

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМАТИКА РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

В останній період формат вітчизняної правової доктрини включає й проблему теоретико-правового забезпечення розвитку статусу публічної служби. Питання розвитку відповідних інститутів та механізмів вітчизняного права досі є невирішеними в рамках доктринального дискурсу, що обумовлює актуальність цієї статті. Дослідження правових та організаційних засад розвитку правового статусу публічної служби обумовлює необхідність аналізу особливостей розроблення певного теоретичного підґрунтя. Це дозволяє проаналізувати властивості відповідних нормативних актів та їх проектів, форми їх застосування в регулюванні процесами реформування системи державної служби.

Зазначимо, що теоретичні розробки у сфері дослідження проблематики публічної служби існують в рамках науки адміністративного права, політології, державного управління, утім, рівень наукової розробленості відповідних питань залишається недостатнім. Можна вказати на низку робіт вітчизняних дослідників, зокрема, В. Б. Авер'янова, Б. В. Бабіна, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, О. М. Коропатова, В. М. Литвина, С. Г. Стеценка, Н. М. Стецюк, В. М. Шаповала та ін.

Водночас відсутні праці теоретико-правового спрямування, присвячені публічній службі у контексті забезпечення її реформування, що підсилює актуальність обраної тематики. Отже, метою цієї статті є розроблення наукового дискурсу щодо теоретико-правової еволюції вітчизняної моделі правового забезпечення публічної служби. Як завдання нашої роботи слід визначити аналіз відповідних нормативних актів, особливостей їх ухвалення, дії та режиму доступу, правової доктрини щодо реформування публічної служби; визначення доцільності та спрямованості різних форм правового регулювання у сфері реформування державної служби.

Актуальність подальшого вдосконалення правових засад інституту публічної служби в Україні безпосередньо пов'язана з необхідністю провести в Україні правову реформу, яка забезпечить, з одного боку, розвиток громадянського суспільства, а з іншого — формування сталого інституту публічної служби. Саме у цьому аспекті уточнення понятійно-категоріального апарату інституту публічної служби в Україні зумовлює його комплексний аналіз. Аналіз основних положень чинного законодавства щодо проходження публічної служби дозволяє констатувати прогалини та колізії, які мають місце у чинному законодавстві, у зв'язку з чим існує нагальна потреба розробити зміни і доповнення [7, 52].

О. Петренко зазначає, що у перші роки незалежності України дослідники переважно визначали публічну службу як державну — професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, спрямовану на

практичне виконання завдань і функцій держави, й отримують зарплату за рахунок державних коштів. Останнім часом із посиленням ролі публічного управління актуалізується пошук змістовного наповнення терміна «публічна служба». 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) [9, 36].

На нашу думку, складно погодитися з такою позицією, зокрема, з огляду на те, що ці два поняття є відмінними у гносеологічному розумінні. Оскільки публічна служба зосереджує у собі професійну діяльність стосовно надання послуг населенню, пов'язаних із владними повноваженнями, а також публічно-представницькі функції державних службовців. Отже, публічна та державна служби — два різних поняття, які характеризують відмінні явища, хоча й є однородовими категоріями.

Правове регулювання суспільних відносин у сфері організації та функціонування публічної служби України є результативним, організаційно упорядкованим впливом спеціальної системи правових засобів, який ґрунтується на принципах такої служби. Концепція законодавства щодо публічної служби повинна передбачати приведення його у відповідність з міжнародними правовими стандартами та водночас з міжнародними технічними стандартами менеджменту, із поєднанням матеріальних і процесуальних положень, запровадженням ефективного програмного правового регулювання, забезпеченням дієвих організаційно-правових механізмів контролю за його виконанням [9, 14].

Побудова демократичної правової держави в Україні зумовлює синхронне ефективне функціонування всіх її інституцій, серед яких одне з основних місць відводиться публічній службі. Враховуючи сучасні політичні процеси, можна констатувати, що публічна служба в Україні останнім часом розвивається у напрямі прозорості та демократизації, але застаріла система та функціональні особливості, які передалися у спадок від тоталітарного минулого СРСР, значною мірою зумовлюють неефективність роботи, а часом і деструктивну роль органів державної служби на даному етапі. З огляду на це формування шляхів удосконалення функціонування публічної служби в Україні необхідно почати з дослідження та уточнення понятійно-категоріального апарату інституту державної служби.

Особливості та перспективи розвитку України на початку XXI ст., становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства зумовлюють підвищення ролі та значення державної служби як ефективного інструменту гуманізації публічного управління. Термін «публічна служба» охоплює такі основні значення: професійна діяльність соціального прошарку суспільства; галузь науки; галузь законодавства; відповідна галузь права; спеціальність вищої освіти й навчальна дисципліна.

Теоретико-правове забезпечення інституту публічної служби в Україні — це система загальних і спеціальних правових актів, їх проектів та норм правової доктрини, в яких містяться норми, що регулюють побудову, організацію, функціонування відповідних органів, структур і підрозділів та діяльність їх особового складу.

Проблеми теоретико-правової характеристики публічної служби також важливі для опрацювання її поняття. Відповідний правовий аспект об'єднує державу і громадянина, людину, заради якої повинна діяти держава і перед якою вона відповідальна. Сутність питання тісно пов'язана із вирішенням проблеми встановлення статусу публічних службовців, поділом посад на адміністративні й політичні, відокремлення політичної діяльності від виконання функцій відповідного органу. Важливе значення відокремлення політичної діяльності від публічної служби має і з огляду на стабільність, професіоналізм публічної служби, встановлення порядку вступу на державну службу, її проходження, припинення тощо. Ні в законодавчому, ні в науковому аспекті (в повному обсязі) питання про те, які посади належать до політичних, а які до адміністративних публічної служби, не вирішено. На нашу думку, за основу розгляду цього питання можна взяти саме теоретичний аспект публічної служби. Він має значення і для визначення такого особливого виду службової діяльності, як патронатна служба.

Даний аспект надає можливість при вирішенні питання про віднесення тих чи інших посад до категорії політичних (а осіб, що їх обіймають, до політиків, політичних діячів) діяти з урахуванням порядку створення органу, його призначення і функцій, місця в системі органів державної влади, порядку визначення посад, призначення на них і звільнення осіб з посад, умов і особливостей відповідальності, термінів перебування на посадах.

Крім того, необхідно звернути увагу і на висловлювання науковців щодо здійснення поділу службових відносин на приватноправові та публічно-правові, а також урахування відповідних у зв'язку з цим змін у регулюванні публічної служби як основи реформування всієї системи публічної служби, що здається досить проблематичним. Навпаки, практика державного будівництва, загальна теорія права та положення галузевої науки стосовно цього свідчать про те, що публічна служба є публічно-правовим комплексним інститутом [8, 13]. Це тим більше важливо, оскільки прихильники публічно-правових і приватноправових відносин у сфері публічної служби беруть відповідні положення за основу реформування державної служби, а Концепція адміністративної реформи в Україні, інші програмні та концептуальні документи кладуть в основу реформування цього інституту зовсім інші критерії.

Принципової уваги це питання заслуговує і з погляду на поділ права на публічне та приватне. Якщо виходячи лише з тієї підстави, що Конституція України широко закріплює права і свободи людини і громадянина, засади їх адміністративного і судового захисту, будемо стверджувати, що це частина приватноправова, то конституційне право відповідно, буде вже не публічною галуззю, а публічно-приватною. Наведений погляд на публічно-службові відно-

сини, на думку науковців, дозволив їм говорити про адміністративне право як публічно-приватне, оскільки публічна служба у випадку, що аналізується, розглядається переважно як інститут адміністративного права.

До принципів реформування правового забезпечення вітчизняної моделі публічної служби необхідно віднести:

- принцип еволюційного оновлення її моделі;
- принцип переорієнтації державної служби, із урахуванням безумовного пріоритету людини, на забезпечення та захист її прав і свобод;
- принцип програмного цільового розвитку системи публічної служби;
- принцип адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС та імплементації стандартів Ради Європи та ООН, запозичення позитивного досвіду європейських демократичних держав;
- принцип стимулювання реформування публічної служби через якісно нові підходи до оцінювання та атестації державних службовців [10, 114].

Реформування проходження державної служби повинно мати комплексний, публічний, соціально-правовий характер. В теоретико-правовому аспекті проходження публічної служби є сукупністю елементів, які визначають структуру та послідовність проходження державної служби. Тому реформування організаційного аспекту державної служби буде сприяти розвитку його внутрішньої структури, як системи взаємообумовлених і взаємопов'язаних елементів: встановлення державної посади; прийняття на службу, ротація, службове розслідування, заохочення, юридична відповідальність, припинення публічної служби. Подальше впровадження науково обґрунтованої кадрової політики, органічним і важливим елементом якої є нормативно врегульована процедура добору кадрів, зумовлює удосконалення побудови та дієвості процесів професіоналізації державної влади з метою забезпечення високої ефективності й результативності функціонування цього суспільного інституту [8, 27].

Аналіз досліджень науковців і нормативно-правових документів дозволяє зазначити, що сутність поняття публічної служби в Україні полягає в наступному: публічна служба — це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією — необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу. Саме публічна служба повинна надати управлінню суспільством системний характер, програмно-цільовий підхід і забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, усім 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.

Водночас публічна служба як організаційний та правовий інститут повинна забезпечувати стабільність гуманізму соціального управління та відігравати роль стабілізатора суспільно-політичного життя. У країні з політично і со-

ціально активним населенням публічна служба повинна відповідати наступним вимогам:

- задовольняти законні потреби клієнта — споживача публічних послуг;
- орієнтуватися на кінцевий результат діяльності, а не на процес, що стає основою оцінки діяльності органу влади, його посадових осіб, удосконалення структури органів публічної влади;
- забезпечувати економію і ощадливість у діяльності органів публічної влади шляхом її раціоналізації, делегування окремих управлінських функцій з надання послуг спеціально створеним державним або недержавним структурам, підвищуючи рівень рентабельності публічних послуг;
- досягнути результативності функціонування на основі системи нового законодавства про публічну службу та її видів, нової класифікації посад, професіоналізації публічної служби; законодавчого унормування правової та соціальної безпеки публічних службовців; унормування та запровадження просування по службі на підставі досягнень у професійній діяльності; підвищення управлінської культури та моральності в діяльності та поведінці публічних службовців; розширення громадського, парламентського і судового контролю публічної служби.

До заходів реформування правового забезпечення публічної служби необхідно віднести:

- опанування методології вдосконалення функціонування публічної служби, покращання формування іміджу органів влади; гармонізацію нормативно-правового забезпечення процесів організаційного розвитку та управління якістю;
- забезпечення об'єктивного оцінювання публічних службовців як правового забезпечення отримання шляхом спеціальних екзаменаційних, інформаційних і контрольних процедур відомостей про ділові якості службовця, які б відповідали реальності, були неупередженими та повними;
- створення незалежної інституції, для визначення організаційної та правової програми реформування системи публічної служби, із залученням спеціалістів з бенчмаркінгу, реінжинірингу, управління якістю [4, 17];
- розроблення і прийняття загальнодержавної цільової програми з реформування системи публічної служби, із передбаченням її зв'язку із державним бюджетним фінансуванням, державними програмами соціально-економічного розвитку та міжнародною технічною допомогою;
- утвердження правового стандарту взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян, що впливає зі статусу людини як суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідає за свою діяльність [3, 12].

Водночас національні правові механізми України мають певні суб'єктивні недоліки, які не мають прямого зв'язку із процесами адаптації та імплементації відповідних стандартів. У цьому контексті правотворець повинен звернути особливу увагу на недостатнє та неналежне законодавче регулювання таких питань щодо права на публічну службу, як вік вступу на державну службу, момент виникнення статусу державного службовця, правовий аспект присяги

державного службовця, реєстр посад державних службовців, класифікація посад державних службовців, віднесення патронатних службовців до публічних службовців, етико-правові вимоги до публічних службовців, підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, атестація публічних службовців.

Зазначені загальні заходи з реформування системи публічної служби зумовлюють потребу в наступних змінах у системі законодавства щодо публічної служби:

— приведення цього законодавства у відповідність з правами ЄС та міжнародними стандартами ООН, Ради Європи та міжнародних технічних стандартів менеджменту [5, 265];

— запровадження у національне законодавство про державну службу елементів програмного правового регулювання, зокрема щодо встановлення завдань, окреслення форм стратегування, прогнозування та планування [1, 25];

— чітке законодавче визначення форм і порядку відповідальності публічного органу та особистої відповідальності працівників публічної служби, із урахуванням діяльності адміністративних судів [6, 16];

— законодавче врегулювання процедур надання управлінських послуг публічними службовцями [2, 154].

В Україні склалися усталені програмно-регулятивні механізми реформування публічної служби, виник взаємозв'язок комплексних програм із нормами законодавства у сфері публічної служби та відповідними підзаконними актами. В умовах гальмування проведення адміністративної реформи саме комплексні програмні правові засоби дозволяють органам влади здійснювати поступовий розвиток статусу публічної служби та публічних службовців не змінюючи при цьому норми поточного законодавства. Водночас недостатнім потрібне вважати зв'язок програмних актів у сфері публічної служби, схвалених указами Президента та постановами уряду України, із іншими програмними документами, зокрема, бюджетними програмами, програмами соціально-економічного розвитку [1, 95].

Таким чином, можна прийти до загального висновку, що правове забезпечення реформування публічної служби в Україні та доктринальне відображення відповідних процесів сьогодні стоять перед загальними викликами вітчизняної правової системи: потребою ефективної імплементації міжнародних та європейських стандартів, удосконаленням правового програмного регулювання, відходу від адміністративно-правової методології на користь принципам сучасного конституціоналізму. Зокрема, система заходів щодо реформування публічної служби має передбачати запровадження у національне законодавство елементів програмного правового регулювання щодо встановлення завдань, окреслення форм стратегування, прогнозування та планування публічної служби, механізмів контролю в цій сфері, запровадження у відповідні процеси суспільної участі та громадського контролю. Методологія вирішення відповідних завдань, безумовно, мають стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

### Література

1. Бабін В. В. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні : курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів / В. В. Бабін, В. О. Кроленко. — Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. — 136 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
3. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Балух. — О., 2009. — 20 с.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2005. — 304 с.
5. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.
6. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. Е. Данильєва. — Луганськ, 2005. — 18 с.
7. Дубенко С. Д. Державна служба в Україні : посібник / С. Д. Дубенко. — К. : УАДУ, 1998. — 188 с.
8. Мельников О. Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / О. Ф. Мельников. — К., 2009. — 32 с.
9. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / О. С. Петренко. — К., 2008. — 18 с.
10. Публічна служба : зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. — К. : Конус-Ю, 2007. — 735 с.

### Анотація

*Липник Т. В.* Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні. — Стаття.

У статті досліджено теоретичні особливості правової бази та наукової доктрини у сфері реформування в Україні публічної служби. Наведено теоретичне обґрунтування застосування сучасних форм правового регулювання у цій сфері.

*Ключові слова:* правове регулювання, правове реформування, правовий статус, публічна служба, публічний службовець.

### Аннотация

*Липник Т. В.* Теоретико-правовая проблематика реформирования публичной службы в Украине. — Статья.

В статье исследованы особенности правовой базы и правовой доктрины в сфере реформирования в Украине публичной службы. Приведено теоретическое обоснование применимости современных форм правового регулирования в данной сфере.

*Ключевые слова:* правовой статус, правовое регулирование, правовое реформирование, публичная служба, публичный служащий.

### Summary

*Lypnyk T. V.* Theoretical Legal Problems of Reforming the Public Service in Ukraine. — Article.

The specialties of the legal basis and legal doctrine in area of the reforming the public service in Ukraine are looked in the article. The theoretical grounds of the utility of the modern legal regulation forms in this sphere are given.

*Keywords:* legal status, legal reforming, legal regulation, public employee, public service.