

### **I. З. Іськів**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Вінницького державного педагогічного університету  
імені Михайла Коцюбинського

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*У статті розкрито особливості процесу трансформації основоположних принципів організаційно-правового забезпечення функціонування державної служби. Закріплені у чинному законодавстві України керівні принципи державної служби є основою діяльності державних службовців однойменних установ – державних служб як центральних органів виконавчої влади.*

*За роки незалежності двічі змінювалась редакція прийнятого у 1993 р. Закону України «Про державну службу», що безумовно відобразилось і на сутності концептуальних положень функціонування державних служб.*

*Викладені аргументи доводять необхідність переосмислення сучасних принципів державної служби із застосуванням системного підходу, дослідження їх взаємозв'язку із наведеними в інших законодавчих актах, що регулюють функціонування державної служби, зокрема в законах «Про державну службу» різних редакцій, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про адміністративну процедуру».*

*Принципи державної служби – основоположні ідеї, що визначають її сутність, ознаки та напрями вдосконалення державно-правових відносин між державою та державними службовцями у частині реалізації ними завдань і функцій державної служби, забезпечення здійснення їх компетенцій і повноважень. Із використанням табличних методів та методів порівняльної методології розкрито сутність і функціональну роль кожного з сучасних принципів державної служби, з'ясовано їх складові та кореляцію з іншими принципами. Проаналізовано зміни принципів державної служби, закріплених у діючому законодавстві, акцентовано увагу на нововведених принципах.*

*Виокремлено та систематизовано критерії класифікації принципів державної служби, запропоновані у наукових джерелах. За допомогою методів узагальнення та систематизації розроблено та запропоновано схему класифікації принципів державної служби.*

**Ключові слова:** закон, державна служба, принципи, верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, добросовісність, ефективність, рівний доступ до державної служби, політична неупередженість, прозорість, стабільність, критерії класифікації, класифікація принципів.

**Постановка проблеми.** Розвиток державної служби з позицій реформування суспільних відносин у різних сферах відображається, насамперед, шляхом прийняття нормативно-правових актів задля забезпечення ефективності реалізації функцій і завдань державного управління, підвищення рівня професіоналізму державних службовців, надання більш якісних публічних послуг фізичним і юридичним особам. Саме тому в Україні втретє змінено Закон України «Про державну службу» і з 1 травня 2016 р. почала діяти чинна редакція, прийнята 10 груд-

ня 2015 р. [16]. У цьому документі актуалізовано положення багатьох складових функціонування системи державної служби, зокрема: правовий статус, вступ на державну службу, службова кар'єра, розподіл посад на категорії, присвоєння рангів, оплата праці, заохочення і соціальні гарантії, припинення державної служби тощо.

Суттєві зміни проведено і щодо принципів державної служби, які є дуже важливою складовою структури інституту цього виду публічної служби. Принципи – це основа, підґрунтя, фундамент організації та функціонування всієї

публічної служби, зокрема і її основних чотирьох видів: політичної, патронатної, муніципальної та державної [11, с. 153]. Питання принципів державної служби має важливе значення, а тому виокремлено аналіз поняття, сутність і зміст цих складових механізму державного управління у пропонуваній роботі.

Термін «принципи державної служби» у структурі цього інституту вказує на основоположні риси, характеристики, зміст і місця самої державної служби, що загалом визначає актуальність теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень.** В Україні проблемам вивчення та аналізу принципів державної служби приділяли увагу чимало науковців у сфері публічного управління та адміністрування, а саме: О.О. Акімов, В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, М.О. Гермалюк, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, М.І. Карпа, І.Б. Коліушко, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.В. Малиновський, О.В. Петришин, І.І. Письменна, Є.М. Сафронова, С.М. Серьогін, О.В. Хорошенюк, А.А. Шарая та інші.

Так, виокремлюючи підходи до розуміння принципів державної служби, науковці О.Д. Лазор та О.Я. Лазор розкрили особливості системи принципів, підходи до класифікації, їх сутність у законодавстві України [10, с. 34-42], ґрунтуючись на діючих на той час законах [18, 22].

Принцип верховенства права як основи розвитку правової держави, співвідношення понять верховенства права і правової держави досліджували П. Арнаутов, М.І. Козюбра, Н.М. Оніщенко, М. Оніщук, О.Ф. Скакун, О.В. Скрипник, Б. Таманага та ін.

На відсутності «серйозних монографічних робіт і, навіть, статейного матеріалу, пов'язаного з категорією «законність», яка майже зникла з наукового вжитку та із науково-популярних видань» наголошувала свого часу Н.М. Оніщенко [14, с. 13].

У науковій літературі виокремлюють чотири види патріотизму: територіальний, етнічний, державний і конституційний, кожний з яких має свої особливості. У цій частині неможливо оминати історичну спадщину українських політичних діячів, теоретиків та ідеологів українського націоналізму: Д.І. Донцова, котрий стверджував, що «всякий патріотизм без характеру мертвий» [4, с. 15]; В.К. Липинського, який наполягав на солідарності та єдності всіх постійних мешканців української землі як сутності територіального

патріотизму; М.І. Міхновського, проголошувани ідеї якого виражали державотворчість патріотизму. Серед сучасних дослідників сутності патріотизму та його видів – необхідно відмітити Ю.В. Івченка, В.Я. Малиновського та інших науковців, зокрема І.П. Андрушко та І.А. Куян розглянули у своїх публікаціях правовий патріотизм як оптимальну модель державницької ідеології України. До питання конституційного патріотизму звертались у своїх працях і зарубіжні науковці J.E. Fossum, Z. Okłopcis та інші.

Питання класифікації принципів державної служби були предметом наукових досліджень М.О. Германюк та Є.М. Сафронової [2], які зосередили свою увагу на ролі та значенні цього процесу, виокремленні критеріїв класифікації крізь призму узагальненого огляду адміністративно-правової літератури з означеної проблематики. Однак, праці науковців, здебільшого, стосувались періоду наукових досліджень та законодавства про державну службу, прийнятого до 2015 р., означений предмет дослідження потребує уточнення та доповнення з урахуванням реалій сьогодення.

Отже, у науковій площині відсутні теоретичні напрацювання та інноваційні підходи до вирішення питання розроблення класифікації принципів державної служби та у зв'язку з цим формування напрямів удосконалення чинного законодавства України з урахуванням європейських стандартів.

**Мета статті** зумовлена необхідністю аналізу основоположних принципів організаційно-правового забезпечення функціонування державної служби впродовж її становлення та їх класифікації.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «принципи» (від лат. «principium») означає основні, найзагальніші, вихідні положення. З цього можна стверджувати, що «принципи державної служби» відображають основні, найсуттєвіші риси державної служби як визначальної складової державного апарату, що виконує завдання і функції держави. Розуміння принципів державної служби ускладнюється тим, що це ідеї, напрями, настанови, наукові обґрунтування, спрямовані на вираження закономірностей для реалізації своїх повноважень тими особами, які обіймають посади державних службовців.

Принципи державної служби закріплені, починаючи з 1 січня 1994 р., не тільки у трьох редакціях базового закону [16-18], але

й у Правилах поведінки державних службовців (2000 р.) [6] та (2010 р.) [7], а також у діючих на сьогодні Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016 р.) (далі – Правила) [5]. У діючих Правилах наголошується на поведінці публічних службовців у робочий та позаробочий час, добросовісності, раціональності у використанні державного та комунального майна, ефективності, екологічності. Достатньо викладено й сутність аполітичності під час перебування на службі; недопущення конфлікту інтересів у своїй діяльності; ненадання прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій; необхідності постійного підвищення як свого професійного рівня, так і володіння державною мовою; недопущення дискримінації української мови тощо. Окремий п. 6 відведено тому, який стиль одягу повинен бути у публічних службовців – це офіційно-діловий стиль, що відповідає загальноприйнятим вимогам пристойності. Це означає, що принципи державної служби мають свій розвиток і у відповідних підзаконних нормативно-правових актах, що свідчить про потребу їх подальшого вивчення, уточнення, класифікації тощо.

Сучасний законодавець не дає визначення поняття «принципи державної служби», але використовує його у різних нормативно-правових актах. Повний перелік принципів державної служби наведено у діючій редакції закону (ст. 4) [16] і налічує 10 позицій. Якщо порівняти у кількісному співвідношенні, то нормами ст. 3 Закону України «Про державну службу» (1993 р.) [18] передбачено 8 принципів, а вже наступна редакція закону від 17 листопада 2011 р. [17] у ст. 3 містила 9 принципів. Редакція Закону України «Про державну службу» (2011 р.) [17] була свого часу прийнята, але не вступила в дію через постійні зміни, а потім (31 грудня 2015 р.) – втратила чинність у зв'язку з прийняттям третьої редакції закону [16], яка діє, зазнаючи також відповідних трансформацій, дотепер. Проте, у Законі України «Про адміністративну процедуру» (2022 р.) [15], що регулює відносини суб'єктів владних повноважень та споживачів адміністративних послуг стосовно їх надання, зафіксовано вже 13 основоположних принципів діяльності публічної адміністрації.

Необхідно наголосити на тому, що в чинному Законі України «Про державну службу» (2015 р.) [16] розкрито сутність принципів, чого

немає в попередніх його версіях. Аналогічно, як і в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) [22] відсутнє трактування наведених принципів служби, хоча їх тлумачення детально викладено у відповідному коментарі [12, с. 17-27].

Більшість із згадуваних науковців розмежували принципи державної служби на конституційні та організаційно-функціональні. Виходячи з норм Конституції України [8] та діючої редакції Закону України «Про державну службу» [16], інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних службовців, розподіл принципів (за змістом), указаних у ст. 4 закону, представлено у табл. 1.

Традиційно принципи розмежовують на: загальні, міжгалузеві та галузеві. Слідуючи позиції науковців [24, с. 49], «галузеві або внутрішньогалузеві принципи конкретизуються в інституційних принципах», що також спробуємо підтвердити або ж спростувати.

Деякі науковці, приміром, Є.С. Черноног (2008 р.) [25, с. 200, 201] пропонує класифікувати принципи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, з урахуванням Концепції адміністративної реформи (1998 р.) та діючих редакцій базових законів про службу [18, 22], на три групи: конституційно-правові, організаційно-функціональні та етичні (табл. 2). Принципи першої групи – конституційно-правових, на думку автора, це ті, які спрямовують діяльність публічних службовців на реалізацію та охорону прав і свобод людини і громадянина в Україні. Організаційно-функціональні принципи визначають основні засади організації та функціонування публічної служби. Третя група характеризує етичний аспект діяльності публічних службовців, гуманістичний, людино-орієнтований підхід.

Вважаємо, що пропонується класифікація принципів публічної служби недостатньо відповідає нормам Конституції України, викликає сьогодні, відтак потребує коригування з урахуванням прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.).

Усі три принципи першої групи за Є.С. Черноногом згідно із діючим на сьогодні законом про державну службу, об'єднано у перший принцип конституційної групи. Два перші принципи етичної групи (патріотизм, служіння народу України; політична та конфесійна нейтральність) доцільніше зарахувати до конституційних, які на сьогодні сформульовані як принцип патрі-

Таблиця 1

## Розподіл принципів державної служби на групи

Конституційні	Організаційно-функціональні
1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;	3) 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;
2) законності - обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;	5) доброчесності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
4) патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові;	6) ефективності - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;	9) прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
8) 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;	10) стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Примітка: нумерація принципів збережена відповідно до Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [16]

Джерело: укладено автором на основі [16]

Таблиця 2

## Розподіл принципів публічної служби на групи

Конституційно-правові	Організаційно-функціональні	Етичні
1) верховенства права, Конституції та інших законів України; 2) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечення рівних прав для всіх громадян	1) професіоналізм і компетентність; 2) конкурсний відбір; 3) оптимальне поєднання повноважень і відповідальності; 4) відкритість і прозорість; 5) фінансове і матеріально-технічне забезпечення за рахунок державного бюджету; 6) правова і соціальна захищеність державних службовців; 7) персональна відповідальність; 8) дотримання прав підприємств, об'єднань громадян; 9) дотримання прав місцевого та регіонального самоврядування.	1) патріотизм, служіння народу України; 2) політична та конфесійна нейтральність; 3) гуманізм і соціальна справедливість

Джерело: сформовано на основі [25, с. 200, 201]

отизму – відданість та вірне служіння Українському народові та політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державних службовців, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків (п.п. 4, 8 ст. 4) [16]. Ще одним аргументом на користь того, що вказані вище принципи доцільніше зараховувати до конституційних є те, що ці права, свободи та обов'язки людини і громадянина затверджені саме конституційними положеннями. Принцип гуманізму

і соціальної справедливості, зарахований цим автором до третьої етичної групи, не згадується у Законі України «Про державну службу» ні у редакції 2011 р., ні у діючій. Мабуть, законодавець ці поняття об'єднав у принцип доброчесності (№ 5), що враховано нами до організаційно-функціональних принципів.

Вбачаємо, що наведені класифікації були актуальними, але після прийняття Концепції адміністративної реформи (1998 р.), Закону України «Про державну службу» (2015 р.), доцільніше застосовувати класифікацію принципів державної служби за відповідними крите-

ріями: за видом державної служби, джерелом закріплення, об'єктом та суб'єктом реалізації, змістом.

Що стосується трансформації принципів державної служби за останні 30 років (1994 – 2024 рр.), то нами проведено відповідне дослідження (табл. 3), де вони представлені. У кількісному виразі динаміка принципів є позитивною (з 8 до 10). Деякі з них, викладені в останній редакції закону, є новітніми, зокрема: верховенство права, рівний доступ до державної служби, ефективність, прозорість, стабільність. Це означає, що у порівнянні з попередньо діючим законом про державну службу 1993 р. принципи державної служби оновлені на 70 %. Тому, виникла необхідність аналізу закріплених цих новітніх основоположних ідей інституту державної служби.

Необхідно відмітити, що в деякій мірі принципи державної служби у діючій редакції закону відрізняються і від попередньої (2011 р.), який так і не набрав законної сили, зокрема принципи ефективності та стабільності. Одночасно, з переліку вилучено принципи пріоритету прав людини і громадянина (очевидно замінено принципом верховенства права); служіння народу України (можливо ідентифіковано з патріотизмом); демократизму, персональної відповідальності; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян; ініціативності, чесності, компетентності, відданості справі; гуманізму і соціальній справедливості (що може бути сутністю принципу добросовісності).

Очевидно, що детальніше вивчення, встановлення сутності і характеристик принципів державної служби діючого закону у порівнянні з попередніми його редакціями є питанням актуальним, як і питання їх класифікації, з урахуванням пропонованої науковцями О. Д. Лазор та О. Я. Лазором [13, с. 48] класифікації самої державної служби.

Перший принцип, який належить за нашою версією до конституційних, це *верховенство права* – забезпечення 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 (п. 1 ч. 1 ст. 4) [16]. Це положення дослівно продубльовано зі ст. 8 Конституції України, де зазначено «В Україні визнається і діє принцип верховенства пра-

ва». Принцип верховенства права, як забезпечення пріоритету прав людини і громадянина закріплено у ст. 3 Конституції України, де зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, (а відповідно і державного службовця – автор). Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3) [8].

Права і свободи людини і громадянина та основна місія держави, а відповідно і державної служби, їх забезпечити деталізовано у ст. ст. 21-64 Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону. Гарантією забезпечення вказаних прав і свобод є і ст. 157 Конституції України, де зазначено у ч. 1 цієї норми, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Тому, абсолютно обґрунтовано нами цей перший принцип державної служби зараховано до конституційних принципів, адже значна частина норм нашого Основного Закону спрямована саме на реалізацію верховенства права. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина у державі, це не тільки реалізація принципу верховенства права, але це і виконання ст. 1 Конституції України, де закріплено, що Україна є суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Законотворці тут чітко наголосили на тому, що саме Конституція України має найвищу юридичну силу, а всі інші закони та нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй. Цей принцип відповідає і ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [19], що стосується діяльності уряду, а також принципам діяльності місцевих державних адміністрацій (ч. 2 ст. 3) [20], що цілком зрозуміло. Визначення цього принципу практично ідентично до визначення сутності відповідного принципу служби в органах місцевого самоврядування у нещодавно прийнятій редакції закону 2023 р. [21], за винятком прикінцевого словосполучення «виконання завдань і функцій держави» цілком логічно замінено на «здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування».

Необхідно відзначити і той факт, що порівнюючи всі три редакції закону України «Про державну службу» бачимо, що принцип верховенства права, закріплений у діючому законі

Таблиця 3

## Гене́за трансформації принципів державної служби у базових законах України

Про державну службу	Про центральні органи виконавчої влади	Про державну службу	Про Кабінет Міністрів України	Про державну службу	Про адміністративну процедуру
16.12.1993 р. (ст. 3)	17.03.2011 р. (ст. 2)	17.11.2011 р. (ст. 3)	27.02.2014 р. ст. 3	10.12.2015 р. (ст. 4)	17.02.2022 р. (ст. 4)
1) служіння народу України	–	2) патріотизму та служіння Українському народу	–	4) патріотизму	–
2) демократизму і законності	4) законності	3) законності	2) законності	2) законності	2) рівність перед законом;
3) гуманізму і соціальної справедливості	–	6) доброчесність	–	5) доброчесності	5) добросовісність і розсудливість
4) пріоритету прав людини і громадянина	1) верховенства права; 2) забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина	1) верховенства права	1) верховенства права	1) верховенства права	1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні
5) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	–	5) професіоналізм	–	3) професіоналізм	3) обґрунтованість; 6) пропорційність; 8) своєчасність і розумний строк; 11) офіційність
6) персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни	7) відповідальність	9) персональна відповідальність державного службовця	6) солідарної відповідальності	–	–
7) дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;	–	–	–	–	13) гарантування ефективних засобів правового захисту
8) дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян	–	–	–	–	–
–	–	–	–	6) ефективності	9) ефективність
–	–	4) рівний доступ до державної служби	–	7) забезпечення рівного доступу до державної служби	–
–	–	7) політична неупередженість	–	8) політичної неупередженості	4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу
–	6) відкритості та прозорості	8) прозорість діяльності	7) відкритості та прозорості	9) прозорості	7) відкритість
–	3) безперервності	–	4) безперервності	10) стабільності	–
–	5) забезпечення єдності державної політики	–	–	–	–

–	8) єдиноначальності	–	–	–	–
–	–	–	3) поділу державної влади	–	–
–	–	–	5) колегіальності	–	–

Примітка: нумерація принципів збережена згідно із відповідним законом

Джерело: укладено автором на основі законів [15-19, 23]

цілком відповідає першому принципу редакції 2011 року, а у законі 1993 року такого напрямку діяльності чітко не вказано. Однак, детальніший аналіз принципів Закону 1993 р. вказує на принцип за № 4 – пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Практично це тлумачення принципу верховенства права, де зазначено його як забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Тому, з упевненістю можна резюмувати, що принцип верховенства права присутній як основоположний у всіх трьох редакціях Закону України «Про державну службу», так і в інших законодавчих актах, що регулюють діяльність публічних, зокрема державних службовців.

Н.М. Оніщенко [14, с. 14, 15] звертає увагу, що у суспільстві та правовому полі домінує позиція стосовно взаємного виключення принципів верховенства права та верховенства закону, що важко зрозуміти. Відтак, обґрунтовує та наполягає на їх «взаємодії, взаємовпливі та взаємобумовленості», розуміючи під законом «офіційне джерело юридичних норм», «специфічне суспільне явище, що визначає пріоритет закону у відносинах між владою та особою».

Другий принцип – *законності*, це обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (п. 2 ч. 1 ст. 4) [16]. Цей напрямок діяльності державного службовця суттєво розділяє діяльність державного службовця від менеджера приватної форми власності. Будь які дії державного службовця повинні кореспондуватись із нормами Закону, в той час, коли інший менеджер – не держслужбовець може приймати різні рішення у межах чинного законодавства. Законність на державній службі – це напрям дії дотримання норм права, принципу права. Це означає, що необхідно чітко дотримуватись законодавства, зокрема обмежень на поведінку державного службовця, яка повинна бути однозначно у межах правових норм і не може залежати від

розсуду конкретних посадових осіб, що забезпечують виконання завдань і функцій держави.

Принцип законності, на нашу думку, це чітке дотримання норм права державними службовцями, особливо тими, які безпосередньо надають адміністративні послуги фізичним і юридичним особам – це гарантія дотримання прав і свобод людини і громадянина. На необхідності «зміцнення авторитету закону і принципу законності в правовому просторі» наголошувала Н.М. Оніщенко [14, с. 16], як першочерговому завданні теоретиків і фахівців.

Принцип законності не є нововведенням, це такий напрям діяльності, який закріплено у всіх проаналізованих нами законах з деякими відмінностями. Зокрема, у тексті закону про державну службу (1993 р.) він прописаний як «демократизму і законності». Натомість, уже у 2011 р., що продубльовано і 2015 р. термін «демократизму» вилучено. Про доцільність вилучення принципу демократизму з новітніх принципів державної служби можна не погодитись, адже це принцип, який на сьогодні визначає, насамперед, демократичну державу. Принцип демократизму – це право і реальна здатність громадян впливати через вибори, референдуми, громадські обговорення, подання петицій на процес вироблення і прийняття державно-владних рішень, і не тільки. Ще більш незрозумілою стає позиція законодавця після прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.), коли принцип демократизму залишився поза його увагою також. Із комплексного принципу верховенства права, демократизму і законності, що прописано у діючій редакції однойменного закону (2001 р.) [22] залишилися у новій редакції окремо принцип верховенства права, окремо – принцип законності. Проте, у тлумаченні цього принципу «обов'язок діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (п. 2 ст. 4) [21] не зафіксовано відповідного суб'єкта владних

повноважень, котрому визначено ці обов'язки.

У порівнянні у діючій редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) зафіксовано: законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі...», а принцип демократизму – вилучено. І це стосується діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, де всі важливі рішення життєдіяльності територіальних громад виробляються і приймаються згідно із діючим законодавством, застосовуючи демократичний принцип колегіальності, гласності на сесіях рад, засіданнях комісій, виконавчих комітетів після відповідної попередньої участі громадськості (роботи громадських організацій, громадські обговорення, опитування, місцеві референдуми тощо).

Принцип *професіоналізму*, який зарахований нами до групи організаційно-функціональних, це – 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 (п. 3 ч. 1 ст. 4) [16].

Розвиток державної служби в Україні на основі професіоналізму – це одне з ключових завдань кадрової політики держави. Підготовка професіоналів для державної служби через підвищення якості професійної підготовки державних службовців – основа діяльності відповідних ЗВО з реалізації відповідних освітніх програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Реорганізація, а точніше ліквідація, систем освітніх закладів НАДУ й акредитування відповідних освітніх програм для великої кількості університетів викликає певний сумнів у покращенні якості надання освітніх послуг з метою підвищення кваліфікації державних службовців, насамперед, через недостатньо професійний склад науково-педагогічного персоналу. Професіоналізм – це висока підготовленість до виконання завдань у професійній діяльності, який проявляється у постійному підвищенні кваліфікацій, творчій активності. Коли йдеться про професіоналізм державного службовця – це ще і готовність та здатність до якісного надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Рівень професіоналізму державної служби – дзеркало держави, тому, що саме державні службовці реалізують завдання і функції держави.

Саме тому такі високі вимоги повинні бути до навчання державних службовців, а відповідно і до кваліфікації науково-педагогічних працівників, які здійснюють таку підготовку. Можна стверджувати, що професіоналізм є одним із основоположних принципів, де кожен так чи інакше спрямовує державну службу на виконання відповідних завдань, і коли йдеться про якість їх виконання, то на перший план виходить саме рівень професійної підготовки та компетентність службовця.

Компетентність – це якісне виконання повноважень, яке обумовлюється займаною посадою і здатністю виконувати конкретні завдання у межах своїх прав і функцій. Необхідно частково погодитись з А.Б. Гришук [3, с. 231], що професіоналізм державної служби – це особи з вищою освітою (бажано не нижче рівня магістр) з відповідною професійно-кваліфікаційною характеристикою, зі спеціальною професійною підготовкою у галузі «Публічне управління та адміністрування» для ефективного виконання своїх обов'язків з постійним підвищенням своєї кваліфікації, зокрема і шляхом самоосвіти.

Тому, визначення професіоналізму у діючій редакції закону (2015 р.) та у попередній редакції (2011 р.) починається зі словосполучення «компетентне виконання посадових обов'язків». У Законі України «Про державну службу» (1993 р.) цей принцип зазначено як «професіоналізму, компетентності, відданості справі». В аналізованих нами законодавчих актах «Про Кабінет Міністрів України» [19], «Про центральні органи виконавчої влади» [23], «Про місцеві державні адміністрації» [20] принцип професіоналізму відсутній.

Четвертий принцип – *патріотизму*, що розглядається у законі як «відданість та вірне служіння Українському народові» (п. 4 ч. 1 ст. 4) [16], новітній принцип, який вже був зафіксований у попередній редакції закону (2011 р.) із назвою «патріотизм та служіння Українському народу». Дослідники І.А. Куян та І.П. Андрушко стверджують, що «патріотизм як державницька ідеологія взагалі не був затребуваний у державній політиці України до останнього часу» [9, с. 15], що пояснюється як затяжним перехідним періодом становлення української державності, нестабільністю цього процесу, так і неоднозначністю тлумачення цього поняття, багатоаспектністю тощо.

У версії закону «Про державну службу» 1993 р. подібного принципу не було, натомість



зафіксовано принцип – служіння народу України, що дублювалось також і в присязі державного службовця. В останніх редакціях цього закону з'явився принцип патріотизму, набуваючи відповідного правового змісту. Проте, в інших досліджуваних нами законах [15, 19, 23] він відсутній, що потребує на наше переконання внесення відповідних змін, відтак матимемо не лише зафіксовану відповідну моральну вимогу, але й юридичний обов'язок публічних службовців гідно реалізовувати надані їм повноваження як представникам влади.

Принцип патріотизму визначає, що вся діяльність державного службовця має бути спрямована на відданість та вірне служіння інтересам Українського народу. Органи державного управління та державної влади через надання адміністративних послуг державними службовцями зобов'язані дотримувати права і свободи людини і громадянина та надавати правовий захист у разі їх порушення. Тому, цілком погоджуємось із твердженням науковців, зокрема В. Васильківською [1, с. 88], що вся діяльність державної служби має бути також спрямована на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Сама назва «державна служба» говорить про те, що держава в особі державних органів через державних службовців служить людині, реалізуючи її права і законні інтереси.

Аналізуючи принципи діяльності державних службовців Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій через відповідні закони [19, 20], необхідно підкреслити, що такий принцип патріотизму не зафіксований, хоча цілком зрозуміло, що він необхідний. Адже саме органи державної виконавчої влади, як значна частина інституту публічного адміністрування, в особі конкретних державних службовців реалізують державну політику в центрі та на місцях. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» у ч. 1 ст. 2 принцип патріотизму відсутній теж.

П'ятий принцип – *добročесності* – спрямовує дії державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (п. 5 ч. 1 ст. 4) [16]. У перших Правилах поведінки державних службовців (2000 р. і 2010 р.) [6, 7] зазначалось, що вони були «узагальненням поведінки та добročесності державних службовців». Норми діючих Правил поведінки (2016 р.) [5] зобов'язують публічних службовців діяти добročесно:

- спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;

- не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;

- не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», крім випадків, установлених законом.

Проте, вже добročесність, як новітній принцип державної служби, уперше згадується у законі 2011 р. та отримав продовження у його застосуванні і в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.). Подібний принцип відсутній у всіх інших нормативно-правових актах, що аналізуються нами. Його немає і в положеннях, що регулюють діяльність державних служб як ЦОВВ та їх територіальних органів.

Добročесність – це не тільки чесне виконання своїх обов'язків, це ще і високоморальність з превалюванням публічних інтересів над державними. Дотримання принципу добročесності вимагає від державного службовця не тільки гідної поведінки у робочий час, але за будь яких інших обставин. Принцип добročесності захований нами до групи організаційно-функціональних принципів. Добročесність як високо моральність, чесність, шанобливість, гідність, щирість, милосердність, відповідальність – усі ці важливі якості знайшли своє відображення і у Присязі державного службовця (ч. 1 ст. 36) Закону України «Про державну службу» (2015 р.). Дотримання цього принципу дозволить викоринити зі сфери діяльності корупційні прояви та конфлікт інтересів, що призведе, зокрема, до підвищення авторитету і престижності державної служби.

Шостий принцип – *ефективності*, як раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики (п. 6 ч. 1 ст. 4) [16]. Цей новітній принцип дер-

жавної служби дуже важливий на сучасному етапі розвитку України, в часи війни та необхідності розбудови не просто демократичної держави, а так званої «сервісної держави». Основне призначення якої – ефективне надання відповідних послуг своїм громадянам у зручний для них спосіб. За останні роки багато прийнятих управлінських рішень спрямовано саме на впровадження у всі сфери життя сучасних інноваційних підходів, інструментів е-врядування тощо. Значна кількість людей, що скористались зручними е-послугами, оцінили діяльність державних службовців як покращення ефективності адміністративних процедур.

Саме побудова ефективної сервісної держави і є цією кінцевою метою реформування державного управління і державної служби. Частково реформа вже реалізувалася з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» і набрання ним чинності. Цей нормативно-правовий акт встановлює чіткі й уніфіковані правила, що будуть сприяти отриманню фізичними і юридичними особами якісних державних послуг та захистять їх від свавілля державних чиновників і правоохоронних структур. Принцип ефективності зафіксований і в новоприйнятій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.), сутність якого полягає у раціональному і результативно використанні ресурсів для здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Сьомий принцип – *рівного доступу до державної служби*, теж є новітнім принципом конституційної групи (ч. 2 ст. 38) [8], вперше зафіксований у законі 2011 р. і зміст якого полягає у забороні всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження (п. 7 ч. 1 ст. 4) [16]. Важливість цього принципу підтверджується також фіксацією з подібним формулюванням у Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.). Однак, важливість його полягає не тільки у законодавчому закріпленні, але й у детальній регламентації гарантування його дотримання.

Восьмий принцип, що належить до конституційної групи, новітній принцип *політичної неупередженості*, який уже фіксувався у законі 2011 р., має важливе значення у сучасних

умовах державного будівництва. Законодавчо політична неупередженість трактується як 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 (п. 4 ч. 1 ст. 4) [16]. Загалом цей принцип визначено нормами ст. ст. 35, 36 Конституції України, що обумовлюють захист прав і свобод людини та права громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Закріплення принципу політичної неупередженості у відповідних законах стало справою часу. Політична неупередженість як м'якша версія вимог до адміністративних державних службовців полягає в тому, що дозволяє їм членство і діяльність у політичних партіях і громадських організаціях (крім державних службовців категорії «А») поза державною службою. Натомість у більшості базових законах, що регулюють державну службу мілітаризованих і спеціалізованих державних службовців подібний принцип більш суворіший – «безпартійність», який забороняє членство у політичних партіях чи політичних рухах. Хоча потрібно розуміти, що можна і не бути членом політичної партії, але надавати переваги їй чи захищати певні інтереси під час виконання своїх посадових обов'язків, що є неприйнятним для державних службовців. Тому, затверджений законом принцип політичної неупередженості не тільки ставить певні заборони державному службовцю, але і захищає його від впливу з боку провладних політичних сил, дає змогу ефективно виконувати свої обов'язки незалежно від того, яка партія здобуває владу.

Принцип політичної неупередженості, як важливе підґрунтя державної служби детально конкретизований у ст. 10 Закону «Про державну службу» (2015 р.). У цій нормі закріплено політичну неупередженість, як важливу складову правового статусу державного службовця. Принцип політичної неупередженості зафіксовано також і в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.) з подібною вимогою щодо діяльності муніципальних службовців, натомість він відсутній у нормативно-правових актах, таких як «Про Кабінет Міністрів України» [19], «Про центральні органи виконавчої влади» [23] та ін.

Дев'ятий принцип державної служби – *прозорості* як відкритості інформації про діяль-

ність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України (п. 9 ч. 1 ст. 4) [16]. Можна вважати його новітнім принципом через те, що він не згадувався у Законі 1993 р. [18]. Принцип прозорості діяльності, попередньо закріплений у законі 2011 р. [17] і законі «Про Кабінет Міністрів України» (2014 р.) [19]. Аналогічним принципом передбачено регулювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування з початком дії відповідної реалізації закону 2023 р. Принцип прозорості відіграє важливу роль у питаннях недопущення корупційних проявів, доступності, управлінської діяльності для громадян, відкритості функціонування органів публічної влади і публічного управління. Прозорість передбачає можливість громадянина у визначеному порядку отримати інформацію про діяльність державного службовця, про прийняті рішення (за винятком секретної інформації). Принцип прозорості доповнює категорію організаційно-функціональних.

Заключний принцип державної служби, десятий – *стабільності*, зміст якого трактується як призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів (п. 4 ч. 1 ст. 4) [16]. Цей принцип також належить до групи новітніх, оскільки не фіксувався ні в законі 1993 р., ні 2011 р. Цей принцип закріплює, насамперед, розподіл публічної служби на політичну службу, службовці якої обираються (призначаються) строково і на державну службу, яка повинна функціонувати незалежно від тих чи інших політичних діячів. Принцип стабільності не згадується у жодному іншому законі, що регулює діяльність державної влади, але він отримав своє продовження у новоприйнятому законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.). Принцип стабільності зарахований нами до групи організаційно-функціональних.

Водночас, у ст. 4 діючого закону «Про державну службу» (2015 р.) відсутній принцип відповідальності державних службовців, який закріплений у попередніх редакціях як принцип персональної відповідальності.

**Висновки.** Принципи державної служби, закріплені у Законі України «Про державну службу» (2015 р.) – важливі засадничі ідеї, що слугують підґрунтям не тільки для державної служби, але і для інших видів публічної служ-

би. З еволюцією законодавства про державну службу, основні напрями її діяльності дедалі більше зорієнтовуються на служіння людині і громадянину, на формування «сервісної держави», публічної служби, яка надаватиме якісні адміністративні послуги фізичним і юридичним особам.

Чинну редакцію Закону України «Про державну службу» (2015 р.), а саме ст. 4, необхідно доповнити принципом відповідальності державних службовців.

Наведені аргументи доводять необхідність переосмислення принципів державної служби, доцільність побудови тієї чи іншої класифікації, взаємозв'язку із принципами, наведеними в інших законодавчих актах, що регулюють публічну службу, зокрема в законах «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо. На нашу думку, такий підхід дозволить сформувати і результативну діяльність як у державній службі, так і в інших видах публічної служби: політичній, патронатній, муніципальній з урахуванням реалій сьогодення.

#### Список використаної літератури:

1. Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 10. С. 87-91.
2. Германюк М.О., Сафронова Є.М. До питання класифікації принципів державної служби. *Адміністративне право і адміністративна діяльність*. 2013. № 2. С. 95-101.
3. Грищук А.Б. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2021. Вип. 65. С. 227-232.
4. Донцов Д. І. Патріотизм і характер. URL: [http://oa.elibukr.org/bitstream/1984/420/1/doc\\_004.pdf](http://oa.elibukr.org/bitstream/1984/420/1/doc_004.pdf)
5. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нацагентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Загальні правила поведінки державного службовця : наказ Головдержслужби України від 23.10.2000 р. № 58. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Загальні правила поведінки державного службовця : наказ Головдержслужби України від 04.08.2010 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Куян І.А., Андрушко І.П. Правовий патріотизм як оптимальна модель державницької ідеології України. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 15-21.
10. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні : навч. посіб. : у 4 ч. Ч. 1; вид. 3-є, доп. і переробл. К. : Дакор, 2009. 560 с. Серія: Публічна служба.
11. Лазор О. Д., Лазор О. Я. До питання розроблення класифікації служби в Україні: теоретико-правові підходи. *Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди (до Дня державної служби)* : матер. II Всеукр. конф. (м. Вінниця, 23 черв. 2023р.). Вінниця : ТОВ «Друк», 2023. С. 148-155.
12. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Служба в органах місцевого самоврядування: науково-практичний коментар : навч. посіб. : у 4 ч. Ч. 2; вид. 2-е, доп. і перероб. К. : Дакор, 2007. 424 с. Серія: Публічна служба. (Рекомендовано МОН).
13. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Сучасні тренди класифікації державної служби в Україні. *Публічне управління в Україні: виклики та перспективи* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 жовт. 2023 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 46–50. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-343-2-12>
14. Оніщенко Н.М. Принцип законності: наукові реалії сьогодення. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 13-18.
15. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
16. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
17. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
18. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
20. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
21. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
22. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
23. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
24. Публічна служба : навч. посіб. С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, Є.І. Бородін та ін.; за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.
25. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. К. : Знання, 2008. 458 с.

### **Iskiv I. Z. Transformation of the fundamental principles of organizational and legal support for the functioning of the civil service**

*The article reveals the features of the process of transformation of the fundamental principles of organizational and legal support for the functioning of the civil service. The guiding principles of the civil service enshrined in the current legislation of Ukraine are the basis for the activities of civil servants of the institutions of the same name – civil services as central executive authorities.*

*During the years of independence, the version of the Law of Ukraine “On Civil Service” adopted in 1993 was changed twice, which, of course, affected the essence of the conceptual provisions for the functioning of civil services.*

*The presented arguments prove the need to rethink modern principles of civil service using a systematic approach, studying their relationship with those given in other legislative acts regulating the functioning of the civil service, in particular, in the laws “On Civil Service” of various editions, “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, “On central executive authorities”, “On local state administrations”, and “On administrative procedure”.*

*The principles of civil service are fundamental ideas that determine its essence, features and directions for improving state and legal relations between the state and civil servants in terms of their implementation of the civil service tasks and functions, ensuring the implementation of their competencies and powers. Using tabular methods and methods of comparative methodology, the essence and functional role of each of the modern principles of civil service is revealed, their components and correlation with other principles are clarified. The changes in the principles of civil service enshrined in the current legislation are analyzed, and attention is focused on the newly introduced principles.*

*The criteria for classifying the principles of civil service, proposed in scientific sources, are identified and systematized. Using methods of generalization and systematization, a classification scheme for the principles of civil service has been developed and proposed.*

**Key words:** *law, civil service, principles, rule of law, legality, professionalism, patriotism, virtue, efficiency, equal access to civil service, political impartiality, transparency, stability, classification criteria, classification of principles.*