

## ЗМІСТ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ CONTENT OF PUBLIC SERVICE

Галай В.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри міжнародного публічного права*

*Київського національного торговельно-економічного університету*

У статті висвітлено результати формування змісту публічної служби таким чином, щоб категорія «публічна (державна) служба» охоплювала весь зміст цієї діяльності, а не була відсильною до інших актів. Зроблено висновок, що до змісту публічної служби доцільно включити всіх працівників, що виконують публічне управління в органах виконавчої влади (зокрема, і в місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно з реформою децентралізації), мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців), і при цьому вивести зі змісту категорії «публічна служба» осіб, що його здійснюють непрофесійно, або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість).

Проведено аналіз, що дав автору підстави вважати невірним зарахування в Кодексі адміністративного судочинства України до складу категорії публічної служби представників органів судової влади (суддів, прокурорів), завдання якої принципово інше, порівняно з виконавчою. Невдалим вважається і зарахування до публічної служби всіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби.

Проаналізовано характер взаємопов'язаних понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», де автор вважає пріоритетним останній з них, як таких, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії.

Авторська позиція щодо змісту публічної служби, ключова відмінність між категоріями «публічне управління» та «публічна служба» полягає в тому, що ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Якщо перша (публічне управління) більшу увагу приділяє цілям діяльності і є знеособленою, друга (публічна служба) – доповнює її персоналізованим змістом, адже виражається в діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління. У категорії публічної служби виражений акцент варто ставити на етичні правила та цінності.

**Ключові слова:** зміст, публічна служба, публічне управління, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування.

The article highlights the results of the formation of the content of the public service in such a way that the category of the public (public) service covers all the content of this activity, and is not attributable to other acts. It is concluded that it is expedient to include in the content of the public service all employees performing public administration in executive bodies (in particular, in local self-government (de facto local executive authorities in accordance with the decentralization reform), militarized and other specialized employees) and, To this, remove from the maintenance category the public service of persons carried out by unprofessional or service personnel (politicians, advisory and providing apparatus, the public).

An analysis has been made that has given the author the grounds to consider it incorrect to enroll in the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine into the category of the public service of representatives of the judiciary (judges, prosecutors) whose task is fundamentally different from that of the executive. It is considered unsuccessful to enroll in the public service of all, without exception, representatives of military service, alternative (non-military) service, diplomatic service.

The nature of the interrelated concepts of "public administration", "public administration", "public administration", where the author considers the priority of the last of them as those that upgrades and enhances the modernized meaning of more meaningfully outdated categories is analyzed.

The author's position on the content of the public service, the key difference between the categories "public administration" and "public service" is that these two categories exist simultaneously and in interaction with each other. If the first one (public administration) pays more attention to the goals of the activity and is impersonal, the second (public service) complements it with personalized content, as it is expressed in the activities of public servants, concrete people who carry out public administration. In the category of public service, the emphasis should be placed on ethical rules and values.

**Key words:** content, public service, public administration, civil service, service in local government.

**Постановка проблеми.** Питання змісту публічної (державної) служби тривалий час зберігається серед тих, яким присвячені підручники з адміністративного права. Публічна (державна) служба є традиційним складником підручкової літератури України. Вона ототожнюється авторами з професійною службою на штатних посадах у державних органах та їх апараті й отриманням заробітної плати з державних коштів. Для конкретизації змісту і подолання нечіткості названих ознак автори наукових та навчальних джерел вдаються до додаткового формування ознак державної служби, не наведених у законі про дер-

жавну службу, зокрема, формулюючи функції державної служби.

На наш погляд, незважаючи на новий підхід до цієї категорії та схвалюваний спосіб визначення публічної служби через наочні ознаки замість формально-юридичних (як було прийнято раніше), бачення авторів цієї праці ще далеке від оптимального.

**Стан дослідження.** Змісту, ознакам державної служби, професійної служби у державних органах приділяли увагу такі науковці, як С.В. Ківалов, С.Г. Стеценко та інші. Питаннями сучасного бачення публічної

служби, діяльності публічної служби і публічних службовців займалися у своїх дослідженнях В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, Р.С. Мельник, Б. Гай Петерс, М. Робінсон, С.А. Федчишин.

**Метою статті** є подальше дослідження та формування змісту публічної служби з урахуванням включення до цієї єдиної категорії всіх працівників, що здійснюють публічне управління.

**Виклад основного матеріалу.** Зміст державної служби згідно з підручником, виданим за редакцією академіка С.В. Ківалова, полягає в сукупності таких основних ознак, як професійність діяльності, наявність трудових відносин у державних органах та їх апараті, отримання заробітної плати за рахунок державних коштів. Це традиційне визначення для такого типу праці, воно засноване на тогочасному Законі України «Про державну службу». Розуміючи існування критики розмитості такого терміна, автори додають важливу характеристику: функції державної служби. За їхнім баченням, це основні напрями практичної реалізації правових норм інституту державної служби, які сприяють досягненню мети правового регулювання державно-службових відносин і виконанню державною службою своєї соціальної ролі і державно-правового призначення. Для конкретизації було наведено систему цих функцій, що дають уявлення про авторське бачення змісту державної служби: інформаційне забезпечення, прогнозування і планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання і облік; здійснення державної кадрової політики, організація проходження служби, розвиток персоналу, оцінка ефективності роботи; регулятивний та організаційний вплив на сфери економіки й соціально-культурного будівництва; обслуговування діяльності державних органів; спеціальні функції [1, с. 136–138].

Так само на основі чинного на час виходу з друку закону визначає державну службу у своєму підручнику професор С.Г. Стеценко. Характеризуючи ознаки державної служби, автор додає до традиційних, перелічених вище ознак ознаку спрямованості на практичне виконання завдань і функцій держави. Її характеристику він надає з пояснення, що сама держава не може виконувати функцій, це здійснюють від імені держави службовці компетентних державних органів [2, с. 138].

Серед ознак публічного службовця вони називають такі контроверсійні позиції: він є суб'єктом публічної адміністрації (самозаперечення – раніше така категорія пов'язувалась з органами державної влади), є постійним учасником публічно-правових відносин (питання до часу, адже в позаробочий час або у спеціальних відносинах типу виборів чи юридичної відповідальності такий службовець є звичайним громадянином з деякими особливостями).

Коментуючи наведене визначення публічної служби, відмітимо, що ознака діяльності, на наш погляд, більш відповідна ознаці відносин під час характеристики цієї категорії. Також ознака регулювання публічної служби виключно законодавством про неї є вужчим, ніж насправді. Більш коректним

з позиції кола правового врегулювання діяльності публічної служби є використання «законодавства про здійснення публічного управління» або «адміністративного законодавства».

Додамо ще одну важливу інновацію підручника за ред. Р.С. Мельника: охоплення єдиною категорією (публічної служби) служби в органі державної влади і місцевого самоврядування [3, с. 231]. На наш погляд, це питання відзначено вірно, оскільки функції держави здійснюються обома цими раніше неототожнюваними категоріями. Підтверджує вірність обраного підходу і реформа децентралізації, що відбувається в Україні з 2015 року, коли все більше завдань і функцій держави здійснюють службовці місцевого самоврядування.

Одночасно вчені-адміністративісти і сьогодні видають книги, цілком присвячені питанням діяльності публічної служби і публічних службовців. Так, у посібнику «Публічна служба», датованому 2018 роком, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин прирівнюють до широкого розуміння бачення, представлене у Кодексі адміністративного судочинства, і наводять аргументи вчених щодо його критики, формують висновок про потребу розуміти публічну службу у вузькому розумінні. Зрештою, автори цієї праці формують бачення публічної служби як сукупної множини її ознак: рисами публічної служби у вузькому значенні можна визначити такі: а) публічний, професійний та політично нейтральний характер; б) здійснюється особами, які займають посади в органах публічної влади (державних органах та їхньому апараті, органах місцевого самоврядування); в) спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян; г) оплатний характер – заробітна плата службовців фінансується за рахунок державного або місцевого бюджету та ін. [4, с. 9].

Відмітимо як відгук щодо підходу авторів цієї праці щодо змісту і ознак публічної служби два критичні міркування: по-перше, характеристика та інші щодо переліку ознак не дозволяє навести остаточне розуміння змісту публічної служби; по-друге, остаточної категорії авторами монографічної праці, цілком присвяченій публічній службі, не було запропоновано.

Як зазначає американський автор Б. Гай Петерс, в Європі традиційна модель публічної служби базувалася на працях Макса Вебера. Цей підхід пов'язують зі значним акцентом на легалізм та формальне виконання закону з метою забезпечення рівності державних (адміністративних) послуг та політичну нейтральність серед службовців. Іншими компонентами змісту публічної служби є дотримання правил та процедур задля передбачуваності як для працівників, так і для громадян (клієнтів). Також важливим у цьому концепті публічного управління є уникнення дискреції публічного службовця на протипагу попередній моделі, де особистий розсуд чиновника був дуже поширений [5, с. 9].

Відмітимо, саме такі позиції – законність, рівність, визначеність, передбачуваність фактично є принципами сучасної реформи публічної служби в Україні.

Однак зазначена модель у світі вже не визнається правильною, і сучасні автори розглядають кроки до її модернізації. Сучасна, нео-веберівська модель полягає в тому, щоб втілити ефективність до традиційних засад чесності та підзвітності публічного управління. Американська Вільсонівська модель публічного управління додає до традиційної бюрократизованої моделі її відмінність від політики: за цим підходом публічні службовці все ж залишаються значною мірою бюрократами і виконавцями актів, тоді як свобода розсуду і впливу залишається за політиками. Як підсумок, Б. Гай Петерс бачить сучасну публічну службу як мікс усіх трьох зазначених підходів, з доповненням трендом децентралізації в управлінні: юридично та процедурно визначену, рівноправну, сталу, з одного боку, націлену на ефективність та наближену до отримувачів послуг – з іншого. До ролі традиційного виконавця приписів (державного менеджера) у сучасного публічного службовця додається роль формування політики (policy-maker), організатора демократичного публічного управління (democrat) та комунікатора-переговорника (negotiator) [5].

М. Робінсон доповнює бачення попереднього автора кризь призму всієї публічної служби. Від застарілого бачення публічної адміністрації сьогодні відходять на противагу новій концепції, що поєднує публічний менеджмент (організацію та управління), публічне врядування (як підхід спільного визначення належних завдань публічного управління) та публічну службу (в сенсі надання послуг клієнтам (людям). Базові засади сучасної публічної служби полягають у пошуку та спрямованості на правильні цілі, наближеності до отримувача послуг та його реальних очікувань, у доброчесності, ефективності та ошадливості [6, с. 5].

Редакція Закону України «Про державну службу» 2015 року дає нам можливість аналізувати державну службу як публічну діяльність із виконання завдань і функцій держави щодо:

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

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

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [7].

Наше бачення щодо змісту цих категорій полягає у такому:

1) визначення 1993 року комплексніше, воно включає характеристики професійності, широкого охоплення державної влади (органи та апарат), зв'язок діяльності із завданнями і функціями держави, ознаку отримання зарплати з державних коштів. Водночас для адміністративістів очевидні елементи розмитості визначення, що відсилає в разі його практичного застосування до змісту інших актів та оцінних суджень (які завдання і функції держави? чи залишається державним службовцем, скажімо, людина, що має освіту не за профілем служби чи має стягнення за непрофесійне виконання посадових обов'язків? чи можна вважати отриманням зарплати з державних коштів дофінансування з боку коштів технічної допомоги чи кредитів міжнародних організацій?);

2) чинне визначення, вочевидь, намагається пояснити розмитість попереднього та прибрати ознаки, що виглядали спірними. Воно виключає ознаку державних коштів; розписує ознаку професійності (додаючи до неї публічність та політичну неупередженість, однак, на наш погляд, ці елементи витікають з ознаки професійності, при цьому не повністю її розкривають); конкретизує характеристику практичного виконання завдань і функцій держави (однак подекуди невдало, адже характеристики «реалізація державної політики», «виконання законодавства» продовжують залишатися розмитими й охоплюють по суті не лише державних службовців; завершальна ознака «інші повноваження державного органу» де-факто нівелює зусилля законотворця, який намагався реформувати визначення, пояснивши, що таке практичне виконання завдань і функцій держави).

Чи залишаються невирішеними питання і ґрунт для оцінних суджень у сучасному понятті, ми продемонструємо з доповненням його ще одним, яке, за позицією законотворця, має їх вирішити. Цим поняттям є державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [7].

Ми вважаємо, що визначення категорії «публічна (державна) служба» має охопити зміст цієї діяльності, а не бути відсильним до інших актів; включити до цієї єдиної категорії всіх працівників, що виконують публічне управління в органах виконавчої влади (зокрема, і в місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно з реформою децентралізації), мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців); при цьому вивести зі змісту категорії «публічна служба» осіб, що його



здійснюють непрофесійно, або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість тощо).

Зміст поняття публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства (публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування) вважається нам невдалим [8]. Ми бачимо в ньому не виправдане поєднання різних видів діяльності на державних посадах. Не вважаємо вірним у запропонованому в зазначеному Кодексі поняття публічної служби зарахування до її складу представників органів судової влади (суддів, прокурорів (останні де-факто набули статусу представників судової влади відповідно до змін до Конституції України у 2016 році [9])), завдання якої принципово інше, порівняно з виконавчою. Невдалим є і зарахування до публічної служби всіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби. Адже такі особи лише під час перебування на посадах в органах виконавчої влади в Україні здійснюють публічне управління.

**Висновки.** 1. Визначення категорії «публічна (державна) служба» має охопити зміст цієї діяльності, а не бути відсылним до інших актів; включити до цієї єдиної категорії всіх працівників, що виконують публічне управління в органах виконавчої влади (зокрема, і в місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно з рефор-

мою децентралізації), мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців); при цьому вивести зі змісту категорії «публічна служба» осіб, що його здійснюють непрофесійно, або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість тощо).

2. В іншій категорії публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства України не вважаємо вірним зарахування до її складу представників органів судової влади (суддів, прокурорів), завдання якої принципово інше, порівняно з виконавчою. Невдалим є і зарахування до публічної служби всіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби тощо.

3. У дискусії змістів і категорій, на наш погляд, з-поміж взаємопов'язаних понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» ми вважаємо пріоритетним останній з них як такий, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії. Наша авторська позиція щодо змісту публічної служби, ключова відмінність між категоріями «публічне управління» та «публічна служба» полягає в тому, що ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Якщо перша (публічне управління) більшу увагу приділяє цілям діяльності і є знеособленою, друга (публічна служба) доповнює її персоналізованим змістом, адже виражається в діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління. У категорії публічної служби виражений акцент варто ставити на етичні правила та цінності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. акад. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ, 2003. 896 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
3. Мельник Р.С. Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник ; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
4. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту ; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.
5. Guy Peters B. Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants. *Public Policy and Administration*. 2009. № 30. P. 7–21.
6. Robinson M. From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. Singapore : UNDP, 2015. 20 p.
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n99>