

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-10.14>

СИСТЕМА ЗАГАЛЬНОСЛУЖБОВИХ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Комірчий Павло Олексійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного
управління та адміністрування
(Національна академія
внутрішніх справ,
м. Київ, Україна)

Метою наукової розробки є окреслення особливостей соціально-правової сутності загальнослужбових принципів публічної служби в контексті принципів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави. У статті з'ясовується соціально-правова сутність сучасних загальнослужбових принципів публічної служби в контексті принципів публічної служби в правоохоронній сфері України. Автором окреслюється особливість цієї групи принципів публічної служби в правоохоронній сфері, а також визначається адміністративно-правова нормативна основа цих правових принципів. Виокремлюючи, структуруючи й устанавлюючи загальну сутність розглядуваних принципів, автор здійснює їх критичний аналіз і з'ясовує особливості їх розуміння в межах діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері України. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження. Визначено, що принцип професіоналізму відображається в певному універсальному переліку вимог до публічних службовців, але варто враховувати й те, що правоохоронні органи виконують різні завдання та функції, а в структурі цих державних органів передбачаються посади, які займають публічні службовці, що виконують загальні та спеціальні посадові обов'язки. Наголошено, що комплекс принципів публічної служби в правоохоронній сфері України доцільно розуміти як цілісну систему основоположних ідей (засад) здійснення завдань і реалізації функцій публічною службою, що на законних підставах впливає на правоохоронну сферу держави, з приводу належної охорони правопорядку та прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави. Зроблено висновок, що особливе місце серед цих принципів права посідають загальнослужбові принципи. Ці принципи, поширюючись на всіх публічних службовців, маючи відповідний універсальний ефект, разом із тим у контексті діяльності публічних службовців у сфері правоохорони характеризуються певними особливостями. Ці особливості зумовлені метою, завданнями та функціями, що здійснюють органи публічної служби в правоохоронній сфері.

Ключові слова: правоохоронна система, правоохоронна сфера, принципи права, публічна служба, публічні службовці.

**THE SYSTEM OF COMMON-SERVICE PRINCIPLES OF THE PUBLIC SERVICE
IN THE LAW ENFORCEMENT AREA OF UKRAINE**

Komirchy Pavlo Oleksiiovych,
Candidate of Juridical Sciences, Associate
Professor,
Doctoral Student of the Department
of Administrative Law and Procedure
(National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine)

The purpose of scientific development is to outline the peculiarities of the social and legal nature of the general service principles of public service in the context of the principles of public service in the law enforcement sphere of our country. The article clarifies the socio-legal nature of modern service-wide principles of public service in the context of the principles of public service in the law enforcement sphere of Ukraine. The author defines the peculiarity of this group of principles of public service in the law enforcement sphere, as well as defines the administrative and legal regulatory framework of these legal principles. By identifying, structuring and establishing the general essence of the principles under consideration, the author carries out a critical analysis of them and finds out the features of their understanding in the framework of the public servants' activities in the law enforcement sphere of Ukraine. The findings of the article summarize the results of the study. It is determined that the principle of professionalism, although reflected in a certain universal list of requirements for public servants, should also take into account that law enforcement agencies perform different tasks and functions, and in the structure of these public bodies are assumed positions held by public servants and perform general and special job responsibilities. It is emphasized that the set of principles of public service in the law enforcement sphere of Ukraine should be understood as a holistic system of fundamental ideas (principles) for the implementation of tasks and implementation of functions by the public service, which legitimately influences the law enforcement sphere of the state, concerning the proper protection of law and order legitimate interests of individuals and legal entities, society and the state. It is concluded that a special place among these principles of law is occupied by civil service principles. These principles, extending to all public servants and having a corresponding universal effect, are, however, characterized by certain peculiarities in the context of the activities of public officials in the field of law enforcement. These peculiarities are conditioned by the purpose, tasks and functions exercised by law enforcement agencies.

Key words: law enforcement system, law enforcement, principles of law, public servants, public service.

Соціально-правова значимість публічної служби зумовлюється метою її створення та функціонування, завданнями й функціями, які вона реалізує. Між тим варто мати на увазі, що публічна служба існувала та існує як у демократичних, так і в авторитарних, навіть у тоталітарних державах. Більш того, вчені зауважують, що навіть у демократичній державі правовий режим може мати й негативний бік, стаючи причиною глобальних соціальних проблем. Цей парадокс виникає в разі частого порушення встановленого правопорядку. Також варто пам'ятати про те, що «правовий порядок міг діяти й на території таборів смерті або при здійсненні геноциду» [1, с. 19]. Тобто навіть тоді, коли мета, завдання та функції публічної служби видаються прогресивними, цивілізованими, спрямованими на досягнення загального добробуту,

цей «добробут» і методи, способи й засоби його досягнення можуть пов'язуватися з найбільш жахливими порушеннями прав людини та громадянина. При цьому забезпечення належного (такого, що не буде викривляти в практичній дійсності ідею вибудовування правопорядку на принципі верховенства права та людиноцентризму) функціонування публічної служби загалом і в правоохоронній сфері зокрема можливе лише в тому разі, коли ця служба буде вибудовуватися на принципах права.

Отже, варто зазначити, що принципи публічної служби в правоохоронній сфері України є надзвичайно важливим питанням, яке має суттєве значення для практичної дійсності, в якій існує людина, суспільство та держава. Особливим чином ця проблема актуалізується особливостями останніх процесів реформування правоохоронної системи й адміністративного законодавства нашої держави. Зокрема, українські вчені М.В. Ковалів, С.С. Єсімов і Ю.Р. Лозинський констатують, що реформа державної служби в правоохоронній сфері набуває переважно декларативного характеру. Указане пояснюється тим, що держава не визначила концептуальні напрями розвитку в цій сфері, не забезпечила створення відповідного адміністративно-правового інституту і, як наслідок, не сформувала адекватний сьогочасним актуальним викликам корпус державних службовців правоохоронних органів, а також єдину систему їхньої професійної підготовки й соціального захисту [2, с. 291]. При цьому загострює цю проблему той факт, що натепер у науці адміністративного права спостерігається нестача актуальних наукових розробок про принципи публічної служби в правоохоронній сфері.

Принципам публічної служби загалом і служби в правоохоронній сфері (а саме окремих правоохоронних органів) зокрема приділяється досить широка увага українських учених-адміністративістів, а саме: Н.О. Армаш, А.Й. Бучинської, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, Д.Л. Вітюка, В.М. Гаращука, В.В. Гордєєва, І.Е. Данильєвої, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, Г.І. Лелікова, Д.В. Мандичева, Р.С. Мельника, Н.Б. Новицької, Н.С. Панової, Ю.М. Фролова, Т.В. Хабарової, Ю.Г. Харченко й інших науковців. При цьому варто зауважити, що наявні дослідження принципів публічної служби в правоохоронній сфері досліджувалися лише фрагментарно. Зокрема, до сьогодні вченими недостатньою мірою окреслюються особливості вияву цих принципів у контексті організації та діяльності публічної служби у відповідній сфері, а особливо в контексті принципів, що поширюються на всю публічну службу України, – загальнослужбових принципів публічної служби.

Отже, метою наукової розробки є окреслення особливостей соціально-правової сутності загальнослужбових принципів публічної служби в контексті принципів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави. Досягнення цієї мети уможливується шляхом вирішення таких *завдань*: (1) сформулювати визначення поняття «загальнослужбові принципи публічної служби в правоохоронній сфері»; (2) визначити нормативну основу цих правових принципів у чинному законодавстві; (3) проаналізувати засадничі ідеї публічної служби в правоохоронній сфері, що належать до структури загальнослужбових принципів публічної служби в правоохоронній сфері; (4) узагальнити результати дослідження.

Загальнослужбовими принципами публічної служби в правоохоронній сфері України є правові принципи, що поширюються на всю публічну службу нашої держави (тобто на службу в державних органах і в органах місцевого самоврядування), як правило, маючи особливий вияв в організації та діяльності публічної служби у сфері правоохорони.

На сьогоднішньому етапі еволюції адміністративно-правового регулювання публічної служби України правові принципи, які стосуються публічної служби («загально-

службові принципи публічної служби»), закріплені в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу». Із цією позицією погоджується й А.А. Шарая, наголошуючи на тому, що «система цих важливих засадничих ідей становить підґрунтя не тільки державної служби, а й усїєї системи публічної служби» [3, с. 209]. Зважаючи на це, зазначимо, що до базових принципів публічної служби в правоохоронній сфері України варто зараховувати такі принципи:

(1) принцип забезпечення рівного доступу до публічної служби в правоохоронній сфері. У загальному контексті цей принцип, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», є «забороною всіх форм і проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження». Якщо принцип правової рівності публічної служби в правоохоронній сфері передбачає здійснення недискримінаційного впливу цієї служби на об'єкти своєї діяльності й однаково дискримінаційного впливу в порядку, спосіб та із застосуванням заходів, передбачених законодавством, то вказаний принцип спрямовано насамперед усередину діяльності відповідного правоохоронного органу.

Отже, принцип забезпечення рівного доступу до публічної служби в правоохоронній сфері є конкретизованим у відповідних умовах принципом недискримінації, який варто розуміти з урахуванням Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Поряд із тим варто мати на увазі, що дія цього принципу в контексті публічної служби є обмеженою, адже не всі фізичні особи однаково уможливленні вступати на публічну службу. Зокрема, аналізуючи сутність досліджуваного принципу, погодимося з українською вченою-адміністративістом Н.А. Кузьменко в тому, що основна проблема неналежної об'єктивації цього принципу в минулому зумовлювалася «корупцією, родинними зв'язками, кумівством, земляцтвом» [4, с. 57]. Натепер в Україні непотизм «як вид окремої форми корупції – фаворитизму» забороняється в ст. 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб» Закону України «Про запобігання корупції», а також у ст. 32 «Обмеження щодо призначення на посаду» Закону України «Про державну службу, ст. 12 «Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Однак, як зазначають учені, «наявна практика свідчить про те, що особи, котрі порушують обмеження спільної роботи близьких осіб, притягуються до адміністративної відповідальності, як правило, за ст. 172-7 КАП, хоча конфлікт інтересів є порушенням, пов'язаним з корупцією, а непотизм, будучи видом фаворитизму (форма прояву корупції), є специфічним проявом феномена корупції» [5, с. 336, 338];

(2) принцип прозорості (гласності й відкритості) публічної служби – це принцип, який крізь призму п. 9 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» розуміється як «відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України». У контексті питання, що нами розглядається, зазначимо, що принцип прозорості публічної служби в правоохоронній сфері передбачає відкритість щонайменше: (а) загальної інформації про правоохоронний орган (його мету, цілі, завдання та функції; структуру органу; контактні дані правоохоронного органу; оголошення про актуальні вакансії державної служби відповідних категорій, правила проходження конкурси на зайняття вакантних посад, а також результати вже проведених конкурсів); (б) нормативної бази державного органу (нормативно-правові акти, що регулюють діяльність цього державного органу); (в) даних про діяльність правоохоронного органу (річні плани закупівель установ системи цього державного органу, а також фінансова звітність, отримана міжнародна допо-

мога; результати внутрішнього аудиту; плани та результати запобігання корупції правоохоронним органом і в цьому державному органі; плани та результати здійснення інших завдань правоохоронного органу); (г) надходження й опрацювання звернень громадян (графік особистого прийому керівництвом підрозділів правоохоронного органу; правила подання письмових звернень до правоохоронного органу; результати розгляду цих звернень; особливості доступу до публічної інформації правоохоронного органу; особливості взаємодії з громадськістю та з викривачами корупції; каталог послуг правоохоронного органу). Отже, принцип прозорості публічної служби в правоохоронній сфері безпосередньо сприяє підвищенню демократизму діяльності цієї публічної служби, будучи своєрідною формою громадського контролю, який ефективно дисциплінує публічну службу у відповідній сфері та змушує її відповідальніше ставитися до реалізації покладених на неї функцій;

(3) принцип професійності публічної служби – це принцип, що виявляється в обов'язковості формування публічної служби за професійною ознакою, тобто в наявності в публічних службовців правоохоронної сфери України високого рівня професійних знань, навичок і досвіду (в здійсненні посадових завдань і функцій, які на них покладаються), що забезпечували б найбільш можливе ефективне здійснення завдань і функцій публічної служби у відповідній сфері. Це в широкому сенсі означає, що публічний службовець повинен бути належного рівня професіоналом як під час вступу на публічну службу до правоохоронного органу, так і під час подальшого виконання своїх завдань і функцій (указане стосується, серед іншого, вимоги щодо систематичного проходження службовцем навчальних курсів, отримання наступної вищої освіти, інших способів підвищення власних професійних умінь і навичок).

Хоча принцип професіоналізму й відображається в певному універсальному переліку вимог до публічних службовців, варто враховувати й те, що правоохоронні органи виконують різні завдання та функції, а в структурі цих державних органів передбачаються посади, які займають публічні службовці, котрі виконують загальні та спеціальні посадові обов'язки. Відповідно, вимога щодо професіоналізму публічного службовця в правоохоронній сфері буде складатися з певних загальних і конкретних вимог. Наприклад, професіоналізм начальника відділу організації міжнародних заходів – помічника міністра Управління протокольних заходів міністра Департаменту організаційно-апаратної роботи МВС України виявляється в тому, що відповідний службовець на момент участі в конкурсі на заміщення вказаної посади повинен: (а) мати вищу освіту за освітнім ступенем не нижче магістра та вільно володіти державною мовою; (б) досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В», або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше ніж два роки; (в) уміти працювати з комп'ютером (рівень досвідченого користувача); (г) мати необхідні ділові якості (організаторські здібності, лідерські якості, уміння розподіляти роботу, виваженість, здатність концентруватися на деталях, адаптивність, стресостійкість, вимогливість, уміння визначати пріоритети, уміння аргументовано доводити власну точку зору, навички розв'язання проблем, уміння працювати в команді) та особистісні якості (відповідальність, дисциплінованість, порядність, ініціативність, готовність до рішучих дій, емоційна стабільність, комунікабельність, повага до інших); (д) знати положення Конституції й законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», а також знати положення спеціального законодавства, що пов'язане із завданнями та змістом роботи державного службовця відповідно до посадової інструкції (положення про структурний підрозділ); (д) мати інші знання, необхідні для виконання посадових обов'язків (знання англ-

лійської мови не нижче рівня B2; порядку підготовки проектів нормативно-правових і розпорядчих актів, їх погодження та візування; вимог із питань державної таємниці; у сфері діловодства, ділового листування, підготовки документів розпорядчого, ділового характеру, аналітичних довідок; із питань організації протокольних заходів);

(5) принцип ефективності публічної служби – це принцип, що, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», виявляється в «раціональному та результативному використанні ресурсів для досягнення цілей державної політики». Тобто цей принцип відображається в результативності процесу діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, визначається як відношення результату цієї діяльності (а саме діяльності певного кола публічних службовців) за певний період часу до витрат, які вжиті для одержання вказаного результату.

Розглядуваний принцип є одним із найважливіших у діяльності публічної служби загалом і публічної служби в правоохоронній сфері зокрема, адже будь-який апарат держави утримується за рахунок державного бюджету. Н.А. Кузьменко із цього приводу зауважує, що державний бюджет не з'являється сам по собі, а формується, зокрема, за рахунок податків, які сплачують суб'єкти підприємницької діяльності й інші особи. Цілком очевидно, що «ці кошти треба раціонально й результативно використовувати як ресурси для досягнення цілей державної політики». Окрім того, погодимося з Н.А. Кузьменко в тому, що особливим чинником «практичного забезпечення ефективності використання бюджетних коштів є викорінення корупції» [4, с. 56–57];

(6) принцип доброчесності публічної служби – це принцип, котрий законодавцем у світлі п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» розуміється як «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмови державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень». Схожим чином цей принцип розуміється також й українськими вченими. Зокрема, зазначається, що в найзагальнішому вигляді доброчесність публічної влади як одна з основних категорій моральної теорії може означати «високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра (блага) як для кожної окремої людини, так і суспільства в цілому» [6, с. 70];

(7) принцип патріотизму публічної служби – це принцип, котрий, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», виявляється у «відданості та вірному служінні Українському народові». Цілком очевидно, що особливого значення цей принцип публічної служби в правоохоронній сфері набуває в умовах сьогодення, яке характеризується численними ризиками та кризовими явищами, що послаблюють правовий порядок у державі та рівень захищеності українських громадян (особливо на тимчасово окупованій території);

(8) принцип політичної неупередженості (нейтральності) публічної служби – це принцип, який, згідно з п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», виявляється в «недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утриманні від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків».

Ураховуючи це та наявні в спеціальних наукових розвідках і дослідженнях методико-теоретичні підходи до розуміння вказаного принципу [7, с. 89–90; 8, с. 12–14], доходимо думки, що цей принцип у контексті питання, що нами розглядається, об'єктивується в таких вимогах до публічної служби в правоохоронній сфері: (а) публічні службовці в діяльності не можуть виходити з тих чи інших політичних мотивів, а так само обставин, які не належать до предмета їхньої службової діяльності; (б) публічні службовці не можуть проявляти особисту прихильність

(чи неприязнь) до будь-якої особи на основі тих чи інших політичних та інших переконань; (в) публічні службовці не можуть виявляти в діяльності власні політичні погляди й переконання;

(9) принцип стабільності публічної служби – це важлива засадничка ідея функціонування публічної служби, котра, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», виявляється в призначенні державних службовців на безстроковій основі, крім випадків, визначених законом; незалежності персонального складу державної служби «від змін політичного керівництва держави та державних органів». Саме тому публічні службовці, які «присвятили свою долю служінню народу України та добросовісно це виконують, мають бути забезпечені від свавільного звільнення, пониження по службі в разі зміни Уряду чи складу Парламенту та інших політичних чи суб'єктивних чинників. Тим самим державний службовець має бути застрахований від свавілля вищого керівництва» [4, с. 57].

Отже, сьогодні комплекс принципів публічної служби в правоохоронній сфері України доцільно розуміти як цілісну систему основоположних ідей (засад) здійснення завдань і реалізації функцій публічною службою, що на законних підставах впливає на правоохоронну сферу держави, з приводу належної охорони правопорядку та прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави. Особливе місце серед цих принципів права посідають загальнослужбові принципи. Ці принципи, поширюючись на всіх публічних службовців (державних службовців, службовців в органах місцевого самоврядування), маючи відповідний універсальний (для цих службовців) ефект, разом із тим у контексті діяльності публічних службовців у сфері правоохорони характеризуються певними особливостями. Ці особливості зумовлені метою, завданнями та функціями, що здійснюють органи публічної служби в правоохоронній сфері, а саме: (1) надаючи конкурентний і недискримінаційний доступ до відповідної публічної служби громадянам України, що характеризуються достатнім обсягом правосуб'єктності, рівнем професіоналізму, добросовісності, політичної неупередженості й патріотизму (при цьому ці засадничі ідеї значною мірою корегуються об'єктивними, обґрунтованими потребами заміщення окремих посад, зокрема, особами, котрі мають належний рівень фізичної підготовки, гнучкості психіки тощо); (2) дозволяючи громадянам, суспільству та державі знати про фактичну діяльність публічних службовців у сфері правоохорони (ця можливість корегується принципом нерозголошення інформації, яка має обмежений доступ), а також здійснювати законом передбачений контроль їхньої діяльності; (3) даючи можливість публічним службовцям у правоохоронній сфері здійснювати свої службові обов'язки, як правило, на безстроковій основі, культивуючи так належний рівень нетолерантності до корупції, яка а правоохоронній сфері має одні з найтяжчих для суспільства прояви.

Список використаних джерел:

1. Працко Г.С., Чеботарев Д.А. Правовой порядок и права человека. *Правовая система и современное государство: проблемы, тенденции и перспективы развития* : сборник статей Междунар. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 10 ноября 2018 г.). Пенза : Наука и Просвещение, 2018. С. 19–21.
2. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛДУВС, 2018. 364 с.
3. Шарая А.А. Нормативний і сутнісний зміст принципів державної служби України. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 3. С. 205–211.

4. Кузьменко Н.А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 205 с.
5. Гладкий В.В. Заборона непотизму в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Київ : НАВС, 2018. Ч. 2. С. 335–338.
6. Томкіна О.О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 65–74.
7. Васильківська В.В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 87–91.
8. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 7–16.