

УДК 35.8(477)

О.В. ПОПОВА, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: публічна служба, державні службовці

Метою даної статті є надання поняття публічної служби, яке б охоплювало визначальні для усвідомлення суті відповідної категорії ознаки. Задля досягнення визначеної мети необхідним вбачається аналіз закріпленого а сьогодні визначення публічної служби, визначення ознак, характерних для публічної служби в Україні, надання поняття публічної служби, яке охоплюватиме основні достатні для характеристики даної категорії ознаки.

За основу дослідження взято праці таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, А.В. Оболонський, В. Олуйко, В. Саєнко, М.В. Синявіна, Ю.М. Старілов, Н. Янюк та інших.

Актуальність і новизна даного дослідження полягає в тому, що поняття публічної служби не так давно закріплено в законодавстві України, але й закріплене – не є досконалим. З проголошенням незалежності України активно розвивається місцеве самоврядування як уособлення муніципальної влади. Цей процес супроводжується розробкою і прийняттям нормативно-правових актів, покликаних врегулювати питання організації і функціонування органів місцевого самоврядування. Таким чином, якщо державна служба була єдиним видом публічної служби, які здійснювалися в УРСР. На сьогодні активний розвиток муніципальної служби і відповідного законодавства є однією з тенденцій становлення публічної служби в Україні. Як вказує Ю.М. Старілов, «в даний час в теорії державної служби (точніше, в теорії публічної служби) поряд з поняттям «державний службовець» («державна служба») використовується поняття «муні-

ципальний службовець» («муніципальна служба»). Термін «муніципальна служба» використовується в нормативних актах і позначає діяльність осіб, зайнятих здійсненням функцій в органах місцевого самоврядування [1, с.635].

Державна і муніципальна служби є окремими різновидами служби в Україні. Водночас, наявність ряду об'єднуючих конструкцій (муніципальні службовці за своїм правовим статусом (його основним складовим елементами, «ідеології» служби) не відрізняються від державних службовців, так як з статутно-функціональної точки зору їх права, обов'язки, відповідальність, коло повноважень, види служби, надходження на службу і припинення службових відносин і т.д. однакові. Іншими словами, традиційні елементи статусу державного службовця характерні і для муніципального: поняття службовця, права, обов'язки, проходження служби, атестація та ін. [1, с.617]. Єдиними є і засади у виконанні кадрової політики в органах державної влади і органах місцевого самоврядування [2, с.165]) вказує на доцільність визначення одним є завдань адміністративної реформи в Україні об'єднання цих двох видів служби в рамках єдиної публічної служби (найбільш доцільний, на наш погляд, для позначення такої категорії термін, що підтверджено його законодавчим закріпленням в рамках Кодексу адміністративного судочинства України [3]). Цей варіант є одним з варіантів розбудови системи служби в Україні і передбачає обов'язкове законодавче визначення категорії «публічна служба».

На сьогодні таке наявне у п.15 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України [3], де публічна служба визначається як 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. На наш погляд, таке визначення має ряд недоліків. По-перше, перерахування певних категорій службовців, навіть за

умови невичерпності переліку, не є найкращим варіантом надання визначення публічної служби, адже розвиток державної і муніципальної служби в Україні може супроводжуватися появою нових категорій службовців (прикладом, коли функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства прокуратури України передадуть іншим органам держави, що передбачається у п.9 «Перехідних положень» Конституції України). По-друге, в переліку поєднані не доцільні для поєднання з точки зору теорії адміністративного права види службовців: політичні діячі і державні службовці. Н. Янюк справедливо зауважує, що «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 [2, с.165]. Суттєвим же тут повинно бути те, вказують В. Авер'янов та О. Андрійко, що «поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування» [4, с.54]. По-третє, жодних ознак, які би виділяли публічну службу серед інших видів служби в державі і могли б бути використанні задля віднесення певних видів службовців до публічних, дане визначення не містить.

Таким чином, закріплене на сьогодні визначення публічної служби потребує вдосконалення. Для цього необхідним є визначення тих ознак, які обов'язково слід до нього включити як достатніх для виокремлення публічної служби серед інших видів служби в державі.

Насамперед, як вказують В. Авер'янов та О. Андрійко, публічно-правовий статус повинні мати не всі працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Тому поняття публічної служби слід обмежити службою тих працівників, які без-

посередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Таким чином, не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих посадах у приватному секторі [4, с.54].

Тут доцільним стане розмежування працівників публічної служби і службовців. Таке розмежування, прикладом, існує в Німеччині, де персонал публічної служби поділено на дві групи: 1) безпосередньо держслужбовці (чиновники); 2) держпрацівники (не чиновники). У Польщі існує цивільна служба, до складу якої належать професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівня. Розрізняють: а) «цивільних службовців», чиї відносини базуються на призначенні на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби; б) «працівників цивільної служби», яких беруть на роботу на контрактній основі [5, с.36].

Як зазначає І.Б. Коліушко, аналізуючи аналогічну тенденцію стосовно державної служби (що є складовою публічної), «у майбутньому можна запровадити додатковий елемент набору кадрів в органи державної влади через роботу в якості «працівника органу державної влади», оскільки: по-перше, є необхідність проведення ретельного добору кадрів, і особи, які не мають підготовки і не відомо, чи підійдуть вони для служби, не повинні завчасно складати присягу і набувати статусу державного службовця; по-друге, не всі працівники патронатних служб можуть бути державними службовцями, оскільки часто підбираються за політичними критеріями і без конкурсу (тобто є політично призначеними); по-третє, не завжди є виправданим надання статусу державного службовця обслуговуючому персоналу (це швидше є винятком); по-четверте, це дає можливість приймати на роботу в органи державної влади на певні посади (консультантів, радників тощо) у разі потреби іноземців та осіб без громадянства» [6, с.338–339].

Отже, першою визначальною ознакою публічної служби повинна стати форма залу-

чення осіб – адміністративно-правовий акт призначення на посаду, з виданням якого особа набуватиме статус публічного службовця (державного чи муніципального). Поряд з цією формою залучення осіб до публічної служби повинно існувати прийняття на роботу в органи державної влади і місцевого самоврядування з наданням особі статусу працівників, а не службовців на підставі трудового договору чи контракту як особливої форми останнього.

Розмежування таких форм залучення осіб до публічної служби одразу дозволить виділити і другу ознаку публічної служби через відмежування осіб, які служать в органах влади чи місцевого самоврядування, маючи владні повноваження за посадою задля виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічного інтересу [2, с.164], та осіб, які працюють в таких органах, маючи права і обов'язки, не пов'язані з здійсненням публічного управління. І тут не можна погодитись з Н. Янюком, за визначенням якого «як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування слугують для вираження волі держави у реалізації своїх завдань і функцій, а отже – представниками публічної влади у межах законодавчо визначеної компетенції» [2, с.163]. А саме, з проголошенням України республікою єдиним джерелом влади в Україні визначається народ, який реалізує таку безпосередньо або через органи державної чи муніципальної влади. Це дає підстави стверджувати, що органи влади слугують для вираження волі народу, а не волі держави.

На сьогодні ж небезпідставно М.В. Синявіна головною проблемою сучасної теорії і практики державного управління визначає пошук відповіді на запитання: як трансформувати діючу систему державного управління (по формі публічну, а по суті не публічну) в систему публічного управління (і по формі, і по суті), а державну службу (по формі відкрити, а по суті закрити) в публічну службу (і по формі, і по суті). М.В. Синявіна пояснює, що «слово «публічний» означає суспільний (не

приватний), відкритий (не закритий), гласний (не таємний), прозорий (не мутний) тощо. Отже, «публічне управління» – це суспільне, відкрите, гласне, прозоре управління – це управління всіх, і в цьому управлінні всі є суб'єктами управління... Отже, «публічна служба» як інститут створюється для здійснення суспільно значимих (публічних) справ і служіння суспільству. Все це дозволяє ув'язати державне управління з поняттям «республіка» – такою формою правління, де народ, громадяни приймають участь в організації і здійсненні державної влади безпосередньо або через загальнонаціональний представницький заклад – парламент». Водночас, наголошує вчена, «наявність парламенту, хоч і характеризує державу як республіку, на практиці ще не означає перетворення державного управління в публічне. Щоб це відбулося, необхідно здійснити реальні кроки на шляху демократизації авторитарних механізмів державного управління» [7, с.53–54].

Третьою ознакою публічної служби доцільно назвати орган, призначення на посаду до якого пов'язуватиметься з набуттям особою статусу публічного службовця. Ю.М. Старілова вважає, що публічною є служба в органах публічної влади, яка має дворівневу структуру: державний рівень (органи державної влади, в тому числі органи виконавчої влади) і місцевий (муніципальний) рівень (органи місцевого самоврядування, в тому числі місцева адміністрація) [1, с.590]. Погоджуючись із Ю.М. Старіловим, слід лише уточнити, що державною є служба не в усіх органах держави. Аналіз чинного Закону України «Про державну службу» [8] дозволяє до категорії державних віднести лише службовців органів виконавчої влади та апаратів всіх гілок органів влади. Таким чином, публічною буде визначатися служба в органах виконавчої влади, апараті всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування.

Четвертою ознакою публічної служби доцільно назвати призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень такої. Іншими словами – постійність служби. І хоча

на сьогодні результат виборів є підставою набуття особою статусу державного службовця, корінні зміни, передбачені Проектом Закону «Про державну службу» № 8306 [9], усунуть дану колізію між запропонованою ознакою публічної служби і наявним в чинному законодавстві критерієм визначення служби державною, що необхідно як усунення протиріччя між ознаками цілого (публічна служба) і частини (державна служба).

Професійний характер здійснення повноважень за посадою на відплатній основі (за рахунок бюджетних коштів) слід визначити п'ятою ознакою, необхідною для віднесення службовців до категорії публічних. Лише особливий англійський шлях розвитку публічної служби (в Англії як «цивільна служба» – Civil Service) складався з того, що Сполучене Королівство набагато довше інших країн обходилося без професійної державної служби в сучасному сенсі слова. Міністерства, правда, існували ще з 17 ст., але їх роль була незрівнянно меншою, ніж, наприклад, у Франції. Єдиної системи централізованої адміністрації не існувало зовсім, а штат міністерств укомплектовуються на основі системи патронажу, тобто особистого заступництва. Посади розглядалися як власність власників королівських патентів і продавалися, дарувалися, навіть передавалися у спадок. Це, однак, не породжувало дуже вже великих зловживань з кількох причин: обмежені повноваження службовців, приналежність більшості з них до аристократичних сімей, тобто їх досить високий майновий і освітній статус, «преміальний», тобто нерегулярний, характер матеріальної винагороди. Служба, таким чином, була як би «почесним обов'язком» благородних людей, знаком довіри до них з боку Корони і суспільства і здійснювалася «талановитими аматорами» [10, с.121].

Враховуючи викладене, публічну службу слід визначити як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних ко-

штів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Старилів Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – 728 с.
2. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівськ. ун-ту. Серія «Юридична». – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.
4. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Юридичний журнал. – 2005. – № 8 (38). – С. 53–55.
5. Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби / В. Олуйко, В. Саєнко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 34–39.
6. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
7. Синявіна М. В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління / М. В. Синявіна // Публічне управління: теорія і практика. – 2011. – № 3 (7). – С. 48–53.
8. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Проект Закону «Про державну службу» : від 25.03.2011 р., реєстр. № 8306 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999.

10. Оболонский А. В. Эволюция государственной службы в Великобритании / А. В. Оболонский // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 121–130.

Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583–587 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11povsvu.pdf>

Визначені ознаки публічної служби, які доцільно взяти за основу для формування і подальшого нормативного закріплення поняття такої за умови недосконалості закріпленого на сьогодні в рамках Кодексу адміністративного судочинства України.

Попова О.В. Понятие и признаки публичной службы в Украине

Определены признаки публичной службы, которые целесообразно принять за основу для формирования и дальнейшего нормативного упрочения понятия такого при условии несовершенства закрепленного на сегодня в рамках Кодекса административного судопроизводства Украины.

Popova O.V. Concept and Signs of Public Service of Ukraine

Signs of public service which one are reasonable for assuming as a basis for forming and the further standard consolidation of concept such under condition of an irregularity of the administrative legal proceedings of Ukraine fixed for today within the limits of the Code are spotted.

Форум права Форум пр