

ЛІТЕРАТУРА

1. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
2. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
6. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 № 958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

УДК 342.9

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА» В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

ON THE PROBLEM OF DETERMINING A CATEGORY OF “PUBLIC SERVICE” IN THE LEGISLATION OF UKRAINE

Задихайло О.А.,
к.ю.н., доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін
та міжнародного права

Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

Статтю присвячено дослідженню актуальної проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. На підставі аналізу основних ознак публічної служби та вивчення законодавства про публічну службу зарубіжних держав сформульовано узагальнене визначення цієї правової категорії для її практичного застосування в чинному законодавстві України.

Ключові слова: публічна служба, інститут публічної служби, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, посада.

Статья посвящена исследованию актуальной проблемы определения категории «публичная служба» в законодательстве Украины. На основании анализа основных признаков публичной службы и изучения законодательства о публичной службе зарубежных государств сформулировано обобщающее определение этой правовой категории для ее практического применения в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: публичная служба, институт публичной службы, государственная служба, служба в органах местного самоуправления, должность.

The article is devoted to the actual problem of the definition of “public service” in the legislation of Ukraine.

The need of the definition of the “public service”, clarification of its scope and content takes on the particular importance in the light of the reform of national legislation in the sphere of public service, particularly in the context of its adaptation to the European Union standards as well as the rapidly growing during the last years the number of appeals to administrative courts concerning disputes over the appointment on public service, its passing, dismissal from public service.

For the purpose of complete regulation of public-service relations the analyses of European practice in this area is carried out. In spite of different approaches to the definition of “public service” in the legislation of foreign countries, as a rule, public service is understood as professional activities of employees, i.e. activities of the State machinery.

Analysis of the definition of public service in the current legislation of Ukraine showed its imperfection, in particular on attribute to public service activities on the state political positions. Special attention in the article is paid to generalization of existing signs by which it's possible to formulate exact and rich in content definition of public service as a unifying category for the state and municipal services in Ukraine. To such criteria the author includes: attraction the person to public service based on edition of a legal act about the appointment to the relevant position; constancy and professional character of employee assigned to him by law; orientation of employees on the satisfaction of public interests defined by the state; occupying public positions in the organ of public authorities.

Key words: public service, Institute of public service, state service, local self-government service, position.

Необхідність визначення категорії «публічна служба», з'ясування її обсягу і змісту набуває особливого значення у світлі реформування вітчизняного законодавства у сфері державної служби, зокрема, у контексті його адаптації до стандартів Європейського Союзу, а також кількості звернень, що швидко збільшується протягом останніх років, до адміністративних судів стосовно спорів щодо прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Вивченню сутності поняття публічної служби, її співвідношення з державною службою, аналізу ознак, осо-

бливостей і видів публічної служби, а також з'ясуванню проблем, які виникають під час розв'язання спорів щодо публічної служби, присвячено наукові праці таких учених, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Н.А. Берлач, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, О.В. Петришин, Ю.М. Старілов, В.П. Тимошук, М.І. Цуркан, Н.В. Янюк та ін. Разом із тим варто зазначити, що сьогодні єдиним критерієм визначення поняття публічної служби й досі не вироблено. Це пояснюється насамперед тим, що інститут публічної служби є відносно

новим для нашої держави, а тому й досі перебуває в процесі становлення, а отже, потребує свого подальшого дослідження та розвитку.

Тому метою статті є визначення основних ознак і вроблення узагальненої категорії «публічна служба» для її практичного застосування в чинному законодавстві України.

Перші спроби дослідження проблеми публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще в 50-х роках ХХ сторіччя відомий український учений Ю.Л. Панейко визначав поняття «публічна служба» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак уважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [1, с. 49, 51].

О.В. Петришин до публічної служби зараховує державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки:

1) обіймання посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності й конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [2, с. 139–140].

Погоджуючись загалом із наведеними ознаками публічної служби, варто, однак, зауважити щодо спірності зарахування служби в недержавних організаціях і тим більше в приватних підприємствах до публічної служби. За таких умов неможливо визначити відмінність між публічним службовцем і працівником приватної сфери. Такий підхід більше властивий англосаксонській правовій системі, у якій поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому й регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості в приватному секторі.

На нашу думку, під час визначення сутності публічної служби доцільно виходити зі специфіки правової системи, до якої належить та чи інша держава. У країнах романо-германської сім'ї права (до яких належить й Україна) відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання саме публічного права.

При цьому наявні різні підходи до визначення поняття «публічна служба» в країнах цієї правової системи. Наприклад, у Франції існує поняття публічної служби (*fonction publique*), яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун і їхніх публічних установах. До публічних службовців належать також учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси. У загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба й медична публічна служба. При цьому серед усіх «агентів» (*“agents”*) акцент у правовому регулюванні робиться на «чиновниках» (або «функціонерах», франц. – *fonctionnaires*), тобто особах, призначених відповідно до публічного права [3, с. 12–13].

У Німеччині поняття публічної служби (*Öffentlicher Dienst*) є загальним поняттям для позначення всіх службових відносин із об'єднаннями, установами та фондами публічного права. До публічної служби належать службові відносини не тільки з федеральними органами управління (адміністрації), а й із органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів і з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. При

цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників (*Beamte*).

Як правило, у законодавстві зарубіжних країн публічну службу розуміють як професійну діяльність службовців, тобто діяльність апарату державної влади. Водночас іноді застосовується широке значення «публічної служби» як «діяльності всіх осіб, які отримують оплату праці з державних коштів і виконують публічні функції», про що обов'язково вказується в законі. В Естонії це поняття використано безпосередньо в назві закону – «Про публічну службу» – від 25 січня 1995 р.

Що стосується законодавства України, то варто зазначити, що донедавна термін «публічна служба» в ньому взагалі не застосовувався. Натомість використовувались і використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Відповідно до норм чинного законодавства, державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, а саме:

– аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

– забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

– забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

– здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства;

– управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням;

– управління персоналом державних органів;

– реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. [4]

Щодо служби в органах місцевого самоврядування, то вона визначається як професійна на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [5].

Разом із тим варто зауважити, що Концепцією адміністративної реформи передбачено формування в Україні цілісного інституту публічної служби, який має стати одним із основних інструментів утілення в життя цієї реформи.

Уперше поняття публічної служби в законодавстві України закріплено в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій зазначалось, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [6].

Проте, на нашу думку, зазначене визначення містить у собі низку недоліків. Передусім це стосується зарахування до публічної служби діяльності на державних політичних посадах. Як слушно зауважує Н.В. Янюк, «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших» [7, с. 165].

У законодавстві багатьох країн дається вичерпний перелік політичних посад, який одночасно виключає їх із регулювання законодавства про публічну службу. Напри-

клад, у ст. 3 Закону Латвії «Про державну цивільну службу» чітко вказано, що «Прем'єр-міністр, міністр, міністр спеціального призначення, віце-прем'єр-міністр, державний міністр, парламентський секретар та особи, які надають секретаріальні послуги для цих посадових осіб (асистенти, консультанти, спеціалісти з публічних відносин), не є цивільними службовцями».

Про наявність у структурі державних органів політичних посад свідчать також положення, що містяться у вітчизняних нормативно-правових актах різної юридичної сили. Але всі вони вказують на те, що категорії державних посад – політичних діячів – не належать до категорії посад державних (публічних) службовців. Так, відповідно до Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001, посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не належать до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу». У наступному Указі Президента України «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» від 11.06.2001 також зазначається, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних і не належать до категорій посад державних службовців. Аналогічна норма міститься й у ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014, відповідно до якої посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється законодавство про державну службу.

Крім того, згідно зі ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015, дія цього Закону не поширюється на Президента України, Главу Адміністрації Президента України та його заступників, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників і заступників міністрів, Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів і членів інших державних колегіальних органів, Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників.

Отже, політичні посади належать до державних посад, але не є посадами державних службовців.

Ще одним недоліком наданого в рамках Кодексу адміністративного судочинства України визначення публічної служби деякі вчені-адміністративисти вважають те, що сфера дії чинного Закону України «Про державну службу» не має чітких меж. Ускладнюється ця ситуація «не зовсім коректним» підходом до поділу державної служби на види, відповідно до якого в Кодексі адміністративного судочинства перелічено лише окремі види цивільної й мі-

літаризованої державної служби. Виправданням, на думку Н.В. Янюк, у цій ситуації може бути лише те, що законодавець керувався необхідністю розширити сферу судового захисту публічно-службових відносин [7, с. 165].

До того ж, окрім переліку певних категорій службовців, які обіймають відповідні посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, жодних ознак, що б виділяли публічну службу серед інших видів служби в державі й могли використовуватись для зарахування певних видів службовців до публічних, це визначення не містить.

Отже, закріплене в законодавстві визначення публічної служби потребує вдосконалення. Для цього необхідним є визначення тих ознак, які є обов'язковими для з'ясування сутності цієї правової категорії та відокремлення публічної служби від інших видів служби в державі, зокрема корпоративної служби, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності й спрямована на реалізацію внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій і громадської служби, що здійснюється в громадських об'єднаннях, політичних партіях, спрямована на забезпечення реалізації політичних, громадських та інших інтересів.

У науці адміністративного права сьогодні виділяють такі критерії зарахування служби до публічної: 1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які хоча й працюють в органах влади, але за трудовим контрактом, не може вважатись публічною службою; 2) постійність і професійний характер (на платній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень; 3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку» [8, с. 237; 9, с. 80].

Ще однією ознакою публічної служби є обіймання публічної посади в органі публічної влади. Без посади фактично немає проходження публічної служби. Публічний службовець, на відміну від спеціалістів в інших галузях суспільно корисної діяльності, обіймає посаду в апараті органу державної влади або місцевого самоврядування, в такому розумінні «посада» виступає як первинна структурна одиниця, вихідний елемент правової організації публічної служби [2, с. 135].

Отже, враховуючи вищевикладене, доцільно законодавчо закріпити таке уніфіковане визначення публічної служби: публічна служба – це професійна політично неупереджена публічна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, спрямована на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання управлінських (адміністративних) послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації і адміністративного права : у 2 т. / Ю.Л. Панейко. – Авґсбург, 1949. – Т. 1 : Загальна частина. – 1949. – 213 с.
2. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус – Ю, 2007. – 735 с.
4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.
7. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
8. Марченко О.О. Публічно-правові спори щодо публічної служби в Україні: особливості розв'язання / О.О. Марченко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 236–238.
9. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.