы в частности.

*Ключевые слова: принцип, принципы государственной службы, государственная служба, публичная служба, основы.*

## REGULATORY AND ESSENTIAL CONTENT OF PRINCIPLES OF GOVERNMENT SERVICE IN UKRAINE

Sharaia A.A.

*Zaporizhzhya national university, str. Zukovsky, 66, Zaporizhzhya, Ukraine  
an\_any@rambler.ru*

The article is devoted to analysis of the current position of scientists (a person who is studying or has expert knowledge in administrative law) regarding the concept and essence of the principles of the government service of Ukraine. Analyzed the provisions of legislation in the government service regulations on features of principles of public service, taking into account the recent changes in legislation. The role and importance of the principles of the government service of Ukraine for the effective operation of the whole system of Public Service in general and the government service in particular are determined.

In Ukraine, reform processes in various fields of public relations are now actively developed. No exception is the government service as the system of public, professional, politically impartial activities on execution of practical tasks and functions of the state. The attention should be paid to the fact that on May 1, 2016 came into force the Law of Ukraine on December 10, 2015 «About Government Service», which substantially modified the provisions concerning the principles of public service, which is its basis and foundation.

In doctrinal and journalistic sources there are different views on the system of principles of government service, and for their content, but question of the principles of government service was always reflected in some form in the legislation. Legal form of the public service principles ensures stability of public bodies, stability of legal regulation of public-service relations, determines trends of government service legislation. Feature of determination of public service principles in the current law is that in addition to their detailed list an explanation of each of them is given, although the total definition is missing. The principles of public service are: rule of law, principle of legality, principle of professionalism, patriotism principle, principle of integrity, efficiency principle, principle of equal access to public service, principle of political impartiality, principle of transparency, principle of sustainability. These principles of public service should necessarily abide by civil servants in the implementation of their powers, be taken into account in the implementation of the adoption of new, displacing or abolition of existing normative acts.

*Key words: principle, principles of government service, government service, public service.*

В Україні зараз досить активно розгортаються реформаційні процеси в різних сферах суспільних відносин, які охоплюють у тому числі й ухвалення нових нормативно-правових актів задля забезпечення новітнього прогресивного підходу, підвищення ефективності регулювання окремих сфер суспільних відносин. Не є винятком сфера державної служби як система публічних, професійних, політично неупереджених напрямів діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави. Соціальне призначення державної служби полягає у професійному здійсненні за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, що займають посади в державних організаціях. Варто звернути увагу на те, що 1 травня 2016 р. набрав чинності Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» [1], у якому істотно оновлено положення щодо різних складників системи державної служби, наприклад перелік вимог до особи, що має намір стати державним службовцем, розподіл посад на категорії, особливості вступу на державну службу, просування по службі, система заохочень і стягнень тощо. Поряд із іншими істотно змінені й положення, що стосуються принципів державної служби, які є її основою, фундаментом, підґрунтям. У зв'язку з цим важливого значення набуває детальний аналіз поняття, сутності та змісту принципів державної служби, враховуючи зміни законодавства.

Питання принципів державної служби не залишалося поза увагою вчених-адміністративістів і досліджувалося в їх роботах у різних аспектах – як складова частина публічної служби, як один із елементів системи принципів адміністративного права, як одна з нормативних категорій, що визначена спеціальним законом. Наприклад, у роботах Ю.П. Битяка [2], І.Е. Данильєвої [3], М.О. Германюк [4], С.В. Ківалова [5], Т.О. Коломоєць [6], Г.І. Лелікова [7], Н.С. Панової [8] та ін.

Метою статті є аналіз доктринальних джерел і положень законодавства задля визначення нормативного та сутнісного змісту принципів адміністративного права з урахуванням позицій науковців і положень чинного законодавства.

Звертаючись до етимології слова, зазначимо, що в довідкових і доктринальних джерелах терміном «принцип» (від лат. *principium* – основа, початок) позначають «основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що виражають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [9, с. 693]. Енциклопедична література містить положення про те, що «принцип (від лат. *principium* – початок, основа, виникнення, першоджерело) – це основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи інструкцій. Принципи – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Крім цього, принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний). Також принцип – це внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності» [10, с. 561]. Тобто в різних джерелах універсальність, фундаментальність, значущість, імперативність принципів є беззаперечною. Принципами державної служби є «основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців» [11, с. 18]. Слід відзначити, що легальної дефініції «принципи державної служби» новоухвалений спеціальний закон, як і попередній, не містить, проте з аналізу їх змістовного наповнення та доктринальних положень можна зробити висновок, що принципи державної служби – це основні, фундаментальні ідеї, положення, які є підґрунтям побудови всієї системи державної служби і дотримання яких є передумовою ефективного виконання функцій, покладених державою на державного службовця.

І.І. Письменна, досліджуючи систему принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку, визначає, що взагалі принципи державної служби – одні з ключових термінів теорії державної служби, які в сучасній науковій літературі використовуються в кількох значеннях. По-перше, це основоположні ідеї, настанови, положення, що відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції державних органів, їх завдань і функцій, а також повноваження державних службовців. По-друге, це 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, це вимоги до організації державної служби, до статусу і діяльності державних службовців. По-четверте, це універсальні цінності, відповідно до яких має будуватись і функціонувати система державної служби [12, с. 145]. Також науковець визначає основні ознаки принципів державної служби: принципи визначають сутність державної служби, її найважливіші риси; висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, аналітико-прогностичної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої, обліково-контрольної та іншої діяльності державних службовців; установлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби; обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин у державній службі; відображають об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин; закріплюють вищезазначене в інституціональних нормах державної служби.

Попри різні погляди у доктринальних та публіцистичних джерелах на систему принципів державної служби, їх перелік і зміст, слід зазначити, що питання принципів державної служби завжди мало відображення у певній формі в законодавстві. Правове закріплення принципів державної служби забезпечує стабільність функціонування державних органів, стійкість правового регулювання державно-службових відносин, обумовлює тенденції розвитку законодавства про державну службу. Так, наприклад, у Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [13] (який втратив чинність 1 травня 2016 р., за винятком окремих положень), у ст. 3, передбачено, 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 і законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Слід відзначити відсутність у законі роз'яснення сутності поняття «принципи державної служби» та їх значення – це можна зробити лише за власним розсудом або на підставі коментарів і пояснень вчених, практиків, що часто викликало неоднозначність та суб'єктивізм у тлумаченні того чи іншого принципу.

Подібною є ситуація і з закріпленням принципів державної служби у Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. [14] (який втратив чинність 31 грудня 2015 р., при цьому так і не був введений в дію), де у ст. 3 також наведений перелік принципів державної служби, серед яких: верховенство права; патріотизм та служіння українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; добросовісність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця. Цей перелік дещо відрізняється від уже зазначеного, однак також значення цих принципів у законі не розкривається. Можна простежити у таблиці 1 особливості нормативного закріплення переліку принципів державної служби за положеннями різних спеціальних законів.

Таблиця 1

**Нормативне закріплення переліку принципів державної служби**

№ з/п	Нормативно-правовий акт	Перелік принципів державної служби
1	Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (втратив чинність 1 травня 2016 р.)	– 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

		<p>службових обов'язків і дисципліни;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;</li> <li>– дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.</li> </ul>
2	Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. (втратив чинність 31 грудня 2015 р., при цьому так і не був введений в дію)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу;</li> <li>– законність;</li> <li>– рівний доступ до державної служби; професіоналізм;</li> <li>– добросовісність;</li> <li>– політична неупередженість;</li> <li>– прозорість діяльності;</li> <li>– персональна відповідальність державного службовця.</li> </ul>
3	Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. (чинний з 1 травня 2016 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– верховенство права;</li> <li>– законність;</li> <li>– професіоналізм;</li> <li>– патріотизм;</li> <li>– добросовісність;</li> <li>– ефективність;</li> <li>– забезпечення рівного доступу до державної служби;</li> <li>– політична неупередженість;</li> <li>– прозорість;</li> <li>– стабільність.</li> </ul>

Особливістю визначення принципів державної служби у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. є те, що, окрім їх детального переліку, наводиться і пояснення змісту кожного, хоча загальна дефініція також відсутня. Так, принципи державної служби, а також їх значення закріплені в ст.4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., а саме:

- принцип верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст і спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;
- принцип законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- принцип професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і – за потреби – регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;
- принцип патріотизму – відданість та вірне служіння українському народу;
- принцип добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів і відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
- принцип ефективності – раціональне та результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- принцип забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм і проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

- принцип політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
- принцип прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
- принцип стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Можна стверджувати, що цей перелік принципів державної служби не є вичерпним, проте закріплення їх сутності та змісту на нормативному рівні спрощує їх розуміння і сприйняття, а також усуває можливі прояви суб'єктивізму в тлумаченні змісту таких принципів. До того ж, слід зазначити, що в переліку принципів у окремій статті простежується зв'язок і з іншими нормами Закону, які визначають обов'язковість дотримання таких принципів. Наприклад, під час визначення поняття «державний службовець», окрім інших характеристик, зазначено, що це особа, яка «дотримується принципів державної служби» (ст.1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.), тобто дотримання принципів державної служби є обов'язково вимогою для державного службовця. Окрім того, серед переліку обов'язків державного службовця передбачено такий, як «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки» (ст.8 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.), а за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, як відомо, до державного службовця можуть бути застосовані різного роду заходи відповідальності. Тобто дотримання принципів державної служби є одним із елементів правового статусу державного службовця.

Таким чином, з огляду на зазначене варто відзначити позитивні зрушення в законодавчому закріпленні принципів державної служби, адже в новому спеціальному Законі не лише наведено їх перелік, а і закріплено значення таких принципів, а також встановлено гарантії дотримання встановлених принципів. Завершуючи аналіз принципів державної служби, закріплених у новому Законі України «Про державну службу», можна зробити висновок, що система цих важливих засадничих ідей становить підґрунтя не тільки державної служби, а й усієї системи публічної служби. Вони повинні в обов'язковому порядку дотримуватись державними службовцями під час реалізації своїх повноважень, враховуватись під час ухвалення нових, зміни чи скасування чинних нормативно-правових актів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, під час проходження державної служби і вирішенні всіх професійних службових завдань. Водночас вони повинні стати дієвим фундаментом для захисту прав і свобод осіб, що є одним із основних завдань всієї системи державної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 60.
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю.П. Битяк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2006. – 40 с.
3. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І.Е. Данильєва ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 20 с.
4. Германюк М.О. Принципи державної служби : питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / М.О. Германюк ; Запорізь. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.

5. Ківалов С.В. Принципи державної служби // Публічна служба в Україні : [підруч. для студ. ВНЗ] – 2-е вид. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова ; М-во освіти і науки України. – О., 2011. – С. 32-40.
6. Коломоєць Т.О. Патріотизм та служіння українському народу – принцип державної служби : деякі теоретико-правові та нормативні аспекти / Т.О. Коломоєць // Право України. – 2014. – № 3. – С. 198-205.
7. Леліков Г.І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Г.І. Леліков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.
8. Панова Н.С. Сутнісна характеристика принципів державної служби / Н.С. Панова // Академія митної служби України. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право» : наук. зб. – Дніпропетровськ : Акад. митної служби України, 2015. – № 2 (15). – С. 109–121.
9. Колодій А.М. Принципи права : генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України / А.М. Колодій // Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. – С. 689–704.
10. 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.
11. Ківалов С.В. Закон України про державну службу : наук.-практичн. коментар / Ківалов С.В., Біла Л.Р. – О. : Фенікс, 2007. – 316 с.
12. Письменна І.І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку / І.І. Письменна // Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління». – 2011. – № 2 (5). – С. 144–151.
13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
14. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 1072.

#### REFERENCES

1. “About government service : Law of Ukraine is from December, 10 in 2015”, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2016, no. 4, art. 60.
2. Bytiak, Iu.P. (2006), “Government service in Ukraine : problems of becoming, development and functioning”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Ia.Mudroho, Kharkiv, Ukraine.
3. Danylieva, I.E. (2005), “Principles of organization and functioning of government service are in Ukraine”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
4. Hermaniuk, M.O. (2012), “The principles of public service : the issue of administrative and legal doctrine and law enforcement”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Zaporiz. nats. un-t., Zaporizhzhia, Ukraine.
5. Kivalov, S.V. and Bila-Tiunova, L.R. (2011), “The principles of public service”, *Publichna sluzhba v Ukraini : pidruchnyk* [Public service in Ukraine : a textbook], M-vo osvity i nauky Ukrainy, Odesa, pp. 32-40.
6. Kolomoiets, T.O. (2014), “Patriotism and service to the Ukrainian people – the principle of public service : some theoretical and legal and regulatory aspects”, *Pravo Ukrainy*, no. 3, pp. 198-205.
7. Lelikov, H.I. (1999), “Organizational and legal bases of formation and functioning of public service in Ukraine”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Ya. Mudroho, Kharkiv, Ukraine.

8. Panova, N.S. (2015), "The essential characteristic principles of public service", *Akademiya mytnoi sluzhby Ukrainy. Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya "Pravo" : nauk. zb.*, no. 2 (15), pp. 109-121.
9. Kolodiy, A.M. (2008), "Principles of Law : Genesis , concepts , classification, place and role in the legal system of Ukraine", *Pravova systema Ukrainy : istoriia, stan ta perspektyvy : u 5 t.* [The legal system of Ukraine : History, status and prospects : 5 t.], Pravo, Kharkiv, vol. 1. : *Metodolohichni ta istoriko-teoretychni problemy formuvannia i rozvytku pravovoi systemy Ukrainy* [Methodological, historical and theoretical problems of formation and development of the legal system of Ukraine], pp. 689-704.
10. Surmin, Iu.P., Bakumenko, V.D., Mykhnenko, A.M. et al. (2010), *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
11. Kivalov, S.V. (2007), *Zakon Ukrainy pro derzhavnu sluzhbu : nauk.-praktychn. komentar* [About government service : Law of Ukraine : nauk. and practical comment], Feniks., Odesa, Ukraine.
12. Pysmenna, I.I. (2011), "System Principles of State Service of Ukraine in modern conditions of social development", *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya : "Derzhavne upravlinnia*, no. 2 (5), pp. 144-151.
13. "About government service" : Law of Ukraine from 16.12.1993, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1993, no. 52, artt. 490.
14. "About government service" : Law of Ukraine from 17.11.2011, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2012, no. 26, art. 1072.