

Хабарова Т.В.

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Россіхіна Г.В.

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Россіхін В.В.

Харківський національний університет радіоелектроніки

Надобко С.В.

Харківська державна академія дизайну та мистецтв

СИСТЕМА СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА»

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу підходів до сутнісного розуміння поняття «публічна служба».

Аргументовано констатовано, що на сучасному етапі українського державотворення все більше і більше юридична наука поповнюється якісно-новими визначеннями та дефініціями. В той же час, їх зміст та сутнісне наповнення відображають не лише розвиток науки, але й наповнюються соціально-економічним, управлінським та інноваційним забарвленням і той первинний зміст, який був закладений у ту чи іншу категорію, із плином часу та державно-суспільних змін набуває зовсім іншого змісту. За даних умов, головним питанням існування будь-якого правового інституту було і залишається питання змісту тієї сверхзадачі, яку він покликаний вирішувати, тому на перший план виходять проблеми концептуального характеру, розуміння яких має сприяти вдосконаленню цього інституту, що особливо актуально на тлі визначення сутнісного розуміння поняття «публічної служби».

Показано, що логічним є представлення служби крізь її поділ на два види, зокрема на публічну – реалізується посадовими та службовими особами в органах державної влади та / або місцевого самоврядування й спрямовану на виконання суспільно-важливих функцій та завдань, а також – корпоративну службу, яка здійснюється на локальному рівні в підприємствах, установах, організаціях з метою виконання соціально-економічних, культурних та інших інтересів. А отже, публічна служба – це діяльність здійснювана на засадах професійності особами, які займають посади в органах державної влади й спрямована на здійснення державно-суспільних завдань закріплених на нормативному рівні.

Зроблено висновок про те, що публічна служба розкривається через систему різних інституцій та елементів, в залежності від того, яку концепцію використовує дослідник для визначення сутності даного правового інституту. Цілком очевидно, що це пов'язано з тим, що даний інститут є якісно-новим для вітчизняного процесу державотворення та перебуває на етапі становлення, особливо в контексті наближення до стандартів ЄС в умовах імплементації відповідної угоди. Доведено, що універсальне визначення поняття «публічної служби» має бути представлено як служба посадової особи в органах державної влади та місцевого самоврядування, здійснювана на підставі відповідного розпорядчого рішення, яка прямо та опосередковано забезпечує реалізацію та виконання публічних інтересів визначених державою.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, етапи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, державотворення.

Постановка проблеми. На сучасному етапі українського державотворення все більше і більше юридична наука поповнюється якісно-новими визначеннями та дефініціями. В той же час, їх зміст та сутнісне наповнення відображають не лише роз-

виток науки, але й наповнюються соціально-економічним, управлінським та інноваційним забарвленням і той первинний зміст, який був закладений у ту чи іншу категорію, із плином часу та державно-суспільних змін набуває зовсім іншого змісту. За

даних умов, головним питанням існування будь-якого правового інституту було і залишається питання змісту тієї сверхзадачі, яку він покликаний вирішувати, тому на перший план виходять проблеми концептуального характеру, розуміння яких має сприяти вдосконаленню цього інституту, що особливо актуально на тлі визначення сутнісного розуміння поняття «публічної служби».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В цілому, проблематика публічної служби були предметом численних досліджень таких науковців як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Р. В. Миронюк, Ю. Л. Панейко, О. С. Петренко, О. Т. Омельянович, С. В. Савченко, В. М. Тимків, В. П. Тимошук, О. В. Хорошенко, М. І. Цуркан, А. М. Школик, Н. В. Янюк, натомість, на доктринальному рівні єдиного та уніфікованого визначення поняття «публічної служби» на сьогодні немає.

Постановка завдання. Внаслідок чого, метою даної статі є дослідження та комплексний аналіз підходів до сутнісного розуміння поняття «публічна служба».

Виклад основного матеріалу. Аналіз діючого законодавства дозволяє зробити висновок про відсутність визначення таких понять як «публічна служба» і «публічний службовець». В той же час, наукова література рясніє положеннями про ототожнення публічної служби та державної служби як правових інститутів, що уособлюють професійну діяльність осіб, які займають посади у державних органах, перебувають на утриманні державного бюджету та виконують завдання та функції держави [1, с. 5]. Як вказують окремі дослідники, на законодавчому рівні поняття «публічна служба» було визначено лише 06 липня 2005 року, а саме з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України [2].

Природно, що для розкриття змісту поняття «публічної служби» варто зосередити увагу на більш загальній дефініції «служба», яке у найбільш загальному розумінні може означати вид діяльності людини чи їх сукупності під впливом певного соціально-правового інституту, а також в якості найменування певного державного інституту чи відомства. На переконання окремих науковців, служба, поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства є різновидом інституалізованої суспільно-корисної діяльності людини. А службовці – це ті, хто займає посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснює управлінську або соціально-культурну діяльність [3].

Л. В. Коваль відзначає, що через службу здійснюється практична реалізація компетенції органів влади або повноважень інших організацій [4, с. 46]. Професійні службовці, на його думку, є найманими робітниками, напрямками діяльності яких є прийняття управлінських рішень та їх реалізація в порядку службових завдань. При цьому за ознакою організації та порядком проходження служба поділяється на державну та службу в недержавних структурах, у тому числі в органах місцевого самоврядування. Але, на наш погляд, така класифікація не є вдалою, оскільки служба в органах місцевого самоврядування за сутністю та ознаками має більше спільного з державною службою, ніж зі службою в громадських організаціях.

В контексті розбудови радянської моделі управління виокремлювалась служба в державних організаціях, або державна служба, та служба в громадських (партійних, профспілкових, кооперативних та ін.) організаціях, або громадська служба. Державна служба поділялася на цивільну та мілітаризовану. В системі цивільної державної служби виокремлювалися загальна і спеціалізована (на залізничному транспорті, в прокуратурі, суді, дипломатична та ін.). Мілітаризована служба поділялася на військову, міліцейську та воєнізовану. В публічній владі тих часів не існувало поділу на державну та публічно-самоврядну (місцева самоврядування), тому зазначена класифікація була доречною – всі публічно-владні органи та їх службовці були державними.

Натомість, розвиток демократичних принципів та ідей, особливо в контексті становлення окремих інститутів громадянського суспільства – місцевого самоврядування, стало наслідком появи якісно-нового типу служби – служби в органах місцевого самоврядування, яка має власний механізм нормативно-правового забезпечення та регулювання, а отже, має вважатися самостійним правовим інститутом.

Служба через посаду спрямовує волю індивіда на служіння суспільним або корпоративним інтересам. Службовець не володіє посадовою владою, повноваженнями, а використовує їх для реалізації відповідних цілей та завдань [5, с. 56]. В системі публічної влади, «складовими частинами якої доктринально визнаються як державна влада, так і місцева самоврядування» реалізації підлягають публічні (суспільно-важливі) цілі та завдання [6, с. 24]. Для їх реалізації створюються відповідні управлінські інститути, в рамках яких і здійснюється служба. Ще на початку ХХ століття

вважалось, що сутність відносин посадових осіб будь-якого суспільства із цим суспільством полягає у тому, що «посадові особи здійснюють не свою особисту волю, а волю цього суспільства» [7, с. 36]. З огляду на це, І. М. Пахомов зазначає, що публічною службою є діяльність, яка обов'язково має політичний характер [8, с. 8].

Відтак, логічним є представлення служби крізь її поділ на два види, зокрема на публічну – реалізується посадовими та службовими особами в органах державної влади та / або місцевого самоврядування й спрямовану на виконання суспільно-важливих функцій та завдань, а також – корпоративну службу, яка здійснюється на локальному рівні в підприємствах, установах, організаціях з метою виконання соціально-економічних, культурних та інших інтересів. А отже, публічна служба – це діяльність здійснювана на засадах професійності особами, які займають посади в органах державної влади й спрямована на здійснення державно-суспільних завдань закріплених на нормативному рівні.

У відповідності до Концепції адміністративної реформи забезпечення державно-управлінської діяльності побудовано на засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що дає підстави стверджувати про закладення позиції про формування публічної служби саме крізь її двоаспектну характеристику, яка має забезпечувати служіння інтересам суспільства через виконання публічних функцій [9, с. 182].

В той же час, варто зауважити, що на сучасному етапі українського державотворення поняття «публічна служба» не є широко розповсюдженим, ані в юриспруденції, ані у системі державного управління. На думку окремих авторів, це обумовлено низкою причин: наявністю різного розуміння змісту поняття «публічна служба» і, відповідно, різних систем публічної служби; достатньою новизною для нашої держави інституту професійної публічної управлінської діяльності; уповільненим закріпленням основ цього інституту у відповідних нормах національного законодавства тощо [10, с. 14]. Натомість відсутність нормативно-закріпленого визначення даного поняття, а також його різноаспектне значення, беззаперечно, негативно впливає як на розвитку даного інституту, так і на його розуміння.

Для кращого розуміння поняття «публічна служба» доцільно розглянути його наповнення та зміст в інших країнах, що особливо актуально в контексті наближення вітчизняного законодавства до стандартів ЄС. Зокрема, у деяких державах частина службовців поліції належить до збройних

сил (Бельгія, Франція), а в інших – службовці поліції є державними, у той же час як у Німеччині вони майже повністю є публічними службовцями земель, а у Великій Британії – місцевих властей. Цікавий приклад, працівники освіти, які у деяких країнах є службовцями держави (Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія і Франція), однак їхній статус може певною мірою відрізнитися від статусу власне публічних службовців або функціонерів. Так, у Нідерландах викладачі мають власний статус. У Бельгії та Німеччині ці особи є службовцями органів регіональних (територіальних) утворень: громад і земель. У Великій Британії, Данії та Ірландії вони є службовцями місцевих властей. Статус працівників служб соціального забезпечення також не є однаковим в різних країнах: у деяких із них ці особи є публічними службовцями держави чи місцевих громад (зокрема в Данії), але у більшості країн, як у Франції, вони є службовцями приватноправових організацій. Судді, незважаючи на те, що вони скрізь користуються статусом, відмінним від статусу публічних службовців, – статусом, який гарантує їм неупередженість, – належать у деяких країнах до категорії державних службовців (наприклад, у Німеччині), тоді як в інших країнах навіть сама ідея подібного вирішення цього питання не знайшла б достатніх підстав (Велика Британія та Ірландія) [11, с. 287–289].

Точне юридичне визначення публічного службовця є однаково складною справою у будь-якій із країн Європейського Союзу, адже це поняття відрізняється в залежності від того, чи розглядається воно під кутом зору адміністративного, фінансового чи кримінального права. Відтак, враховуючи предмет представленого дослідження, основоположним постає саме адміністративний підхід. Натомість, проведення комплексного дослідження їх характеристик та різноманітних підходів дозволяє виділити дві закономірності: 1) зв'язок між публічним службовцем і органом влади, що використовує його, є публічно-правовим зв'язком, який проявляється у залученні у формі видання адміністративного акту, а не в підписанні приватноправового трудового договору зі взаємними зобов'язаннями; 2) публічний службовець є особою, яка вступає на службу на постійній основі, тобто безстроково. У Нідерландах статус публічних службовців дозволяє їх призначення або на тимчасовій, або на постійній основі; при цьому служба на тимчасовій основі найчастіше тотожна стажуванню, але може характеризувати також, у відносно нечисленних випадках.

Концепція радянської моделі державного управління закріплювала тезу про те, що державний службовець буржуазної країни – це професіонал, для якого робота є основним заняттям, що регулюється окремим чиновницьким порядком. Своєрідність юридичного становища чиновників проходить червоною ниткою через всі юридичні інститути, пов'язані зі службою, – призначення, заробітна плата, порядок звільнення, відповідальність, спори про право, пенсійне забезпечення тощо [8, с. 21–22].

В аспекті історичного підходу становлення публічної служби впливає, що вона виникла як необхідна умова для нормальної життєдіяльності суспільства та як засіб забезпечення інших видів соціальної діяльності. Як зазначають вчені-дослідники, при розділенні праці в первісному суспільстві поступово формується управлінська еліта, яка відокремлюється від основної маси працівників – виробників та інших – і з часом, при формуванні держави, перетворюється на окрему групу «державних людей» [12, с. 6].

Підсумовуючи проаналізовані наукові праці, присвячені з'ясуванню питання сутності публічної служби, слід зазначити, що в науці адміністративного права на сьогодні виділяють переважно такі основні критерії віднесення служби до публічної: залучення особи до публічної служби

на підставі видання правового акту про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів); постійність і професійний характер (на платній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень; спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування й розвитку.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що публічна служба розкривається через систему різних інституцій та елементів, в залежності від того, яку концепцію використовує дослідник для визначення сутності даного правового інституту. Цілком очевидно, що це пов'язано з тим, що даний інститут є якісно-новим для вітчизняного процесу державотворення та перебуває на етапі становлення, особливо в контексті наближення до стандартів ЄС в умовах імплементації відповідної угоди. Універсальне визначення поняття «публічної служби» має бути представлено як служба посадової особи в органах державної влади та місцевого самоврядування, здійснювана на підставі відповідного розпорядчого рішення, яка прямо та опосередковано забезпечує реалізацію та виконання публічних інтересів визначених державою.

Список літератури:

1. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. 09 вересня. № 35–36, 37. Ст. 1358.
3. Россіхін В.В., Россіхіна Г.В., Панченко В.В., Надобко С.В. Адміністративно-правові моделі забезпечення публічної служби у країнах ЄС. *DICTUM FACTUM*. 2023. № 2 (14). URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/288/256>.
4. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Харків : Право, 2005. 304 с.
6. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–27.
7. Леліков Г. Основні напрямки розвитку і удосконалення державної служби. *Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку*. Київ : Видав. дім «Ін-Юре». 1999. С. 23–36.
8. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.
9. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник. Одеса : Юрид. літ., 2001. 311 с.
10. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 22 с.
11. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. Київ : Основи, 1996. 420 с.
12. Біла Л. Р. Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2000. 712 с.

Khabarova T.V., Rossikhina H.V., Rossikhin V.V., Nadobko S.V. SYSTEM OF MODERN APPROACHES TO DEFINING THE CONCEPT OF "PUBLIC SERVICE"

The scientific article is devoted to research and comprehensive analysis of approaches to the essential understanding of the concept of "public service".

Arguably, it has been established that at the current stage of Ukrainian state formation, legal science is increasingly replenished with qualitatively new definitions and definitions. At the same time, their content and essential content reflect not only the development of science, but are also filled with socio-economic, managerial, and innovative coloring, and the primary content that was laid down in one or another category, with the passage of time and state-societal changes, acquires completely different content. Under these conditions, the main question of the existence of any legal institution was and remains the question of the content of the overarching task that it is called to solve, therefore problems of a conceptual nature come to the fore, the understanding of which should contribute to the improvement of this institution, which is especially relevant against the background of determining the essential understanding the concept of "public service".

It is shown that it is logical to present the service through its division into two types, in particular, the public service – implemented by officials and officials in the bodies of state power and / or local self-government and aimed at the performance of socially important functions and tasks, as well as – the corporate service, which is carried out at the local level in enterprises, institutions, organizations for the purpose of fulfilling socio-economic, cultural and other interests. And therefore, public service is an activity carried out based on professionalism by persons who hold positions in state authorities and is aimed at the implementation of state and social tasks fixed at the regulatory level.

It was concluded that the public service is revealed through a system of various institutions and elements, depending on which concept the researcher uses to determine the essence of this legal institution. It is obvious that this is because this institute is qualitatively new for the domestic state-building process and is at the stage of formation, especially in the context of approximation to EU standards in the context of the implementation of the relevant agreement. It has been proven that the universal definition of the concept of "public service" should be presented as the service of an official in the bodies of state power and local self-government, carried out based on an appropriate administrative decision, which directly and indirectly ensures the implementation and fulfillment of public interests determined by the state.

Key words: *public service, public service, stages of public service, public form of power, administrative mechanism, state formation.*