

УДК 342.98

БУЛГАКОВ О.С.

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглянуто питання щодо нормативно-правового врегулювання публічної служби в Україні. Автором порушено проблеми відмежування категорій державної та публічної служб. Визначено інституціональну структуру публічної служби, яка складається з державної, спеціалізованої (у тому числі – милітаризованої), муніципальної, «політичної» служб, обґрунтовано необхідність законодавчого врегулювання загальних засад публічної служби, її складових.

Ключові слова: державна служба, милітаризована служба, патронатна служба, політичні посади, публічна служба.

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования публичной службы в Украине. Автором поднимаются проблемы разграничения категорий государственной и общественной служб. Определена институциональная структура публичной службы, состоящая из государственной, специализированной (в том числе – милитаризованной), муниципальной, «политической» служб, обоснована необходимость законодательного урегулирования общих основ публичной службы, ее составляющих.

Ключевые слова: государственная служба, милитаризованная служба, патронажная служба, политические должности, публичная служба.

In the article the author raises questions of definition and the decision of problems of standard legal regulation of public service in Ukraine. The author raises the problems of delimiting the categories of state and public service. The institutional structure of the public service is defined, it consists of state, specialized (including militarized), municipal, “political” service. The author substantiates then ecessity of legislative regulation of the general foundations of the public service, its components.

Key words: state service, militarized service, patronage service, political posts, public service.

Вступ. Відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України до юрисдикції адміністративних судів належать адміністративно-правові спори, що виникають у сфері проходження публічної служби. При цьому законодавче визначення поняття публічної служби є доволі умовним, і цей інститут швидше перебуває на стадії трансформації, ніж сталого розвитку.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробці проблем державної служби і публічної служби в цілому. У працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, Н.В. Бондаренко, С.Д. Дубенко, О.Д. Лазор, В.Я. Малиновського, В.М. Манохіна, А.Ф. Ноздрачова, І.І. Письменної, С.М. Серьогіна та інших науковців визначено результати досліджень щодо визначення сутності категорії державної служби, зроблено висновки щодо критеріїв її співвідношення з іншими видами діяльності, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо).

Постановка завдання. Питання визначення поняття категорії публічної служби вимагає перегляду в контексті реформування системи публічного управління, що визначило актуальність обрання теми дослідження та зумовило його мету.

Результати дослідження. Відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що під публічною службою розуміється «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».

© БУЛГАКОВ О.С. – здобувач кафедри адміністративного та господарського права (ДВНЗ «Запорізький національний університет»)

Отже, аналіз такого визначення поняття свідчить про дескриптивний підхід до визначення його сутності, тобто законодавець не визначає ознаки публічної служби, що відрізняють її від інших видів трудової діяльності, а лише перераховує перелік посад, перебування на яких прирівнюється до проходження публічної служби. Однак цей перелік не є вичерпним і носить бланкетний характер, відсилаючи до таких категорій, як державна, дипломатична, альтернативна та інші види служб.

До проблем застосування такого підходу варто віднести необґрунтоване об'єднання «політичної» та державної служб. Адже політична служба своїм підґрунтям має процес оволодіння державною владою шляхом проведення політичної боротьби, формуванням політичних сил, коли перемагає швидше політична ідеологія, аніж професійні якості окремих службовців. Для державної служби такий підхід є непридатним [1, с. 165].

Необхідно звернути увагу на пропозицію В.Б. Авер'янова та О.Ф. Андрійко визначити похідний характер категорії публічної служби від категорії публічної адміністрації, де остання розуміється як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади і виконавчі органи місцевого самоврядування [2, с. 54].

Отже, визначення публічної служби вимагає перегляду і доопрацювання.

Актуальність проведення дослідження обумовлена необхідністю пошуку шляхів удосконалення нормативно-правового розуміння категорії публічної служби, її складових.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу. Ставлення до державної служби, її організації, регламентації й проходження державними службовцями є показником устрою держави та її апарату. Розбудова демократичної правової соціальної української держави зумовлює необхідність формування сучасної системи державної служби в Україні.

Публічну службу прийнято поділяти на муніципальну та державну служби. Як вказує Ю.М. Стариков, «в даний час у теорії державної служби (точніше, в теорії публічної служби) поряд з поняттям «державний службовець» («державна служба») використовується поняття «муніципальний службовець» («муніципальна служба»). Термін «муніципальна служба» використовується в нормативних актах і позначає діяльність осіб, зайнятих здійсненням функцій в органах місцевого самоврядування [3, с. 635]. Державна і муніципальна служби є окремими різновидами служби в Україні.

Однак при цьому зберігається єдиний підхід до розуміння функціональної складової розуміння прав та обов'язків посадових осіб муніципальної та державної служб, їх відповідальності, кола повноважень, процедури призначення на посаду, а також особливостей припинення службових відносин тощо [3, с. 617], що обумовлює можливість об'єднання цих двох видів служби в межах єдиної публічної служби, що корелюється з підходом, визначеним у Кодексі адміністративного судочинства України [4].

У Законі України «Про державну службу» вперше визначається категорія патронатної служби (ст. 3) [5]. Відповідно до ст. 92 Закону України «Про державну службу» до посад патронатної служби віднесено посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах [5]. Встановлено, що на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39-1, 41-43-1, 49-2 Кодексу законів про працю України, що встановлюють підстави для продовження та припинення трудових правовідносин.

Отже, правове регулювання проходження особою патронатної служби здійснюється відповідно до норм трудового та адміністративного права.

В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко підкреслюють, що не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих посадах у приватному секторі [2, с. 54]. Такий висновок базується в тому числі й на підставі аналізу досвіду зарубіжних країн. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина 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 рівнів [6, с. 36].

Отже, першою визначальною ознакою публічної служби повинна стати форма залучення 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 – 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 [1, с. 164], та осіб, які працюють в таких органах, маючи права і обов'язки, не пов'язані із 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» [1, с. 163]. А саме – з проголошенням України республікою єдиним джерелом влади в Україні визначається народ, який реалізує її 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 відкриту, а по суті закриту) 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'язується 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) [3, с. 590].

Державна служба є складовою публічної служби і складається зі службових осіб органів державної виконавчої влади, працівників апарату всіх органів державної влади. Поза категорією «державна служба» залишається муніципальна служба, остання при цьому є складовою публічної служби. Таким чином, функціональна структура публічної служби відрізняється від державної.

Ще однією ознакою публічної служби, виникнення якої обумовлено потребами забезпечення публічності управління, є забезпечення принципів прозорого та об'єктивного добору на відповідні посади. Формування категорії публічної служби має відрізнитися від загальних засад формування державної служби.

Спільною ознакою державної, муніципальної служб як складових публічної служби є оплатний характер здійснюваної професійної діяльності, що фінансується за рахунок державного та місцевих бюджетів.

Реформування системи публічного управління в Україні вимагає оптимізації організаційно-правового забезпечення проходження публічної служби, удосконалення правового статусу публічних службовців, конвергенції відповідних положень міжнародного та зарубіжного правового досвіду.

У зв'язку з посиленням ролі публічного управління в контексті впровадження реформ, обумовлених процесом європейської інтеграції, стає актуальним вироблення нового підходу до розуміння поняття публічної служби. З моменту проголошення незалежності, на початку 90-х минулого століття публічна служба переважно розумілась як державна, спрямована на прак-

тичне виконання завдань і функцій держави, тобто професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті й отримують зарплату за рахунок державних коштів. У Кодексі адміністративного судочинства України 2005 р. термін «публічна служба» визначається як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах самоврядування (ст. 3 п.15 Кодексу адміністративного судочинства України) [8, с. 36].

При цьому, незважаючи на проведену реформу системи судочинства, розуміння публічної служби не змінено проектом Кодексу адміністративного судочинства України (п. 17 ст. 4) [4].

Спрямування діяльності публічної служби має забезпечувати раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління. Саме публічна служба повинна надати управлінню суспільством системний характер, програмно-цільовий підхід і забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, всім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізмів держави та місцевого самоврядування, яких потребує на сьогодні наше суспільство.

Публічна служба має виконувати завдання задоволення законних потреб клієнта – споживача публічних послуг – для досягнення ефективного кінцевого результату управлінської діяльності [9].

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.

На відміну від державної служби, термін «публічна служба» сформований пізніше в Кодексі адміністративного судочинства. Згідно зі ст. 3 Кодексу публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів, прокурорів; військова служба; альтернативна служба; дипломатична служба; інша державна служба; служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування [4].

Відтак невизначенням залишається статус працівників правоохоронних та судових органів. Прямо нормами Закону України «Про державну службу» не визначається особливості їх правового статусу, передбачено положення, що правове регулювання проходження ними служби здійснюється відповідним спеціальним законодавством. Таким чином, законодавець фактично впроваджує наукову концепцію мілітаризованої служби, започатковану ще у 90-тих роках у працях таких видатних вчених, як О.В. Петришин [10, с. 37-45; 11, с. 20] та М.І. Іншин [12, с. 6].

Спеціальний статус осіб, які обіймають політичні посади, взагалі залишається поза увагою науковців, також дуже поверхово регулюється нормами чинного законодавства України. Виділяються окремі наукові доробки, присвячені визначенню особливостей реалізації правового статусу осіб, які обіймають політичні посади в вищих органах державної влади. Мова йде про визначення особливостей правового статусу Президента України, народних депутатів Верховної Ради України, голови та заступників уряду України. Проблематика визначення особливостей правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України як суб'єктів трудового права досліджувалася, зокрема, В.С. Гошовським [13]. Спроба здійснення системного аналізу особливостей правового статусу осіб, які обіймають політичні посади, здійснена у дисертаційній роботі Л.В. Межевської «Правове регулювання відсторонення від роботи осіб, які виконують функції держави» (2017 р.) [14, с. 70-80].

Підхід до розуміння інституту публічної служби має базуватися на інституціональному підході, при цьому необхідно відмовитися від розуміння публічної служби як сукупності різних служб державного апарату.

Висновки. Отже, необхідно виходити з того, що складовими елементами структури публічної служби є державна, спеціалізована (мілітаризована служба в органах поліції України, прокуратури, митних органах та ін.; служба в судових органах України), муніципальна, служба осіб, які обіймають політичні посади. Відмежування категорії публічної служби є можливим на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акту, в якому доцільно встановити види публічної служби та визначити особливості відмежування її складових елементів.

Список використаних джерел:

1. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівськ. ун-ту. Серія «Юридична». – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
2. 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.
3. Старилів Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. // Урядовий кур'єр від 03.02. – 2015. – № 21.
6. Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби / В. Олуйко, В. Саєнко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – с. 34–39.
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. Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук, ступеня канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.03 / О.С. Петренко. – К, 2008. – 18 с.
9. Линник Т.В. Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні / Т.В. Линник // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 553–558.
10. Петришин О. Поняття посадової особи державного апарату / О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 2(21). – С. 37–45.
11. Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.В. Петришин ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – 36 с.
12. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 / М.І. Іншин; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 39 с.
13. Гошовський В.С. Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України як суб'єктів трудового права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В.С. Гошовський. – Луганськ, 2010. – 180 с.
14. Межевська Л.В. Правове регулювання відсторонення від роботи осіб, які виконують функції держави : дис. ... к.ю.н. спец. 12.00.05 / Л.В. Межевська. – Дніпро: ДДУВС, 2017. – 182 с.