

**Ростіслав Ботвінов**

докторант ДРІДУ НАДУ при Президентові України, к.ю.н.

## КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

*У статті розглянуто систему принципів публічної служби особливого призначення – інституту публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених в нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію, правовий статус службовців якого визначається як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними нормативними актами, як-то: Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» тощо, які здійснюють професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади в особливих умовах.*

**Ключові слова:** публічна служба, публічна служба особливого призначення, принципи публічної служби.

**Rostislav Botvinov**

assistant Professor of DRIPA NAPA under the President of Ukraine,  
Candidate of Legal Sciences,

## CLASSIFICATION OF PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE OF SPECIAL PURPOSE

*The article considers the system of principles of the special public service, i.e. an institute of public service, which is based on the implementation of the special powers of officials established in laws and regulations, who hold positions in State authorities, with a strong sectoral competence, whereof employees' legal status is defined by the Civil Service Act of Ukraine, as well as by special regulations, such as the Customs Code of Ukraine, the Tax Code of Ukraine, Judicature and Judge Status Act of Ukraine, etc. that perform professional activities to implement the functions, rights and obligations of public authorities under specific conditions.*

*Setting of the problem of public service in terms of its broadest interpretation, the variety of specific manifestations of public service activity in contemporary society foresee a special cognitive interest in the issue of classification of types of public service. In determining the place of each type of service in the public service system, one should proceed from the conceptual provision, according to which the public service, as well as public authority, is unique in its legal nature and differs only in solving tasks. Based on the subordination of the categories, such as "the general – the special – the specific", the author suggests the following approach: the general – public service – is divided by designation into the usual and special, wherein the specialized service is distinguished. It is substantiated that the essence and the major target purpose of the principles of public service are expressed in the fact that they form a kind of a "general approach" to the regulation of public service relations, being socially and culturally determined itself. The principles of public service as the main guidelines that define the basis for the formation and functioning of the public service institute, among which are the constitutional and organizational ones, have been considered.*

*Constitutional principles include as follows: the rule of law; legitimacy; the priority of human and civil rights and freedoms; equal access of citizens to public service; openness of public service and its accessibility to public control, objective informing the public about the activities of public servants.*

*The list of these principles is expanded by special laws and other regulations on certain types of public service. Operational principles are divided into principles of organization and operation of the service. In terms of the special public service, the principles of functioning, in the author's opinion, are divided into status principles, which establish the specific content of public service relations: equal access to public service in accordance with professional and business qualities of candidates; professionalism and competence of officials; responsibility of public servants due to failure to perform or improper performance of the duties assigned thereto; provision of State protection of officials and disciplinary principles that constitute the guiding principles determining the moral qualities of a person employed by the special public service: political independence; respect for honour and dignity of an individual; a clever combination of publicity, freedom of speech and official restraint, and confidentiality.*

*It has been substantiated that the special public service is an institution of public service, which is based on the implementation of the special powers of officials established in laws and regulations, who hold offices in State bodies with a certain sectoral competence, whose legal status of an official is determined by special regulations, who carry out professional activity in order to exercise functions, rights and duties of State authorities under special circumstances.*

*It has been grounded that the reform of public service, the creation of its new structures, whereof service activity has a significant specificity, require the development and implementation of fundamentally new approaches to the interpretation of the principles of service activities in the public service in Ukraine.*

**Key words:** public service, special public service, principles of public service.

**Ростіслав Ботвінов,**

докторант ДРИГУ НАГУ при Президенте України, к.ю.н.

## КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ ОСОБОГО НАЗНАЧЕНИЯ

*В статье рассмотрена система принципов публичной службы особого назначения – института публичной службы, основанного на реализации установленных в нормативных правовых актах особых (специальных) полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию,*

*правовий статус служащих которого определяется как Законом Украины «О государственной службе», так и специальными нормативными актами, как: Таможенный кодекс Украины Налоговый кодекс Украины, Законом Украины «О судостроительстве и статусе судей» и т.п., которые осуществляют профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей органов государственной власти в особых условиях.*

**Ключевые слова:** публичная служба, публичная служба особого назначения, принципы публичной службы.

**Постановка проблеми**

Головною складовою реформи державного управління в Україні є розвиток ефективної публічної служби, головним завданням якої є забезпечення прав і свобод людини. За таких умов важливим завданням постає визначення принципів, завдань, структури і функцій сучасної публічної служби, її видового поділу. Постановка проблеми публічної служби з точки зору найширшої її інтерпретації, багатогранність видових проявів публічно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий пізнавальний інтерес до питання про класифікацію видів публічної служби. Найголовнішим здобутком загальнотеоретичної класифікації публічної служби є те, що вона дає змогу оглянути різноманітні види публічно-службової діяльності в масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити як ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню і виступають як загальні для всіх видів публічної служби, так і ті, котрі становлять безпосередній інтерес для галузевих досліджень.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**

При визначенні місця кожного з видів служби в системі публічної служби слід виходити з концептуального положення, за яким публічна служба, як і публічна влада, єдина за своєю правовою природою і розрізняється тільки за вирішуваними завданнями. Тому поділ публічної служби на види відбувається залежно від різних напрямів діяльності держави. Відома класифікація публічної служби за аналогією з державною службою на мілітаризовану, цивільну і спеціалізовану, яку ми вважаємо не зовсім коректною.

Якщо використати логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій «загальне – особливе – спеціальне», можна запропонувати наступний підхід : загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну і особливу, у якій виокремлюється спеціалізована служба. У статті ми обґрунтовуємо цей підхід.

Визначення принципів публічної служби слід розпочати з інтерпретації самого терміну. Так, у роботі «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» автори дають наступне визначення : принципи публічної служби – основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [11, с. 25].

Таким чином, сутність і основне цільове призначення принципів публічної служби виражається в тому, що вони формують свого роду «загальний підхід» до регулювання публічно-службових відносин, будучи самі соціально і культурно обумовленими. Публічна служба, на думку експертів [11, с. 25], функціонує на

певних принципах: верховенства права; законності; патріотизму і публічності; професійності; політичної нейтральності; прозорості і відкритості; стабільності; добросовісності [11, с. 23].

Ми не повністю погоджуємося з цим висновком, адже він був зроблений десять років назад, і спробуємо це довести за допомогою синтезу принципів, заявлений у підсистемах публічної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Принципи публічної служби до цього часу ще не були предметом окремого дослідження. Певною мірою цього питання торкався О. Сушинський [12], в також автори вже заданої роботи [11] В. П. Тимошук та А. М. Школик. Детально аналізує публічну службу В. Тимків у статті «Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні» [14]. М. Карпа деталізує у своїх роботах принципи та поняття публічної служби [3].

**Мета**

Метою статті є класифікація принципів публічної служби з урахуванням особливостей службової діяльності в її окремих підсистемах.

**Виклад основного матеріалу**

Перш ніж перейти до аналізу змісту основних принципів публічної служби в цілому і її окремих видів, на наш погляд слід розглянути питання про сутність і функціональну роль цих принципів. У спеціальній літературі дане питання висвітлено, як видається не достатньо.

Загальноприйнятим є виділення правових принципів за галузевим критерієм. Так, традиційно виокремлюють принципи, притаманні всій правовій системі в цілому – загальні принципи, які поширюють свої дію на кілька галузей права – міжгалузеві принципи і ті, що визначають основні напрями правового регулювання конкретної галузі права – галузеві принципи [1, с. 45]. Яке місце в цій системі займають принципи публічної служби?

Потрібно сказати, що деякі автори доповнюють цю традиційну триланкову систему принципами окремих правових інститутів. При цьому загальні принципи конкретизуються або модифікуються стосовно до конкретної галузі права, набуваючи тим самим значення галузевих принципів. Відповідно, галузеві або внутрішньогалузеві принципи конкретизуються в інституційних принципах.

Публічна служба традиційно розглядалася як інститут адміністративного права [1], проте останнім часом такий підхід підлягає критиці у спеціальній літературі.

У сучасній наукових публікаціях все більшого значення набуває точка зору, згідно з якою державно-службові відносини є предметом правового регулювання самостійної галузі або підгалузі права – службового права. Вперше цю ідею висловив Ю. М. Стариков у своїй докторській дисертації і в підручнику «Службове право» (1996 р.) [13]. Видатний учений ви-

сунув ідею формування особливої галузі або підгалузі адміністративного права зі своїм власним предметом, методом правового регулювання і особливим змістом [13, с. 12].

Ми будемо розглядати принципи державної служби як основні керівні положення, які визначають основи формування та функціонування не тільки інституту державної, а й публічної служби. Дані положення можуть бути прямо закріплені законом, а можуть витікати із загального змісту правових норм, що регулюють державно-службові і публічно-службові відносини. У науковій літературі досить ґрунтовно розглянуті підходи до систематизації цих принципів [1, с.45], тому ми не будемо на цьому зупинятись.

Аналізуючи перелік принципів державної служби, наведений у Законі України «Про державну службу» [6], потрібно відзначити його досить різномірний характер. У ньому називаються основні конституційні засади, характерні для всього державного устрою і специфічні принципи державної служби. Звісно ж, що електичність даного переліку обумовлена електичністю законодавства, що закріплює основні принципи державної служби. Законність і верховенство права – це загальні конституційні принципи організації та функціонування виконавчої влади, які своєрідно проявляються в організації державної служби. А професіоналізм і добросовісність є специфічними принципами державної служби. Всі ж принципи в цілому є проявами найважливішого принципу виконавчої влади – ефективності [2].

У зв'язку з цим в літературі першу групу принципів найчастіше називають загальними, а другу – спеціальними. Подібне вживання термінів «загальні принципи» і «спеціальні принципи» представляється нам не цілком коректним, оскільки в даному випадку між ними відсутній відносини загального і спеціального регулювання. Правильніше було б зазначити, що перша група принципів характеризується більш високим ступенем узагальненості, а друга – носить більш вузький характер.

Ю. М. Стариков розмежує принципи державної служби на конституційні і організаційні [13, с. 67]. До конституційних принципів державної служби при такому підході відносяться принцип рівного доступу громадян до державної служби відповідно до здібностей і професійної підготовки; принцип законності; принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип позапартійності державної служби. Іншими словами, дані принципи безпосередньо впливають з положень Конституції України і конкретизуються в законодавстві про державну службу.

Організаційні ж принципи відображають механізм побудови і функціонування державної служби, державного апарату, забезпечення ефективної адміністративної діяльності в державних органах. Зокрема, до них належать: принцип підконтрольності і підзвітності державних службовців; принцип професіоналізму і компетентності державних службовців; принцип прозорості і відкритості державної служби; принцип відповідальності державних службовців за виконання своїх обов'язків.

Повністю поділяючи загальний підхід, пропонується Ю. М. Стариковим, відзначимо, що дані групи принципів державної служби різняться не тільки за сферою їх діяльності і джерелами нормативного за-

кріплення, але і за метою. Організаційні принципи закріплюють інтегративні характеристики державної служби як соціально-правової системи і є внутрішніми, іманентними даній системі. Однак, з позиції системного підходу система державної служби, у свою чергу, може розглядатися як підсистема або елемент системи більш високого порядку. Відповідно, крім власних детермінант розвитку, на неї впливають «зовнішні чинники». Наприклад, принцип рівного доступу до державної служби у межах конкретної ситуації може не відповідати операційним інтересам державної служби (недолік кандидатів, дефіцит часу і т.п.). Однак цей принцип спрямований не на реалізацію внутрішніх утилітарних потреб державної служби, а на забезпечення конституційного права громадян України на участь у управлінні державою.

Екстраполюючи цей підхід на публічну службу, з одного боку, виділимо конституційні принципи публічної служби, які, будучи «зовнішніми» по відношенню до неї, визначають місце і соціальне призначення інституту публічної служби в соціальній системі в цілому. З іншого боку можна виділити операційні, «внутрішні» принципи публічної служби як окремого публічно-правового інституту, які спрямовані на реалізацію її утилітарних завдань.

Отже, конституційні засади задають основні напрямки розвитку публічної служби в рамках політико-правової системи і обумовлені не стільки її «внутрішніми», операційними завданнями і потребами, скільки необхідністю кореляції з політико-правовими основами суспільства і держави.

З цієї позиції розглянуті нами конституційні принципи виражають зовнішні зв'язки публічної служби з іншими політичними та правовими інститутами. Оскільки такі принципи відображають основні напрями державно-правового устрою в цілому, то більшість з них закріплюються в Конституції України або безпосередньо впливають з конституційно-правових норм. У цьому сенсі їх дійсно можна назвати конституційними принципами (Ю. М. Стариков).

Якщо говорити про конкретні принципи публічної служби, то до конституційних принципів слід, на наш погляд віднести: верховенство права; законність; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; рівний доступ громадян до публічної служби; відкритість публічної служби та її доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців.

Перелік цих принципів розширюється спеціальними законами та іншими нормативно-правовими актами про окремі види публічної служби. Так, Законом України «Про державну службу» названі, крім зазначених: стабільність; професіоналізм; патріотизм; добросовісність; ефективність; політична неупередженість [6].

Аналогічна ситуація простежується з визначенням принципів окремих видів публічної служби. Так, ст. 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначає наступні принципи: законність; повага і дотримання прав та свобод людини та громадянина; позапартійність; безперервність; поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальність; колегіальність при розробці важливих рішень; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими

організаціями при здійсненні покладених на Державну прикордонну службу України завдань; відкритість для демократичного цивільного контролю [4].

Ст. 3 Закону України «Про дипломатичну службу» містить наступний перелік принципів: служіння Українському народові; відстоювання національних інтересів України; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; професіоналізм, компетентність, ініціативність, об'єктивність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і додержання дисципліни [7].

У Положенні «Про Національне антикорупційне бюро України» теж визначена низка принципів, зокрема: верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність та справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [8].

Потрібно сказати, що перелік операціональних принципів є дуже великим, оскільки охоплює широкий спектр відносин з організації та функціонування публічної служби. Ю. М. Старилів запропонував поділяти подібні принципи на дві групи: принципи організації та принципи функціонування служби [13]. Стосовно публічної служби особливого призначення принципи функціонування, на наш погляд, поділяються на статусні принципи, які встановлюють конкретний зміст публічно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби відповідно до професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; відповідальність публічних службовців через невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов'язків; забезпечення державного захисту службовців та дисциплінарні принципи, які складають керівні засади, що зумовлюють моральні якості особи, що проходить публічну службу особливого призначення: політична незалежність; повага честі і гідності особистості; розумне поєднання гласності, свободи слова та службової стриманості, конфіденційності. В останні роки дійсно зріс інтерес до різного роду «етичних кодексів», «принципів службової поведінки», «дисциплінарні статuti».

Крім того, нормативно-правові акти, що регулюють особливості окремих видів публічної служби містять свій «набір» принципів.

З метою простежити відмінності ідентифікації правового статусу зазначених видів служби слід звернутися до відповідних нормативних актів. Ст. 1 Закону України «Про службу безпеки України» визначає її як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [10]. Ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» називає службу в поліції державною службою особливого характеру [9]. У Постанові Кабінету Міністрів «Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» визначено, що служба цивільного захисту є державною службою особливого

характеру, яка забезпечує пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, вживає заходів до запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період [5].

Синтезуючи усі ці визначення, пропонуємо ці види служби вважати публічною службою особливого призначення. На наш погляд, публічна служба особливого призначення – це інститут публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених в нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію, правовий статус службовців якого визначається як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними нормативними актами, як-то: Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» тощо, які здійснюють професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади в особливих умовах. Публічна служба особливого призначення виконує покладені на неї функції в інтересах держави і суспільства. Вона утримується, функціонує, розвивається за рахунок бюджетних коштів, які виділяються державою. У межах сучасного нормативного простору публічна служба особливого призначення структурується наступним чином: державна дипломатична служба; державна санітарно-епідеміологічна служба; державна контрольно-ревізійна служба; державна фіскальна служба; служба державних судово-медичних експертів; державна служба спеціального зв'язку; служба у правоохоронних органах (Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ (Національній поліції), служба в органах прокуратури, у пенітенціарній системі), служба в органах цивільного захисту, військова служба, професійна діяльність суддів, служба в апараті суду.

#### Висновки

Реформування публічної служби, створення нових її структур, зокрема, Національної поліції, антикорупційних органів тощо, службова діяльність у яких має значну специфіку, вимагають розробки й реалізації принципово нових підходів до інтерпретації принципів службової діяльності у публічній службі в Україні.

За своїм змістом і сферою дії принципи публічної служби є неоднорідними. Нами були виділені наступні групи принципів публічної служби особливого призначення: конституційні, які, будучи «зовнішніми» по відношенню до неї, визначають місце і соціальне призначення інституту публічної служби в соціальній системі в цілому; інституційні або, «внутрішні» принципи публічної служби як окремого публічно-правового інституту, які спрямовані на реалізацію утилітарних завдань публічної служби. Операціональні принципи, в свою чергу, можуть бути диференційовані на загальні операціональні (характеризують всю систему публічної служби) та спеціальні операціональні (характерні для окремих її видів (наприклад, для служби особливого призначення). Крім того, запропоновано поділяти принципи функціонування публічної служби особливого призначення на статусні принципи, які встановлюють конкретний зміст публічно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби відпо-

відно до професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; відповідальність публічних службовців через невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов'язків; забезпечення державного захисту службовців та дисциплінарні принципи, які складають керівні засади, що зумовлюють моральні якості особи, що проходить публічну службу особливого призначення: політична незалежність; повага честі і гідності особистості; розумне поєднання гласності, свободи слова та службової стриманості, конфіденційності.

#### Література.

1. Адміністративне право України. .1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за ред. проф. Галуцька. – Херсон: Гринь, 2015. – 272 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби / М. Карпа // Демократичне врядування : Наук. вісник, 2011. – Вип. 6. – Режим доступу: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf)
4. Основні функції та принципи Державної прикордонної служби України. – Режим доступу: <http://dpsu.gov.ua/ua/osnovni-funkcii-ta-principi-derzhavnoi-prikordonoj-sluzhbi-ukraini/>
5. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанови Кабінету Міністрів від 11.07.2013 № 593. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
7. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 № 2728-III Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.
8. Про Національне Антикорупційне Бюро України: Закон України № 1698-18 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст. 2051.
9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України [Текст] / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
12. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка / [О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 64 с.
13. Старилов Ю. Н. Служебное право / Ю. Н. Старилов. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.
14. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / Василь Тимків // Публічне управління: теорія і практика: зб. наук. праць. – 2012. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-1/doc/2/05.pdf>.