

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ГАВРИЛЬЦІВ М. Т.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-
правових дисциплін
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)

ЛУК'ЯНОВА Г. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-
правових дисциплін
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-1>

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню сутності, ознак, завдань публічної служби, а також засад правового статусу публічних службовців та перспектив його модернізації в Україні в умовах євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, публічні службовці, модернізація публічної служби.

Статья посвящена исследованию сущности, признаков, задач публичной службы, а также основ правового статуса публичных служащих и перспектив его модернизации в Украине в условиях евроинтеграционных процессов.

Ключевые слова: публичная служба, государственная служба, служба в органах местного самоуправления, публичные служащие, модернизация публичной службы.

The article is devoted to the research of the essence, features, tasks of public service, as well as the principles of the legal status of public servants and the prospects for its modernization in Ukraine in the conditions of European integration processes.

Key words: public service, service in state bodies, service in local government, public servants, modernization of public service.

Вступ. Однією з найбільш складних і наболілих проблем, що незмінно супроводжують Україну з моменту проголошення незалежності, є становлення і розвиток механізму публічної влади, який забезпечив би оптимальний баланс між інтересами людини й громадянина та одночасно сприяв би здійсненню ефективного процесу управління всією державою. Сучасне українське суспільство поставило перед собою важливу мету – реформу-



вання політичної системи держави з імплементацією європейських принципів державного управління, що актуалізує питання модернізації конституційно-правового статусу публічних службовців та трансформації системи публічної служби в цілому. Завданням такого вдосконалення є наближення системи публічного управління до європейських стандартів, професіоналізація представників публічної служби, перетворення наявних механізмів адміністрування публічної служби з урахуванням міжнародного досвіду та сучасних світових тенденцій удосконалення публічної служби.

Необхідно визнати, що нинішня система публічного управління в Україні яскраво демонструє внутрішні суперечності, надмірну централізованість, закритість від суспільства і відмежування від потреб звичайного українця. Причинами такого стану речей фахівці вважають недостатньо ефективну організацію інститутів публічної служби – державної служби та служби в органах муніципального управління, а також прогалини в розмежуванні політичного та адміністративного управління.

Окремим аспектам сутності публічної служби, її проходження в Україні свої наукові дослідження присвятили такі відомі вчені, як: А. Авер'яненко, В. Аверьянов, О. Батанов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Воронько, Н. Гончарук, С. Дубенко, О. Дьоміна, І. Картузов, В. Князев, В. Луговий, Л. Біла-Тіунова, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Серьогін, О. Якубовський та ін.

Конституційно-правовий статус публічного службовця висвітлювався такими науковцями, як: С. Ківалов, У. Ляхович, А. Осадчий, А. Рачинський, Ю. Старілов, Ю. Тихомиров, Н. Янюк та ін.

Такий стан наукових досліджень у сфері статусу публічних службовців не відповідає сучасним вимогам розроблення нової концепції публічної служби, що повинна лягти в основу реформування політичної системи України з урахуванням кращого досвіду розвинутих європейських країн. А тому подальші наукові розвідки із цієї проблеми повинні охопити більший спектр питань, що розкривають сутність статусу публічного службовця.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні правового статусу публічних службовців та перспектив його модернізації в сучасній Україні.

Результати дослідження. У науковій теорії поняття «публічна служба» вживається для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби втілюються завдання і функції держави [9, с. 215].

М. Цуркан під публічною службою запропонував розуміти врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [12, с. 9].

На переконання О. Попової, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [5, с. 585].

Будучи динамічною системою, публічна служба функціонує в умовах перманентних змін зовнішнього та внутрішнього середовища (найчастіше зміни внутрішніх станів системи викликаються змінами в зовнішньому середовищі). Підсистеми і компоненти системи публічної служби виникають, утворюються і діють відповідно до визначених цілей: підвищення якості життя населення країни, досягнення політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо [9, с. 216].

За своєю природою публічна служба є комплексним інститутом, що регулюється декількома галузями права національної правової системи, поєднує в собі як службу в органах державної влади, так і службу в органах місцевого самоврядування.



Узагальнення словесної конструкції «публічна служба» дає можливість розуміти під цим поняттям особливий вид професійної діяльності осіб, що працюють в органах публічного управління, основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів необмеженої кількості людей.

Як зазначає в монографічній праці О. Батанов, в основі публічної влади знаходяться публічні інтереси, які необхідно розуміти як суспільні інтереси, що закріплені в праві та забезпечені суспільством або державою. Суспільні інтереси слід розглядати як системну властивість будь-якого суспільства [1, с. 71].

Нормативне визначення поняття «публічна служба» сформульоване в п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, який визначає її таким чином: «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» [3]. Тобто офіційна законодавча дефініція пов'язує публічну службу з певною професійною діяльністю або професією.

У науковому дискурсі поширеною є точка зору, згідно з якою *публічні службовці* – це посадові (службові) особи, які займають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг. На переконання Н. Діденко, одна з переваг професії публічного службовця полягає в можливості брати участь в аналізованні та оцінюванні публічних програм, політики, законів та управлінських проблем [10, с. 94].

Основу правового статусу публічного службовця визначають такі структурні елементи: обов'язки публічного службовця, права, обмеження, гарантії, соціально-матеріальне забезпечення, відповідальність, що в сукупності забезпечують відповідне правове положення особи в публічно-службових відносинах і створюють умови для виконання завдань і функцій держави. Цілком логічним є закріплення цих елементів у законодавстві, оскільки встановлення обов'язків службовця робить необхідним закріплення його прав, а наявність обов'язків і прав породжує різні обмеження діяльності, а також необхідність встановлення гарантій та відповідальності [8, с. 70].

Якщо слідувати загальноприйнятій у науковій теорії концепції про поділ правового статусу людини на загальний, спеціальний та індивідуальний, то необхідно визначити, до якого статусу відноситься статус публічного службовця. Насамперед зазначимо, що кожен громадянин у першу чергу володіє загальним (природним) статусом, який є однаковим для всіх і може бути базою для набуття інших спеціальних чи індивідуальних статусів фізичної особи. Загальний статус людини визначається Конституцією держави та конституційними законами. Він є загальним, спільним, уніфікованим для всіх незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану тощо. Цей статус є стабільним і стійким, а також характеризується абсолютною визначеністю для кожного. Загальний статус передбачає рівність прав та обов'язків громадян, рівність усіх перед законом, а також є основоположним для інших різновидів правового статусу людини.

Взятий Україною курс на європейську інтеграцію зумовлює необхідність виконання критеріїв і вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до Європейського Союзу, що, своєю чергою, висуває на передній план державно-правового розвитку завдання створення високопрофесійної публічної служби як ключового елементу ефективної системи публічного управління державою. Такі поступальні кроки актуалізують необхідність урахування кращого позитивного досвіду розвинених європейських країн у ході визначення основних критеріїв публічної служби відповідно до вимог сучасного періоду українського державотворення.

На основі зарубіжного досвіду можна стверджувати, що поняття «публічна служба» в більшості країн трактується однозначно: до неї включають всіх чиновників державного адміністративного апарату (державних службовців), співробітників муніципальних орга-



нів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Цієї думки дотримуються і низка українських фахівців [7].

Аналіз зарубіжних наукових та законодавчих джерел свідчить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах. Публічна служба охоплює працю в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і недержавних організаціях, які здійснюють надання публічних послуг населенню. Слід також відмітити, що у країнах ЄС існують різні моделі публічної служби, однак поділ на державну службу і децентралізовану публічну службу є повсюдним.

Окремої уваги заслуговує адаптація досвіду організації публічної служби в державах ЄС, який довів важливість не лише системного, а й поведінкового підходу, що передбачає більш глибокі зміни систем стимулювання діяльності та навчання публічних службовців, де кар'єрне зростання напряму залежить від рівня компетентності. Не втрачає своєї актуальності питання оцінки результатів навчання/підвищення кваліфікації публічних службовців у системі підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, а також питання зміни самої парадигми навчання в післядипломній освіті, де освіта – не лише процес, а результат – високий рівень компетентності.

Необхідно звернути увагу на адаптацію досвіду організації публічної служби в державах ЄС, який довів важливість не лише системного, а й поведінкового підходу, що передбачає більш глибокі зміни систем стимулювання діяльності та навчання публічних службовців, де кар'єрне зростання напряму залежить від рівня компетентності. Не втрачає своєї актуальності питання оцінки результатів навчання/підвищення кваліфікації публічних службовців у системі підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, а також питання зміни самої парадигми навчання в післядипломній освіті, де освіта – не лише процес, а результат – високий рівень компетентності [2, с. 81].

Модернізація публічної служби передбачає різного роду зрушення та перетворення системи публічної служби в напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення, наближення до максимально можливого рівня розвиненості.

Модернізацію публічної служби розуміють як такі зміни в суспільстві, внаслідок яких виникають і затверджуються відносини й інститути сучасного типу. У цьому відношенні об'єктами модернізації, які можна оновлювати, перебудовувати, вдосконалювати, змінювати, осучаснювати тощо є органи державної влади та органи місцевого самоврядування [9, с. 228].

З метою реформування публічної служби в Україні впродовж останніх років прийнято декілька стратегічних документів, серед яких, на наш погляд, доцільно виокремити Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Доопрацьовано до другого читання й прийнято в цілому проект нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

На підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності спрямована Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Основними напрямками реалізації Стратегії є: гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад; формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також



особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри; встановлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу та органу місцевого самоврядування; гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування міжнародним стандартам та нормам ЄС; організаційно-методичне забезпечення проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою розвитку інституційної спроможності державного апарату; забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань із формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Реалізація Стратегії у визначені строки з використанням кращого міжнародного, зокрема європейського, досвіду дасть змогу забезпечити: реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для подальшого вдосконалення державного та регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування; запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що дасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці; створення узгодженої системи взаємозв'язку кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з функціями та повноваженнями державних органів та органів місцевого самоврядування; впровадження в діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування кращих прикладних досліджень і наукових розробок у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх адаптації до стандартів ЄС [6].

З метою модернізації державного управління та впровадження системних змін, які зроблять владу доступною, прозорою та ефективною, визначення основних пріоритетів реформування державної служби 24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Відповідно до цієї Стратегії пріоритетами реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах є: прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»; формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців із питань реформ; визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади; реформування системи оплати праці державних службовців із метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформування системи професійного навчання державних службовців; підвищення рівня інституційної спроможності Національного агентства України з питань державної служби забезпечити ефективну реалізацію Закону України «Про державну службу» для повноцінного реформування державної служби [11].

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування модернізація публічної служби в Україні має здійснюватися шляхом: удосконалення правових засад функціонування публічної служби; реформування системи оплати праці публічних службовців; забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування



порядку надання публічних послуг; удосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики публічних службовців; подальшої професіоналізації публічної служби; підвищення іміджу та ефективності публічної служби [9, с. 228].

Чітко визначений євроінтеграційний курс вимагає й дотримання публічними службовцями стандартів та принципів доброго врядування як загальноєвропейських цінностей, серед яких – проведення виборів, представництво та участь; дієвий зворотний зв'язок; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та довгострокове планування (напрацювання стратегії); раціональне управління фінансами; дотримання прав людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність [4, с. 49–50].

Висновки. Таким чином, базовими характеристиками правового статусу публічного службовця слід визнати такі структурні елементи: права публічного службовця; обов'язки публічного службовця; обмеження, що стосуються окремих видів діяльності; гарантії, здійснення повноважень; соціально-матеріальне забезпечення; відповідальність публічного службовця. У своїй сукупності ці складові частини статусу забезпечують відповідне правове становище особи в публічно-службових відносинах і створюють умови для виконання завдань і функцій держави. Тому ці елементи правового статусу публічного службовця необхідно закріпити на законодавчому рівні.

Слід відмітити, що дослідження, адаптація до нашої правової системи і практичне втілення найсучасніших підходів до формування та засад проходження публічної служби розвинутих сучасних держав є одним із важливих завдань політики публічного управління нашої держави. Тільки системний підхід спроможний знайти шлях до вирішення проблеми добору персоналу на посади публічних службовців, оцінювання психофізіологічних здібностей до антикорупційної діагностики майбутніх публічних службовців, що дозволить забезпечити успіх і ефективність реформування державного устрою на новому етапі державотворення України. При цьому особливої уваги потребує питання розподілу функцій публічних службовців з огляду на необхідність забезпечення максимального використання ресурсів кожного з видів публічної служби на забезпечення потреб людини та суспільства.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с.
2. Гаман Т.В. Роль морально-етичних норм і професіоналізму державних службовців у сучасних умовах. *Університетські наукові записки*. 2009. № 1 (29). С. 366–370.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-15. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ : Поліграфічний Центр «Крамар». 2010. 258 с.
5. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.
6. Про Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
7. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розроб. / Сушинський О.І., Худоба О.В. та ін. Київ : НАДУ, 2013. 64 с.
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.
9. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / Ващенко К.О., Серьогін С.М., Бородін Є.І. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.



10. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Чернова С., Воронкової В. і ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

11. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page>.

12. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

ГОЛОВКО К. В.,

кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

УДК 340.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-2>

КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

У статті запропоновано вважати, що кодифікація муніципального законодавства України – це вид офіційної нормотворчої систематизації, що передбачає прийняття цілісних, укрупнених зведених нормативно-правових актів на загальнодержавному рівні (наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні») та на місцевому рівні (наприклад, деякі статuti територіальних громад). У статті в концентрованій формі сформульовано перспективні напрями кодифікації муніципального законодавства України та доведено, що практична реалізація цих пропозицій сприятиме більш високому рівню систематизації відповідного нормативного матеріалу.

Ключові слова: муніципальне законодавство, систематизація, систематизація муніципального законодавства України, кодифікація, кодифікація муніципального законодавства України.

В статье предложено считать, что кодификация муниципального законодательства Украины – это вид официальной нормотворческой систематизации, который предполагает принятие целостных, укрупненных сводных нормативно-правовых актов на общегосударственном уровне (например, Закон «О местном самоуправлении в Украине») и на местном уровне (например, некоторые уставы территориальных общин). В статье в концентрированной форме сформулированы перспективные направления кодификации муниципального законодательства Украины, и доказано, что практическая реализация этих предложений будет способствовать более высокому уровню систематизации соответствующего нормативного материала.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, систематизация, классификация муниципального законодательства Украины, кодификация, кодификация муниципального законодательства Украины.

