

**Недобор І.В.**

Інститут підготовки кадрів  
державної служби зайнятості України

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

*У межах даної статті досліджено особливості становлення публічної служби в Україні. У контексті проведеного дослідження встановлено, що публічної служби – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Доведено системну природу публічної служби, яка є сукупністю взаємодіючих підсистем, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту, за умови їх взаємодії, сама публічна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Автору вдалося підкреслити її організаційно-управлінську складову частину публічної служби, котра є професійною діяльністю, спрямованою на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади.*

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** У контексті сучасних процесів суспільного розвитку виникає потреба у проведенні ряду реформ, винятком не є й реформування публічної служби, яка, будучи основною складовою частиною всієї системи публічного управління та адміністрування, має відповідати всім запитам сьогодення. Відтак прагнення здійснити реформу публічної служби в Україні має відповідати ідеям і практиці вдосконалення публічного управління у світі. Проведення реформ щодо створення національної управлінської моделі має ґрунтуватися на відповідних теоретичних концептах, розроблення яких є масштабною науковою проблемою. Щоб вирішити це завдання в Україні, доцільно використати багатий міжнародний досвід, з якого можна запозичити низку варіантів реформування публічної служби. Проте для досягнення цих цілей необхідно дослідити формування поняття публічної служби в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження поняття публічної служби є предметом жвавих обговорень. Теоретичну основу дослідження склали наукові праці, в яких висвітлювалося питання формування і визначення поняття публічної служби в Україні, а саме роботи таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О. Андрійко, І. Коліушко, Ю.Л. Панейко, О.В. Петришин, М.В. Синявіна, А.С. Сіцінський, Н. Янюк та ін. Однак поза

увагою науковців залишилося дослідження теоретико-методологічних засад становлення публічної служби в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження теоретико-методологічних засад становлення публічної служби в Україні. Відповідно, перед нами постало завдання проаналізувати наявні концепції та визначити особливості становлення публічної служби в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спроби дослідити проблематику публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х рр. ХХ ст. відомий український правник Ю.Л. Панейко визначав поняття «публічної служби», виходячи з розуміння держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [1, с. 49–51].

Прихильником широкого розуміння публічної служби став наш сучасник, професор О.В. Петришин, який до публічної служби зараховує державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як: зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно

від форм власності і конкретних організаційних структур; службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [2, с. 139].

З огляду на інституційний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в т. ч. діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим, оскільки протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектора, але й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Але використовувалися і використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». У ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, 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; служба в органах місцевого самоврядування [4, с. 113–116]. Проте зазначене визначення має ряд неточностей, на які доречно звернути увагу. 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 недоцільні для поєднання з погляду 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 [5, с. 165].

Як вказують В.Б. Авер'янов та О. Андрійко, «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» [6, с. 54]. По-третє, жодних ознак, які б виділяли публічну службу серед інших видів служби в державі і могли б бути використані для віднесення певних видів службовців до публічних, дане визначення не містить.

Як зазначає І.Б. Коліушко, аналізуючи аналогічну тенденцію стосовно державної служби (що є складовою частиною 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 невідомо, чи підійдуть 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».

Враховуючи викладене, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, особами

на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду.

А.С. Сіцинський, досліджуючи феномен публічної служби, виділяє ряд ознак, властивих їй як соціальному інституту. По-перше, публічна служба – це сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. По-друге, як сполучна ланка між державою й громадянином, публічна служба має захищати права й інтереси громадян. По-третє, публічна служба як суспільне явище є чимось більшим, ніж діяльність державних службовців і органів управління, це – своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм. По-четверте, публічна служба не лише відображає суспільні відносини, а й орієнтована на досягнення конституційного ідеалу правої, демократичної держави. По-п'яте, публічна служба – не тільки правова, а й етична система [7, с. 231–239]. Формуючи правосвідомість громадян, вона одночасно є носієм моралі; орієнтує державних службовців і громадян на дотримання моральних норм і правил суспільного життя.

Надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають принципи публічної служби. У суспільних науках під принципами зазвичай розуміють вихідні положення і теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави. Принципи публічної служби – це основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців.

Зарубіжний досвід нормативного регулювання публічної служби характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості [8].

У Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності,

політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку [9]. І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни.

Отже, ключовими принципами публічної служби є:

1. Верховенство права, зокрема підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права. Реалізація принципу верховенства права, що закріплений ст. 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату [10, с. 9].

2. Законність – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків.

3. Патріотизм і публічність – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу під час виконання службових обов'язків. Ще однією гранню принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади.

4. Професійність – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок, вивчення й освоєння перодового досвіду, результативність роботи.

5. Політична нейтральність – утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків.

6. Прозорість і відкритість – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина. Принцип прозорості у здійсненні публічної служби обумовлений, з одного боку, необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами, а з іншого – необхідністю забезпечення підконтрольності діяльності публічних службовців суспільству. Публічний службовець повинен гарантувати прозорість у прийнятті рішень та дій та може обмежувати доступ до інформації тільки у випадках, передбачених законом. У деяких країнах (наприклад, скандинавських) службовці мають погоджуватися на оприлюднення особистої інформації про їх особу, в т. ч. щодо доходів та видатків службовця та його родини. Для України така превентивна антикорупційна практика теж могла б відіграти позитивну роль.

7. Стабільність – призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. З цього приводу ще в 1887 р. Вудро Вільсон зазначав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату [11, с. 7]. Звільнення державних службовців має здійснюватися лише у передбачених законом випадках, які виключають можливості політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця.

8. Доброчесність – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом під час здійснення наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність.

Отже, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також віднести професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Визначення України республікою і закріплені у ст. 5 Конституції України принцип здійснення влади безпосередньо народом або через органи державної влади чи місцевого самоврядування дає змогу визначити публічну службу в Україні як здійснення влади народом. Адже «республіка» – це

така форма правління, де народ, громадяни беруть участь в організації і здійсненні державної влади безпосередньо або через загальнонаціональний представницький заклад – парламент. Але наявність парламенту, хоч і характеризує державу як республіку, на практиці ще не означає перетворення державного управління в публічне, вказує М.В. Синявіна. Щоб це відбулося, необхідно здійснити реальні кроки на шляху демократизації авторитарних механізмів державного управління, а це довгий і доволі складний, суперечливий період суспільних трансформацій. Отже, головною проблемою сучасної теорії і практики державного управління є пошук відповіді на запитання: як трансформувати чинну систему державного управління (за формою публічну, а за сутністю не публічну) в систему публічного управління (і за формою, і за сутністю), а державну службу (за формою відкриту, а за сутністю закриту) в публічну службу (і за формою, і за сутністю) [12, с. 51–52].

Таким чином, публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Виходячи з положень ст. 5 Конституції України, публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (до якого належить і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів.

**Висновки.** Відповідно до поставленої мети розглянуто різні підходи та встановлено, що публічної служби – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Також публічна служба як система інститутів є сукупністю взаємодіючих підсистем, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту, за умови їх взаємодії, сама публічна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Як організаційно-управлінський інститут, публічна служба є професійною діяльністю, спрямованою на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади.



**Список літератури:**

1. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2 т. Авгсбург, 1949. С. 49–51.
2. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. С. 139.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
4. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: Полемічні нотатки. Право України. 2004. № 5. С. 113–116.
5. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівськ. ун-ту. Серія «Юридична». 2010. Вип. 51. С. 162–167.
6. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. Юридичний журнал. 2005. № 8 (38). С. 53–55.
7. Сіцінський А.С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства. Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4 (34). С. 231–239.
8. Стаття 18 Закону Болгарії «Про державного службовця».
9. Стаття 3 Закону Литви «Про публічну службу».
10. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права – вирішальна засада реформування державної служби. Наукові засади реформування державної служби в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2000. С. 9.
11. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. М.: Логос, 2000. С. 7.
12. Синявіна М.В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. Публічне управління: теорія і практика. 2011. № 3 (7). С. 51–52.

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ**

*В статье рассмотрены проблемные вопросы формирования и определения понятия публичной службы в Украине.*

**Ключевые слова:** *публичная служба, государственная служба, органы государственной власти, органы местного самоуправления.*

**THEORETICAL FOUNDATIONS OF FORMATION OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE**

*The article deals with problematic issues of formation and definition of the concept of public service in Ukraine.*

**Key words:** *public service, civil service, state authorities, local self-government.*