

УДК 342.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.29.30>

## РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: МІЖ ВІТЧИЗНЯНОЮ ТРАДИЦІЄЮ І ЄВРОПЕЙСЬКИМ ДОСВІДОМ

**Рагімов Фаіг Вагіф огли,**

orcid.org/0000-0001-5645-4560

кандидат наук

з державного управління,

доцент кафедри адміністративного

права, процесу та адміністративної

діяльності

(Дніпропетровський державний

університет внутрішніх справ,

м. Дніпро, Україна)

У статті досліджено систему публічної служби в Україні. Охарактеризовано національні реалії організації публічної служби в Україні та її законодавче забезпечення. Наголошено, що в Конституції України замість універсального поняття – «публічна служба», використовуються категорії «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Така ж тенденція переважає в більшості вітчизняних законодавчих і підзаконних актів. Виключення становить Кодекс адміністративного судочинства України, проте розміщене у ньому визначення лише перераховує види служби, які належать до публічної. При цьому не визначено сутності і особливостей публічної служби, її компонент. Наголошено, що доволі фрагментарно закріплені особливості добору на посади і проходження таких різновидів публічної служби як патронатна, політична і муніципальна. Вказано на збереження у національному законодавстві проблеми внутрішньої диференціації видів публічної служби за функціональним призначенням (загальнофункціональної, військової, спеціалізованої, мілітаризованої та цивільної тощо). Розглянуто європейський досвід диференціації публічної служби. Підтримано позицію про застосування в державах Європейського Союзу однієї з трьох моделей публічної служби – кар'єрної, посадової та змішаної, на яких ґрунтуються національні системи публічної служби. Констатовано, що поняття «публічна служба» широко використовується у законодавстві держав-учасниць ЄС, підтвердженням чого є акти національного законодавства. Зроблено висновок про необхідність належного законодавчого закріплення поняття і сутності публічної служби. Насамперед, це стосується закріплення й чіткої диференціації видів публічної служби (цивільна і спеціалізована), категорії посад службовців (патронатні, адміністративні (управлінські), політичні). Підкреслено, що запозичення кращих зарубіжних практик не несе ризиків для вітчизняної системи публічної служби, тоді як її адаптація до стандартів ЄС може пройти більш швидко та ефективно.

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба, муніципальна служба, європейський досвід, законодавче забезпечення, система, модель.

**DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE:  
BETWEEN NATIONAL TRADITION AND EUROPEAN EXPERIENCE****Rahimov Faig,**

orcid.org/0000-0001-5645-4560

Candidate of Sciences in Public  
Administration,Associate Professor of the Department  
of Administrative Law, Process and  
Administrative Activity(Dnipropetrovsk State University of  
Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The article examines the system of public service in Ukraine. The national realities of the organization of public service in Ukraine and its legislative support are characterized. The author emphasizes that the Constitution of Ukraine uses the categories of «civil service» and «service in local self-government bodies» instead of the universal concept of «public service». The same tendency prevails in most domestic legislative and regulatory acts. The exception is the Code of Administrative Court Procedure of Ukraine, but the definition contained therein only lists the types of service that are classified as public service. It does not define the essence and features of the public service and its components. The author emphasizes that the peculiarities of recruitment to and performance of such types of public service as patronage, political and municipal service are rather fragmented. The author points out that the problem of internal differentiation of types of public service by functional purpose (general, military, specialized, militarized and civilian, etc.) remains in national legislation. The European experience of differentiation of public service is considered. The author supports the position that in the European Union countries one of the three models of public service – career, official and mixed – is used, on which national public service systems are based. It is noted that the concept of «public service» is widely used in the legislation of the EU Member States, which is confirmed by acts of national legislation. The author concludes that there is a need for proper legislative consolidation of the concept and essence of public service. First of all, this concerns the consolidation and clear differentiation of the types of public service (civil and specialized), and the category of employee positions (patronage, administrative (managerial), and political). It is emphasized that borrowing the best foreign practices does not pose risks to the domestic public service system, while its adaptation to EU standards can be faster and more efficient.

**Key words:** public service, civil service, municipal service, European experience, legislative support, system, model.

**Постановка проблеми.** Сьогодні відбуваються зміни у різних сферах суспільного життя, що стосуються запровадження нових підходів і стандартів у публічному управлінні. Відповідні зміни відбуваються в умовах повномасштабної збройної агресії проти України, але зовнішньополітична орієнтація України на вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС) залишається непохитною. Що стосується сутності згаданих трансформацій, то вони відбуваються на двох взаємопов'язаних рівнях: законодавчому та організаційному. Однак, реалізація організаційної складової часто гальмується недостатнім законодавчим забезпеченням, а новоприйняті закони не завжди підкріплюються організаційними змінами в діяльності суб'єктів владних повноважень.

Євроінтеграційні зобов'язання України багато в чому пов'язані з оновленням системи публічної служби. Актуальність проблеми легко підтверджує той факт, що

в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2022 рік Україна посідає 116 місце зі 180 країн. Причому першою рекомендацією Transparency International для зниження рівня корупції в Україні було запровадження обрання на посади незалежних і професійних керівників антикорупційних органів [1]. У зазначеному аспекті, однією з найбільших проблем сьогодення є створення якісно нової системи публічної служби в Україні, що відповідає б стандартам, діючим у передових державах ЄС як за своїм духом, так і організаційно.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженнями нормативно-правового та організаційного забезпечення функціонування публічної служби в Україні займалися багато фахівців. Так, Б. О. Логвиненко присвятив серію праць удосконаленню системи публічного адміністрування сферою охорони здоров'я. В. В. Сокурченко вивчав публічне адміністрування сферою оборони в Україні. П. О. Комірчий займався адміністративно-правовими засадами публічної служби у правоохоронній сфері України. У свою чергу, Д. В. Балух дослідив управління державною службою в цілому. Поряд із вагомими науковим доробком, більшість наукових праць не відображає цілісної концепції змін, зосереджуючись на окремих аспектах реформування тієї чи іншої галузі.

**Метою статті** є висвітлення розвитку публічної служби в Україні крізь призму вітчизняних традицій та європейського досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Національне законодавство про публічну службу сьогодні включає низку законодавчих актів, різних за ідеологією та часом прийняття. Серед найголовніших, варто вказати на Конституцію України [2], Закони України «Про державну службу» 1993 та 2015 років [3; 4], а також Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року [5], «Про центральні органи виконавчої влади» 2011 року [6] та «Про Кабінет Міністрів України» 2014 року [7].

Так, статтею 38 Конституції України проголошено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [2]. Таким чином, в Конституції України використовуються категорії «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування», замість універсального поняття – «публічна служба». Така ж тенденція переважає в більшості вітчизняних законодавчих і підзаконних актів.

Щодо законодавчого закріплення поняття «публічна служба», слід звернутися до Кодексу адміністративного судочинства України, де п. 17) ч. 1 статті 4 «Визначення термінів» закріплено, що публічна служба – це діяльність 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 [8]. Представлене визначення перераховує види служби, які належать до публічної, але не визначає її сутності, на чому багато разів наголошували фахівці у царині адміністративного права.

Характеризуючи національне законодавство, підкреслимо, що у Законі України «Про державну службу» 1993 року (втратив чинність), фрагментарно згадувалась патронатна служба (статті 15, 30) та служба на вищих політичних посадах (стаття 9) [4]. Водночас Закон України «Про державну службу» 2015 року фактично розмежував адміністративні, патронатні та політичні посади, а отже і різновиди публічної служби. Так, у частині 1 статті 92 «Патронатна служба» закріплено, що до посад патронатної

служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, 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]. При цьому стосовно політичних посад (служби) по тексту Закону є фрагментарні згадки, але чіткого визначення поняття і особливостей зайняття таких посад немає [6].

У свою чергу, ч. 3 статті 6 «Склад Кабінету Міністрів України та статус його членів» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» чітко встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [7].

Загалом, аналіз національного законодавства, дає підстави стверджувати, що поняття «публічна служба» фактично не вживається у чинному національному законодавстві, за виключенням Кодексу адміністративного судочинства України. На теперішній час зберігається традиційне розмежування законодавцем понять «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Особливості добору на посади і проходження таких різновидів публічної служби як патронатної, політичної і муніципальної закріплені доволі фрагментарно.

Поряд із цим у національному законодавстві зберігається проблема внутрішньої диференціації видів публічної служби за функціональним призначенням (загальнофункціональної, військової, спеціалізованої, мілітаризованої та цивільної тощо).

Щодо європейського досвіду диференціації публічної служби багато фахівців (В. М. Дрешпак, Л. С. Стельмашук, Л. Л. Прокопенко та ін.) відмічають, що у державах ЄС застосовується одна з трьох моделей публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана. При цьому держави-учасниці ЄС мають національні системи публічної служби, засновані на одній з таких моделей. Тут можна вказати на Францію, Німеччину, Данію, Болгарію, Румунію, Словаччину, Словенію та Іспанію з кар'єрною моделлю. Посадова модель публічної служби діє в Швеції, Естонії та Нідерландах. У Італії, Великій Британії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Угорщині та Чехії – змішана модель [9].

Перераховані моделі передбачають добір публічних службовців на посади з їх подальшим просуванням (кар'єрна), на певний строк та/або з певними умовами (посадова) та залежно від посади (змішана).

Виходячи із поширеного критерію поділу публічної служби на цивільну та мілітаризовану, наголосимо що в державах ЄС цивільна служба відмежовується від мілітаризованої, а основний обов'язок цивільних службовців полягає у служінню суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблений у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про цивільну службу». В європейських державах цивільну службу часто поділяють на загальну цивільну службу та спеціалізовану цивільну службу. Це розмежування закріплено, наприклад, у законодавстві Латвії та Польщі. Загальна цивільна служба пов'язується з виконанням однотипних, «стандартних» функцій публічної адміністрації, які в принциповому плані не мають своєї специфіки. В сучасних умовах основним призначенням діяльності цивільних службовців є сервісні функції. При цьому такі функції знаходять вияв у багатьох формах, зокрема, обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організація

надання інших публічних послуг. Натомість спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані корпуси державної цивільної служби, як правило, складають дипломатична служба та консульська служба, оскільки міжнародний характер їх діяльності накладає цілий ряд особливостей, пов'язаних із організацією проходження служби [10, с. 19–20].

Досліджуючи досвід Німеччини, І.П. Лопушинський, зазначає, що там немає поняття «державна служба» (Staatdienst), яке після Другої світової війни було витіснене поняттям «публічна служба» (Offentliches Dienst), що міцно ввійшло в теорію і практику соціального життя. Нині «публічна служба» у функціональному плані розуміється як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. В інституційному плані під нею розуміють певне коло осіб і посад, виконання публічних функцій яких складає зміст їхньої діяльності. До посад публічних службовців відносять чиновників державного апарату, суддів, викладачів закладів вищої освіти, лікарів, працівників пошти, залізниці та ін. [11, с. 52].

Також, за статтею 2 Закону «Про публічну службу» Литовської Республіки, публічна служба визначається як сукупність правових відносин, що виникають з набуттям статусу публічного службовця, зміною або втратою цього статусу, а також внаслідок публічної адміністративної діяльності публічного службовця у державній чи муніципальній інституції або агенції щодо здійснення політики у спеціальній сфері державного урядування або забезпечення координації її впровадження, координація діяльності інституцій у окремій сфері державного урядування, управління або розподіл фінансових ресурсів та контроль за їх використанням, здійснення контролю, прийняття та впровадження правових актів, рішень державних та муніципальних інституцій або агенцій у сфері публічної адміністрації, підготовка та координація підготовки проектів правових актів, договорів або програм та надання їм оцінки, управління персоналом або володіння публічною адміністративною владою щодо не підпорядкованих осіб [10, с. 427].

У свою чергу, в естонському Законі «Про публічну службу» закріплено доволі лаконічне визначення поняття «публічна служба». Так, в ч. 1 статті 1 встановлено, що публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах. У відповідності до статті 3, видами такої служби є державна публічна служба і муніципальна публічна служба [10, с. 468]. Зауважимо, що в наших реаліях, публічна служба могла б об'єднати державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Також необхідно звернути увагу на Додаток до Рекомендації № R(2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам Ради Європи Про статус публічних службовців у Європі (ухвалено Комітетом Міністрів на 699-му засіданні Заступників міністрів 24.02.2000). Для цілей цієї Рекомендації публічними службовцями вважаються будь-які посадовці органів публічної влади чи їхніх підрозділів, які обіймають свої посади згідно з положеннями закону або за контрактом, і оплата праці яких здійснюється з публічного бюджету, окрім виборних представників та певних категорій працівників, діяльність яких регламентується окремими правовими положеннями. Системи, які обумовлюють діяльність публічних службовців у Європі, розташовані у проміжку між двома моделями, що загалом можуть бути визначені як контрактна та кар'єрна. За першої з цих моделей публічні службовці працюють за контрактами, умови яких є більш-менш подібними до тих, що укладаються з працівниками приватного сектору. За другої – вони мають особливий статус, обумовлений законами чи нормативними актами. Вибір тієї чи іншої системи залежить від конкретних обставин у кожній з держав. Втім, за будь-якої з них важливо забезпечити повагу до низки основних принципів кращої практики, які викладені нижче, оскільки вони становлять першооснову публічної служби, що

є ефективною та орієнтованою на потреби громадян [10, с. 698]. Таким чином і «м'яке» європейське право оперує поняттям публічної служби.

На підставі викладеного можна констатувати, що «публічна служба» є широко вживаною категорією в законодавстві держав-учасниць ЄС, підтвердженням чого є профільні акти національного законодавства. Звичайно, на формування національних систем публічної служби в окремих державах впливають національні традиції, що відбивається на моделях публічної служби – кар'єрній, посадовій та змішаній.

**Висновки.** Ми переконані, що національне законодавство про публічну службу має враховувати передовий досвід ЄС, а вже потім звертатися до вітчизняних традицій. У запозиченні кращих зарубіжних практик немає ніяких ризиків для вітчизняної системи публічної служби, тоді як її адаптація до стандартів ЄС може пройти більш швидко та ефективно. Наприклад, навіть в умовах війни відбувається прискорене реформування Збройних сил України у відповідності до стандартів НАТО. Національна поліція перетворюється на сервісну інституцію європейського рівня. Широко запроваджується електронне урядування в багатьох сферах управління.

Виходячи з викладеного, найголовнішим завданням має бути належне законодавче закріплення поняття і сутності публічної служби. Вимагають закріплення й чіткої диференціації види публічної служби (цивільна і спеціалізована), категорії посад службовців (патронатні, адміністративні (управлінські), політичні). Важливо пам'ятати про те, що чітко структуроване, логічне і зрозуміле національне законодавство здатне виступити потужною основою для подальших організаційних перетворень на шляху до створення національної системи публічної служби в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Михайлов Дмитро. Україна покращила позиції у світовому рейтингу сприйняття корупції – дослідження. URL: <https://suspilne.media/370186-ukraina-pokrasila-pozicii-u-svitovomu-rejtingu-sprijnatta-korupcii-doslidzenna/> (дата звернення 28.07.2023).
2. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 28.07.2023).
3. Закон України «Про державну службу» від 06.12.1993 № 3723-ХІІ (втратив чинність) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення 28.07.2023).
4. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення 28.07.2023).
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 28.07.2023).
6. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-V URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення 28.07.2023).
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 28.07.2023).
8. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення 28.07.2023).
9. Дрешпак В.М. Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми. Публічне управління та митне адміністрування. 2021. № 2 (29). С. 56–62.
10. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
11. Лопушинський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4. С. 48–54.