
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ

Ющук А.О.,

*студентка 4 курсу юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Важливою характерною ознакою єдиної державної влади, яка, відповідно до Конституції України, здійснюється за принципом поділу на законодавчу, виконавчу та судову, є публічна служба, від якості реалізації якої залежить належне функціонування суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави.

Проблематику публічної служби, з наукової точки зору, в Україні почали досліджувати відносно нещодавно, однак ще в 50-х роках ХХ ст. Ю.Л. Панейко визначав поняття «публічної служби» крізь призму дефініції держави як «корпорації публічних служб», а, відтак, стверджував, що публічна служба повинна змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу»¹.

Для визначення складових публічної служби доцільним є застосування інституційного та функціонального підходів. Відповідно до ін-

¹ Ю.Л. Панейко. Наука адміністрації і адміністративного права. У 2-х томах. Загальна частина. Автсбург, 1949. С. 49-51.

ституційного підходу публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної 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 функції, в тому числі діяльність лікарів, учителів тощо. У більш вузькому розумінні, публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональний підхід, в свою чергу, передбачає розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань, оскільки протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадськими організаціями різним структурам, інколи і приватним. Окрім того, враховуючи світовий досвід, на визначення складових публічної служби досить сильно впливає специфіка правової системи, до якої належить країна. Адже у країнах з романо-германською системою права відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській правовій системі поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості у приватному секторі¹. Ми погоджуємось з науковцями Центру політико-правових реформ (В.П. Тимошуком та А.М. Школиком), стосовно застосування вищезазначених підходів при визначенні складових публічної служби, а також повністю підтримуємо думку, що стосується більшої доцільності використання вузького інституційного підходу щодо розуміння публічної служби в Україні, оскільки в такому випадку сфера її дії обмежується публічної адміністрацією.

Вперше поняття «публічна служба» на законодавчому рівні було закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України (надалі - КАСУ) : *публічна служба - 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,*

¹ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с) URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/public-sluzhba-tymoschuk-2007.pdf> (дата звернення: 15.03.2017)

органах місцевого самоврядування. (п. 15 ст. 3)¹. Науковці, зокрема, М.І. Цуркан акцентують увагу на тому, що поняття, яке міститься в КАСУ, не включає в себе сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки². На доктринальному рівні неодноразово наголошувалось, що таким чином законодавець консолідував 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 перших³.

Професор О.В.Петришин є прихильником широкого розуміння публічної служби і розуміє її як державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах)⁴. Ми не можемо погодитись з даним визначенням, оскільки таке розуміння публічної служби є занадто обширним та нівелює межу між приватним та публічним сектором.

Досить доцільно, на наш погляд, Н.О. Рунова виділяє наступні ознаки публічної служби :

1. виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів;
2. постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень;
3. зайняття публічної посади в органі публічної влади;
4. спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів

¹ Кодекс адміністративного судочинства: Закон від 06.07.2005 № 2747 – IV// База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 14.03.2017)

² М.І. Цуркан Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія /Харків : Право, 2010.С. 216 URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2010/Curkan_2010.pdf (дата звернення: 15.03.2017)

³ Н.В. Янюк Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні – Львів: Вісник Львівського університету, Серія «Юридична». 2010. Вип. 51. С. 162–167.

⁴ А.В.Петришин. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой логико-понятийный анализ : монография / Харьков : Факт, 1998. 234 с.

соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку¹.

Різновидом публічної служби є державна служба як офіційна діяльність від імені держави, що здійснюється у загальносуспільних, публічних інтересах або в інтересах певної регіональної спільноти чи територіальної громади². До поняття державної служби прикуто більше уваги, на відміну від публічної служби як на законодавчому, так і на доктринальному рівнях, однак, на наш погляд, таке ставлення є необґрунтованим, враховуючи тенденції становлення публічної адміністрації в Україні.

Отже, враховуючи сутність поняття публічної адміністрації та її засади, а також ознаки публічної служби, які з цього випливають, ми прийшли до висновку, що *під публічної службою слід розуміти політично-нейтральну, професійну та результативну службу в органах публічної влади, задля задоволення публічних інтересів*. Розвиток інституту публічної адміністрації є необхідним, оскільки цей інститут слугує засобом у формуванні демократичного суспільного порядку, дозволяє Україні наблизити стандарти управління відповідно до європейських вимог та створити ефективну, професійну публічну службу.

Науковий керівник: Міхровська Марина Станіславівна, кандидат юридичних наук

¹ <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2012/7/Runova.pdf>

² С.Т. Гончарук . Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2016, № 1. С. 60-65 URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/article/viewFile/10029/13064> (дата звернення: 16.03.2017)