

26. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

27. Про затвердження Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна у Збройних Силах : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1225 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1225-2000-%D0%BF#Text>.

28. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16 липня 1999 р. № 996-XIV / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>.

29. Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів від 5 березня 2022 р. № 202 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2022-%D0%BF#Text> (втратила чинність).

30. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>.

31. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

32. Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів від 5 вересня 2023 р. № 953 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/953-2023-%D0%BF#Text>.

УДК 342.951+351.74

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.1.9>

КАМИШАНСЬКИЙ О.Ю.

ЩОДО СУТНОСТІ ТА НАПРЯМІВ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

ON THE ESSENCE AND DIRECTIONS OF FORMATION OF THE NATIONAL MODEL OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що становлення інституту публічної служби в Україні досі залишається складним і дискусійним. Незважаючи на те, що у окремих нормативно-правових актах України згадується зазначене поняття, вести мову про наявність чіткої і послідовної державної політики у сфері публічної служби поки що складно. Чинниками, що ускладнюють формування національної моделі публічної служби слід вважати такі, як: а) відсутність стратегічних документів для формування й розвитку інституту публічної служби; б) наявність двох паралельно існуючих видів служби в Україні – державної та служби в органах місцевого самоврядування; в) відсутність запозичень передових європейських практик з реформування (розвитку) інституту публічної служби; г) відсутність чіткої національної моделі публічної служби; г) невизначеність ролі та місця органів, наділених спеціальними повноваженнями у діючій системі державної служби; д) відсутність «правових запобіжників» для прийняття та реалізації концепції створення та розвитку системи публічної служби в Україні; е) невизначеність перспектив внесення до публічних службовців окремих категорій професій. Мета статті полягає у визначенні сутності та напрямів формування національної моделі публічної служби в

Україні. У статті здійснено спробу наукового обґрунтування сутності та напрямів формування національної моделі публічної служби в Україні. Наголошено на відсутності законодавчого закріплення у національному законодавстві ознак публічної служби та визначення поняття публічного службовця. Під публічною службою запропоновано розуміти публічну діяльність осіб, які на постійній основі займають посади в державних органах, органах місцевого самоврядування та установах публічного права щодо практичного виконання ними завдань і функцій держави, реалізації прав місцевого самоврядування, а також здійснення окремих, наданих законом повноважень, спрямованих на задоволення публічного інтересу. Запропоновано перспективну модель публічної служби в Україні, з наступними складовими: а) державна служба; б) служба в органах місцевого самоврядування; в) служба в установах публічного права (не менше 50 % державної власності); г) політична служба; ґ) патронатна служба. Державну службу поділено на: а) цивільну – місцеві державні адміністрації, міністерства, центральні органи виконавчої влади з особливим статусом, органи керовані спеціальними законами; б) мілітаризовану – поліція, Служба безпеки України, Національна гвардія, Служба судової охорони тощо. Напрямами формування національної моделі публічної служби в Україні, визначені: орієнтир на забезпечення прав і свобод людини, нормативно-правовий, фінансовий, цифровізація, кадровий, етичний, поліпшення професійного навчання та напрям управління кадрами. Наголошено на важливості формування національної моделі публічної служби в Україні для більш ефективної реалізації завдань і функцій держави, удосконалення правового статусу різноманітних категорій публічних службовців та ефективного захисту прав і свобод людини.

Ключові слова: *публічна служба, національна модель, напрями, публічний службовець, воєнний стан, захист прав і свобод людини, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування.*

The relevance of the article lies in the fact that the formation of the institution of public service in Ukraine still remains complex and debatable. Despite the fact that the specified concept is mentioned in separate legal acts of Ukraine, it is still difficult to talk about the existence of a clear and consistent state policy in the field of public service. Factors complicating the formation of a national public service model should be considered as: a) lack of strategic documents for the formation and development of the public service institute; b) the existence of two parallel types of service in Ukraine – state service and service in local self-government bodies; c) lack of borrowing advanced European practices for reforming (developing) the institution of public service; d) lack of a clear national model of public service; e) indeterminacy of the role and place of bodies endowed with special powers in the current civil service system; e) lack of "legal safeguards" for the adoption and implementation of the concept of creation and development of the public service system in Ukraine; f) the uncertainty of the prospects for entering certain categories of professions into public servants. The purpose of the article is to determine the essence and directions of the formation of the national model of public service in Ukraine. The article attempts to provide a scientific substantiation of the essence and directions of formation of the national model of public service in Ukraine. The author emphasizes the absence of legislative consolidation in national legislation of the features of public service and the definition of the concept of public servant. It is proposed that public service is understood as the public activity of persons who permanently hold positions in state bodies, local self-government bodies and public law institutions in terms of practical performance of the tasks and functions of the State, exercise of local self-government rights, and also exercise of certain powers granted by law aimed at satisfying the public interest. The author proposes a promising model of public service in Ukraine, with the following components: a) civil service; b) service in local self-government bodies; c) service in public law institutions (at least 50% of state ownership); d) political service; and e) patronage service. The civil service is divided into: a) civilian – local state administrations, ministries, central executive bodies with special status, bodies governed by special laws; b) militarized – police, Security Service of Ukraine, National Guard, Judicial Protection Service, etc. The directions of

formation of the national model of the public service in Ukraine are as follows: focus on ensuring human rights and freedoms, regulatory, financial, digitalization, personnel, ethical, improvement of professional training and personnel management. The author emphasizes the importance of forming a national model of public service in Ukraine for more effective implementation of the tasks and functions of the State, improvement of the legal status of various categories of public servants and effective protection of human rights and freedoms.

Key words: *public service, national model, directions, public servant, martial law, protection of human rights and freedoms, civil service, service in local self-government bodies.*

Актуальність теми. Сьогодні становлення інституту публічної служби в Україні досі залишається складним і дискусійним. Незважаючи на те, що у окремих нормативно-правових актах України згадується зазначене поняття, вести мову про наявність чіткої і послідовної державної політики у сфері публічної служби поки що складно. Чинниками, що ускладнюють формування національної моделі публічної служби слід вважати такі, як: а) відсутність стратегічних документів для формування й розвитку інституту публічної служби; б) наявність двох паралельно існуючих видів служби в Україні – державної та служби в органах місцевого самоврядування; в) відсутність запозичень передових європейських практик з реформування (розвитку) інституту публічної служби; г) відсутність чіткої національної моделі публічної служби; г) невизначеність ролі та місця органів, наділених спеціальними повноваженнями (Державне Бюро розслідувань, Служба судової охорони, Національна поліція тощо) у діючій системі державної служби; д) відсутність «правових запобіжників» для прийняття та реалізації концепції створення та розвитку системи публічної служби в Україні; е) невизначеність перспектив внесення до публічних службовців окремих категорій професій (лікарів, педагогічних працівників тощо). Виходячи з викладеного, набувають актуальності питання формування в Україні інституту публічної служби, який би поєднав у собі державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідженню різноманітних аспектів формування й визначення сутності публічної служби, присвятили роботи такі вітчизняні науковці, як: В.Б. Авер'янов, О.Ю. Дрозд, Б.О. Логвиненко, В.Я. Малиновський, О.В. Петришин, В.І. Теремцький, І.Ю. Хомишин та інші.

Мета статті полягає у визначенні сутності та напрямів формування національної моделі публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до визначення поняття публічної служби потрібно наголосити на достатньо недосконалій спробі його законодавчого закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Водночас, наукові підходи до розуміння публічної служби можуть бути покладені у основу законодавчих новел в майбутньому.

Так, відповідно до п. 17) статті 4 КАС України, публічна служба є діяльністю на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1]. У зазначеному визначенні відсутні ознаки публічної служби, натомість перераховані види, які до неї віднесені. Водночас, використання конструкції «інша державна служба» ускладнюють розуміння того, що саме слід вважати публічною службою.

Подібно до викладеного, у Законі України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», під публічним службовцем розуміється особа, зазначена в частині 5 статті 8 цього Закону. Звернення до вказаної норми дає підстави вважати публічними службовцями визначені категорії осіб, на кшталт Президента України, суддів, державних службовців, які займають посади державної служби категорій «А» та «Б», військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, яким присвоєно військові звання вищого офіцерського складу тощо [2]. Можна підсумувати, що і тут законодавець пішов шляхом перерахування посад, що дають підстави віднести особу до категорії публічних службовців. Цікаво звернути увагу на те, що публічними службовцями визнаються міністри, представники патронатної служби тощо. Тобто до публічних службовців належать особи, які не підпадають під розуміння державних службовців.

Науковий доробок до розуміння публічної служби також представляє інтерес. Так, П.О. Комірчий вважає, що публічною службою в Україні слід вважати вид служби, що: безпосередньо об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (тобто публічних службовців);

фінансується за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються або обираються; виявляється у виконанні та практичній реалізації функцій публічного адміністрування. Науковець пропонує класифікувати публічну службу шляхом її поділу на два блоки – державну та службу в органах місцевого самоврядування [3, с. 21].

З іншого боку, М.І. Цуркан пропонує розуміти під публічною службою врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [4, с. 9].

Спираючись на викладені наукові позиції, під публічною службою пропонується розуміти публічну діяльність осіб, які на постійній основі займають посади в державних органах, органах місцевого самоврядування та установах публічного права щодо практичного виконання ними завдань і функцій держави, реалізації прав місцевого самоврядування, а також здійснення окремих, наданих законом повноважень, спрямованих на задоволення публічного інтересу.

Переходячи до визначення особливостей моделей публічної служби наголосимо, що в історико-географічному аспекті прийнято розрізняти три типи моделей публічної служби: східну, континентальну (європейську) та англо-американську. Згідно іншому підходу виділяють чотири моделі: 1) раціональну централізовану закриту модель, реалізовану в унітарній державі (французька модель); 2) раціональну, відносно децентралізовану закриту модель, реалізовану у федеративній державі (німецька модель); 3) відносно децентралізовану відкриту модель, реалізовану в унітарній державі (Великобританія); 4) децентралізовану відкриту модель, реалізовану у федеративній державі (США) [5, с. 281].

Тут є слушною думка Л.Л. Прокопенко та І.А. Шабатіної, що практично жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із основних моделей присутні елементи іншої. Так, у Франції існують категорії посад державних службовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, які наймаються за принципами посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (члени кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії тощо). У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, як працівники дипломатичного корпусу, та поліція наймаються за принципами кадрової служби. Але існування певної категорії посад, які не відповідають загальноприйнятим нормам, не є підставою для класифікації тієї чи іншої публічної служби як змішаної, оскільки існування цих посад є законодавчо оформленим винятком з правил, а не нормою [6].

З цього приводу В.М. Дрешпак доходить висновку про те, що безперервні трансформації української моделі публічної служби можуть бути зумовлені високою, проте неоднаковою на різних рівнях і в різних сферах публічного управління, динамікою змін у зовнішньому та внутрішньому соціокультурних середовищах системи публічної служби, які, з одного боку, не відповідають реальному стану системи публічної служби, з іншого – «не встигають» адаптуватися до характеру та змісту пропонованих змін, механізмів і темпів їх утілення [7, с. 60].

Що стосується формування в Україні національної моделі публічної служби як орієнтиру у реалізації реформ, найбільш вдалими нами вбачається французький досвід організації публічної служби в унітарній державі. Тут ми ведемо мову саме про прийнятність цієї моделі в національних реаліях. Перспективна модель публічної служби України вбачається дієвою з наступною структурою: а) державна служба; б) служба в органах місцевого самоврядування; в) служба в установах публічного права (не менше 50 % державної власності); г) політична служба; г) патронатна служба.

Водночас, державну службу пропонується диференціювати на: а) цивільну – місцеві державні адміністрації, міністерства, центральні органи виконавчої влади з особливим статусом, органи керовані спеціальними законами; б) мілітаризовану – поліція, Служба безпеки України, Національна гвардія, Служба судової охорони тощо. Крім того, ми підтримуємо можливість зарахування до публічних службовців представників сфери вищої освіти та медичних працівників.

Переходячи до перспектив розвитку публічної служби варто зазначити, що Стратегією реформування державного управління України на 2022 – 2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р, однією з очікуваних перспектив реформування визначене формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян [8]. Це дозволяє нам виокремити напрями розбудови публічної служби, спираючись на вже визначені цим документом вектори проведення реформ.

Першим напрямом визначено орієнтир на забезпечення прав і свобод людини. Так, метою напряму Стратегії «Професійна публічна служба та управління персоналом» є продовження розбудови професійної, добросесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян [8]. Як можна спостерігати, законодавцем знову вводяться штучні бар'єри у розумінні публічної служби, замість якої виокремлюється державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Другий напрям полягає у створенні нормативно-правового підґрунтя формування нової моделі публічної служби. Як зазначається у Стратегії, Закон України «Про державну службу» [9] відповідає Європейським принципам та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Разом із тим, окремі положення цього Закону потребують суттєвого удосконалення, а для його ефективної реалізації необхідні консолідовані зусилля усіх органів державної влади, спрямовані насамперед на підвищення рівня довіри громадян до державної служби.

Фінансовий напрям стосується важливого питання оплати праці, що має посилити престиж держави та її конкурентоспроможність як роботодавця, дозволить залучати та утримувати на державній службі найбільш кваліфікованих фахівців. Фінансова складова реформування передбачатиме: підвищення прозорості, передбачуваності та справедливості заробітної плати, посилення ролі сталої частини та обмеження варіативної частини (частини, яка може змінюватися за рішенням керівника) в структурі заробітної плати на індивідуальному рівні та фонду заробітної плати кожного державного органу (частка сталої частини заробітної плати повинна становити не менш як 70 %, а варіативної частини – не більш 30 %), зменшення та усунення розриву в оплаті праці державних службовців [10].

Напрямок цифровізації. Так, Стратегією передбачається продовження впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), що дозволить проводити оперативний прозорий моніторинг чисельності працівників органів державної влади і фонду оплати праці та в подальшому замінити подібні інформаційні системи в таких органах [8]. З цього приводу, голова НАДС Н. Алюшина зазначала, що нова модель публічної служби у повоєнний період не буде такою, якою була раніше. Важливо, щоб публічна служба працювала ефективно на благо людей. Це полягає у максимальній цифровізації процесів і процедур, що дозволить заощадити час і ресурси, зберегти інформацію за будь-яких умов, зокрема й умов воєнного часу [11].

Кадровий напрям. Посилення кадрової складової передбачає залучення висококваліфікованих фахівців із забезпеченням чесного та прозорого відбору, призначення на посади державної служби, що ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів, незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження, наявності інвалідності тощо [8]. Визначальним у кадровому питанні ми вважаємо гендерний паритет та схвалюємо ініціативу реального впровадження рівності жінок та чоловіків у реалізації права на публічну службу, зокрема, щодо служби в поліції (яка переважно сприймається як суто чоловіча професія). Наголосимо, що для досягнення гендерного паритету можуть бути використані такі інструменти, як: а) фінансова підтримка наукової діяльності та професійного вдосконалення жінок; б) введення статистичного гендерного моніторингу в усі складові наукової політики; в) впровадження програм гендерної рівності в навчальні заклади всіх рівнів тощо [12].

Етичний напрям. Однією з важливих умов для успішного розвитку державної служби є забезпечення добросесності службовців. Це передбачає подальшу розробку і впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем [8].

Напрямок поліпшення професійного навчання публічних службовців. Це потребує докорінного перегляду діючої системи службової підготовки, підвищення кваліфікації, спеціалізації тощо. Оперативне задоволення поточних потреб у навчанні та випереджальний характер підвищення кваліфікації публічних службовців сьогодні не забезпечують запроваджені механізми визначення потреб у професійному навчанні та планування відповідних ресурсів для фінансування виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації, що призводить до зниження рівня доступності навчання за державним замовленням [8]. В цьому аспекті О. Хрущ підкреслює, що система підготовки й підвищення кваліфікації службовців потребує оновлення, що передбачає насамперед реформування та модернізацію їхнього професійного навчання, як запоруки підвищення рівня професіоналізму та культури, здатності компетентно і відповідально виконувати свої функції, впроваджувати новітні технології, сприяти інноваційним процесам у державі [13, с. 82].

Напряму управління кадрами. Стратегія наголошує на важливості якості управління людськими ресурсами, яке повинні забезпечувати сучасні, ефективні і дієві служби управління персоналом. Для ефективного виконання покладених на неї завдань службі управління персоналом необхідно впроваджувати в роботу сучасні методи та інструменти управління персоналом на державній службі, розвивати організаційну та управлінську культуру [8]. Дійсно, підготовка професійних кадрів, готових до дій в екстремальних та ускладнених умовах, формування апарату з кризового управління в умовах воєнного стану вбачається надзвичайно важливим.

Висновки. Підводячи підсумок, необхідно ще раз наголосити на тому, що формуванню національної моделі публічної служби в Україні сприятиме успішна реалізація реформ за такими ключовими напрямками, як: орієнтир на забезпечення прав і свобод людини, нормативно-правовий, фінансовий, цифровізації, кадровий, етичний, поліпшення професійного навчання та напряму управління кадрами. У цілому ж формування національної моделі публічної служби в Україні сприятиме більш ефективній реалізації завдань і функцій держави, удосконаленню правового статусу різноманітних категорій публічних службовців та ефективному захисту прав і свобод людини.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) : Закон України від 23.09.2021 № 1780-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20>
3. Комірчий П.О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України : автореф. дис. д.ю.н. Київ. 2020. 38 с.
4. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
5. Публічна служба : навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, Є.І. Бородин [та ін.]; за заг. ред С.М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с.
6. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2008. № 1. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>
7. Дрешпак В.М. Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 2 (29). С. 56-62.
8. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80>
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
10. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/831-2021-p>
11. Голова НАДС Наталія Алюшина: Основою нової моделі публічної служби у повоєнний період буде її суцільна цифровізація. URL: <http://surl.li/nazbi>
12. Фоменко А.Є., Логвиненко Б.О. Гендерний паритет. Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/Гендерний_паритет
13. Хрущ О. Професійне навчання державних службовців: стан і перспективи розвитку. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 4. С. 74–84.