

УДК 349.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).432](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).432)

С. М. Терницький
orcid.org/0000-0002-7569-9691
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ПРИНЦИПИ ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Постановка проблеми. Процес реформування інституту державної служби зумовлений соціально-економічними змінами в усіх сферах суспільства і держави. Постає проблема формування принципів оновленого трудового права України, а отже, принципів державної служби, які базуються на них. Якщо принципи трудового права показують його самостійний статус як галузі права, є основою регулювання відповідних відносин (оскільки визначають зміст правового регулювання, підкреслюють його специфіку), то принципи державної служби слугують ключовими, вихідними ідеями для відповідного інституту. Вони є основою побудови зазначеного інституту, визначальними для суспільних, службово-трудова відносин, витікають із них і відбивають їх закономірності. Оскільки трудове право є тією галуззю права, норми якої найбільш суттєво впливають на регулювання службово-трудова відносин, то можна стверджувати, що принципи трудового права є базовими для принципів державної служби. Водночас принципи трудового права формуються у тісному взаємозв'язку, діалектичній єдності із загальносоціальними (моральними, економічними, політичними) ідеями, загальною системою принципів права, а також принципами управління, тобто принципами державного управління. Якщо загальносоціальні принципи – моралі, співжиття, справедливості, рівності, демократії – безпосередньо пов'язані з духовним життям суспільства, то принципи права виступають як правові регулятори поведінки людей, вони «існують як модифіковані і пристосовані до правової сфери загальносоціальні принципи» [1, с. 7]. Під впливом цих загальносоціальних ідей і принципів права формуються принципи трудового права.

Стан дослідження. Питання проходження державної служби неодноразово потрапляло у поле зору різних фахівців. Зокрема, йому приділяли увагу С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, Ю.М. Старілов, В.К. Колпаков, Ю.О. Розенбаум, Ю.П. Битяк, І.Є. Данильєва, У.І. Ляхович, О.В. Литвин, О.С. Продаєвич, Д.В. Балух та інші. Однак, попри чималу кількість наукових здобутків, фахівці занадто мало уваги приділяли проведенню конкурсу на державну службу, а також принципам відбору.

Саме тому метою статті є визначення сутності поняття «принципи проведення конкурсу на державній службі».

Виклад основного матеріалу. Що стосується впливу принципів управління на формування системи принципів трудового права, то сьогодні слід керуватися тим, що трудове право розглядається як галузь права, яка регулює трудові та пов'язані з ними відносини. У принципах державного управління концентрується соціальний механізм його здійснення, визначаються напрямки діяльності держави і суспільства, людини. Принципи є орієнтирами діяльності численних суб'єктів права, слугують критеріями поведінки учасників правових відносин у галузі праці [2, с. 366]. Принципи трудового права впливають на зміст управлінської діяльності, функціонування всього механізму правового регулювання праці, виражають і охороняють систему загальнолюдських цінностей громадянського суспільства – права людини, демократизм державної влади.

Аналіз чинного законодавства, проведений С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко, дав підстави для висновку, що для принципів трудового права характерні такі ознаки: економіко-політична зумовленість (визначають політикою держави в соціальній сфері); спільність змісту (виражають сутність не однієї, а багатьох груп норм права); державна нормативність (являють собою керівні ідеї, які закріплені в нормах права, установлених державою, і які, маючи загальність і обов'язковість, виконують регулятивну функцію); системність (виражають сутність норм права в їх взаємозв'язку з іншими нормами в межах певної системи права); цілеспрямованість (виражають сутність норм права в динаміці); стабільність (діють протягом тривалого часу, відображають якісний стан системи права і за своєю природою не настільки мінливі, як норми права) [3, с. 37].

Наведені міркування дозволяють дійти висновку, що принципи трудового права – це вихідні ідеї, які відображають основні характерні риси і зміст галузі права та його інститутів. Систему цих ідей (принципів) складають такі принципи: загальносоціальні (верховенства права, законності, демократизму, рівності, соціальної справедливості,

гуманізму та ін.); галузеві принципи права (юридичної рівності перед законом і судом, свободи дії в рамках закону, презумпції невинуватості, відповідності стягнення скоєному проступку, встановлення об'єктивної істини по справі тощо); принципи права, що формуються на базі принципів управління (централізації і децентралізації, субординації і координації, ієрархії, влади і підпорядкування, переконання і примусу та ін.).

З огляду на таку систему принципів права слід підкреслити їх тісний зв'язок, а в деяких випадках і отождолення з методами права. Це, зокрема, стосується переконання і примусу, влади і підпорядкування, субординації і координації та ін. Такий взаємозв'язок пояснюється тим, що принципи трудового права є не лише основоположними ідеями цієї галузі права, а й визначають характер правового регулювання відносин у галузі праці, зміст відносин. Вони стосуються відносин низки інших галузей права (фінансового, податкового тощо). Разом із тим, якщо говорити про роль принципів права в розрізі створення загального механізму правового регулювання відносин у різних галузях і сферах, слід зазначити, що вони є тією об'єднуючою засадою, яка зводить в одне ціле численні правові норми, інститути і підгалузі. На такому фундаменті і формуються принципи окремих інститутів трудового права.

Особливий взаємозв'язок і взаємозумовленість існує між принципами трудового права і державної служби. Раніше підкреслювалося, що принципи права стосуються всього механізму регулювання відносин у галузі праці, включаючи організаційну, правову, соціальну і економічну структуру цих зв'язків, суб'єктивні права і обов'язки учасників відносин. Необхідно також наголосити на двосторонньому впливі формування принципів трудового права і державної служби, оскільки принципи трудового права створюють базу для становлення і розвитку свого правового інституту – державної служби, а принципи державної служби впливають на систему та зміст принципів галузі права.

Про взаємозв'язок та взаємозумовленість принципів трудового права і принципів державної служби свідчить єдність предмета і метода правового регулювання як для всього трудового права України, так і для його інститутів. За таких обставин загальні принципи трудового права входять до принципів державної служби як фундамент, на якому існують і розвиваються принципи зазначеного інституту, а принципи державної служби стають принципами трудового права, оскільки вони конкретизують, уточнюють і розвивають загальні принципи галузі. Забезпечується ж єдність принципів трудового права і принципів державної служби тим, що, маючи певні особливості, вони визначають закономірності організації і здійснення службово-трудова відносин. Принципи трудового права і принципи

державної служби не можуть протиставлятися чи суперечити одні одним. Однак при визначенні системи принципів державної служби слід керуватися комплексністю інституту, його міждисциплінарністю, оскільки службово-трудова відносина є предметом регулювання не лише трудового права, а й адміністративного, конституційного, фінансового та ін.

Питання принципів у науковій літературі розглядається у зв'язку з неврегульованістю багатьох управлінських проблем, необхідністю застосування загальних засад правового регулювання, аналогії закону, права, а в деяких випадках і особистого розсуду. Цим і пояснюється увага до принципів з практичної точки зору, оскільки слід враховувати необхідність певної самостійності, оперативного простору при прийнятті рішень органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Принципи державної служби є її самостійними ідейними засадами, однак несуть на собі загальне концептуальне навантаження державного управління. Вони охоплюють найістотніші сторони організації і діяльності державно-владного механізму, забезпечують його стабільність. З цього приводу можна в цілому погодитися з думкою Ю.М. Старілова, що принципи державної служби – це принципи функціонування державного управління [4, с. 370], та В.К. Колпакова, який під основними положеннями державної служби розглядає організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління [5, с. 29].

У юридичній та економічній літературі удосконалення державного управління і державної служби після прийняття Конституції України пов'язується з наближенням їх до європейських стандартів, а громадян – до прийняття управлінських рішень, до орієнтації на потреби споживачів управлінської діяльності. Це перехід до концепції держави, що «надає послуги особі, громадянину, суспільству в цілому» [6, с. 18]. Наведене дозволяє дійти висновку, що конституційні засади організації та функціонування сучасного державно-владного механізму – права і свободи людини і громадянина, принципи правової, демократичної держави, державний устрій, міжнародні норми – є пріоритетними у визначенні моделі державної служби та її принципів. Водночас в основі побудови системи принципів державної служби лежать принципи трудового права, з якими державна служба тісно та невід'ємно пов'язана.

Конституційні принципи, принципи трудового права і державного управління як основні положення, що визначають об'єктивні закономірності та напрями реалізації державної влади, функцій і завдань її органів, впливають на становлення і розвиток державної служби, службово-трудова відносин, забезпечують їх планомірний розвиток

на основі зв'язків, що виникають між окремими державними інституціями, та внутрішніх зв'язків, що мають місце у діяльності окремого органу чи його структурного підрозділу. Принципи, якими державні службовці керуються у своїй діяльності, є нормами їх поведінки, обов'язковими правилами для всіх державних органів і державних службовців як в організаційному, так і у функціональному аспекті. Порівняно з правовими нормами принципи можуть бути більш абстрактними, оскільки виступають як загальні правила поведінки і можуть мати нормативно-регулятивні та ідейно-регулятивні ознаки, виконувати організаційну, системотворюючу, ідеологічну та інші функції.

У сучасній теорії права переважним є визначення принципів державної служби через філософські категорії «ідея» та «закономірність». Під ідеями філософи розуміють закони існування об'єктів, а під закономірностями – шляхи їх становлення, розвитку і функціонування. З огляду на це, погоджуючись із думкою про принципи державної служби як її ідеї, що відбивають закономірності реалізації державної влади [7, с. 22], слід звернути увагу на багатоаспектність підходів до розуміння принципів державної служби та змісту службово-трудова відносин. На думку Ю.О. Розенбаума, ключовою ланкою формування та організації державного апарату є принципи кадрової політики [8, с. 19].

Ю.П. Битяк розглядає принципи державної служби з огляду на її розуміння як діяльності державних службовців і як організаційно-правового інституту. Державна служба розглядалася в широкому розумінні, але аналізувалася в межах адміністративно-правової теорії. Загальнотеоретичний підхід дозволив трактувати державну службу як явище, яке відображає факт суспільного розподілу праці, що втілюється у здійсненні відповідних завдань і функцій держави – законодавчих, виконавчих (виконавчо-розпорядчих), судових і прокурорсько-наглядових. Він чітко здійснював розмежування між кадровою політикою і державною службою, а також принципами здійснення кадрової політики і державної служби, оскільки перша охоплює організацію державної кадрової роботи по підготовці і розстановці кадрів, підвищенню їх кваліфікації, встановленню посад та ін., а службова діяльність охоплює виконання обов'язків за посадою. Отже, метою державної служби є як здійснення державно-службової діяльності, так і організація особового складу відповідних органів (державних службовців), які діють за дорученням держави, від імені державних органів згідно зі своїми службовими повноваженнями. Відповідно до цього принципи класифікувалися залежно від розуміння державної служби: а) як діяльності (служіння народові, підконтрольності, підзвітності); б) як організаційно-правового інституту (демократизму, рівного права, законності); в) як принципи

кадрової політики (наступності, змінюваності, стимулювання та ін.). [9, с. 19].

Чинні закони України про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування також виходять з широкого підходу до розуміння державної служби. Зокрема, про це свідчить регулювання ними двох видів суспільних відносин – загальних засад державної служби, що пов'язані з реалізацією громадянами України права на державну службу, та статусу і основ діяльності службовців державних органів та їх апарату, органів місцевого самоврядування.

Найбільш поширеною класифікацією принципів державної служби є їх поділ на загальні (загальноконституційні, конституційні), організаційні (структурно-організаційні), функціональні (функціонування, діяльності) принципи публічної служби. Досить оригінальну та обґрунтовану схему градації принципів державної служби запропонувала І.Є. Данильєва, яка на підставі критерію спрямованості змісту або цільового призначення принципів поділяє їх на загальні, принципи організації та принципи функціонування державної служби [10].

Безумовно, будь-яка класифікація принципів має певною мірою умовний характер. Так, принципи верховенства права, законності можна віднести, наприклад, і до загальних, і до функціональних. Їх об'єднує єдина мета – упорядкування правового регулювання службово-трудова відносин, що забезпечувало б досягнення конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку і функціонування держави як демократичної, правової та соціальної. Отже, якщо теоретичне, емпіричне значення розмежування принципів на окремі групи важливе для їх вивчення як ізольовано, так і у взаємодії для забезпечення ефективної реалізації, то їх законодавче визначення і закріплення слугує регулюванню багатоаспектних державно-службових відносин, оскільки дотримання одних принципів сприяє реалізації інших, а застосування одних принципів урівноважується застосуванням інших. Принцип пріоритету прав людини має абстрактний характер, але він визначає головну роль державної служби і водночас урівноважується такими принципами, як верховенство права, законність, соціальна справедливість. Пріоритетність прав однієї особи не може забезпечуватися за рахунок порушення прав інших осіб. Це можна сказати і про взаємозв'язок інших принципів державної служби.

Висновок. Отже, під принципами проведення конкурсу на державній службі слід розуміти вихідні й основоположні засади, ідеї, які лежать в основі здійснення відповідної діяльності. Їх дотримання має обов'язковий характер для всіх учасників відповідних правовідносин, що апіорі є запорукою для здійснення справедливого та якісного добору кадрів на службу. Констатуючи, що конкурс – це

спеціальна процедура, варто виділити основні за-сади, властиві даному процесові. Ґрунтуючись на аналізі існуючих норм і провівши паралель між процесуальним законодавством і цими нормами, можна виокремити процесуальні принципи рівності, відкритості, змагальності, об'єктивності і неупередженості конкурсної комісії.

Література

1. Колодій А.М. Принципи права України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
2. Стариков Ю.Н. Аттестация кадров аппарата управления: на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Харьковский юрид. ин-т им. Ф.Э. Дзержинского. Харьков, 1989. 16 с.
3. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України : підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків : Вид-во ФІНН, 2009. 728 с.
4. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3-х т. Москва : НОРМА, 2002. Т. 3 600 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
6. Оболенський О.Д. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні* : матеріали наук.-практ. семінару, 11–12 березня 2002 р. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 352 с.
7. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с.
8. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / отв. ред. В.И. Ремнев. Москва : Наука, 1982. 230 с.
9. Битяк Ю.П. Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ. Київ : НМК ВО, 1990. 64 с.
10. Данильєва І.С. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Ін-т законодав. Верховної Ради України. Київ, 2005. 21 с.

Анотація

Терницький С. М. До проблеми визначення сутності поняття «принципи проведення конкурсу на державну службу». – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених запропоновано авторське визначення поняття «принципи проведення конкурсу на державну службу». Ґрунтуючись на аналізі існуючих норм і провівши паралель між процесуальним законодавством і цими нормами, ми виокремили такі процесуальні принципи: рівності, відкритості, змагальності, об'єктивності і неупередженості конкурсної комісії. Наголошується на доцільності законодавчого закріплення відповідних принципів. Визначено, що конституційні засади організації та функціонування сучасного державно-владного механізму – права і свободи людини і громадянина, принципи правової, демократичної держави, державний устрій, міжнародні норми – є пріоритетними у визначенні моделі державної служби та її принципів. З'ясовано, що Конституційні принципи, принципи трудового права і державного управління як основні положення, що визначають об'єктивні закономірності та напрями реалізації державної влади, функцій і завдань її органів, впливають на становлення і розвиток державної служби, службово-трудова відносин, забезпе-

чують їх планомірний розвиток на основі зв'язків, що виникають між окремими державними інституціями, та внутрішніх зв'язків, що мають місце у діяльності окремого органу чи його структурного підрозділу. Окреслено, що принципи, якими державні службовці керуються у своїй діяльності, є нормами їх поведінки, обов'язковими правилами для всіх державних органів і державних службовців як в організаційному, так і у функціональному аспекті. Зроблено висновок, що під принципами проведення конкурсу на державній службі слід розуміти вихідні й основоположні засади, ідеї, які лежать в основі здійснення відповідної діяльності. Їх дотримання має обов'язковий характер для всіх учасників відповідних правовідносин, що апіорі є запорукою для здійснення справедливого та якісного добору кадрів на службу. Констатуємо, що конкурс – це спеціальна процедура, варто виділити основні засади, властиві даному процесові.

Ключові слова: принципи, принципи права, конкурс, державна служба, проходження служби, добір.

Summary

Ternytskyi S. M. On the problem of definition of the concept “principles of holding a competition for the civil service post”. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the author defines the concept of “principles of holding a public service competition”. Based on the analysis of the existing rules and drawing a parallel between the procedural legislation, the following procedural principles are distinguished: equality, openness, competitiveness, objectivity and impartiality of the competition commission. Emphasizes the appropriateness of the legislative consolidation of the relevant principles. It is determined that the constitutional foundations of the organization and functioning of the modern state-governmental mechanism – human and civil rights and freedoms, principles of a legal, democratic state, state system, international norms are the priority in defining the model of the civil service and its principles. It is established that the Constitutional principles, principles of labor law and public administration as the main provisions that determine the objective laws and directions of the exercise of state power, functions and tasks of its bodies, affect the formation and development of public service, employment and labor relations, provide their planned development on the basis of the relations that arise between individual state institutions and internal ones, which take place in the activity of a separate body or its structural subdivision. It is emphasized that the principles that civil servants are guided in their activity are norms of their behavior, binding rules for all state bodies and civil servants, both in organizational and functional aspects. It is concluded that the principles of holding a public service competition should be understood as the initial, fundamental principles, ideas that underlie the implementation of the respective activity. Their observance is obligatory for all participants of the relevant legal relationship, which is a priori a guarantee for fair and qualitative selection of personnel for the service. Noting that the competition is a special procedure, it is necessary to highlight the basic principles inherent in this process. Based on the analysis of existing rules and drawing a parallel between the procedural legislation, it is possible to distinguish procedural principles: equality, openness, competitiveness, objectivity and impartiality of the competition commission.

Key words: principles, principles of law, competition, civil service, service, selection.