

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «**Організаційно-правові питання публічної служби в Україні**» вибіркового компоненту освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти.

262 Правоохоронна діяльність

за темою №1 – «Публічна служба: загальна характеристика».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти, кандидат юридичних наук, Іванов Антон Олександрович.
2. Старший викладач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти, кандидат юридичних наук, Крут Катерина Олегівна

Рецензенти:

1. Доцент кафедри права Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая, кандидат юридичних наук, Карпова Наталія Юріївна.
2. Професор кафедри трудового та господарського права Ф № 2 ХНУВС, доктор юридичних наук, професор Подорожній Є. Ю.

ПЛАН ЛЕКЦІЙ:

1. Поняття та характерні властивості публічної служби
2. Публічна служба як правовий інститут, наука і навчальна дисципліна
3. Історія виникнення та розвитку публічної служби

Рекомендована література:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР.
2. Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VIII від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
6. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
7. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. – Дніпро : ГРАНІ, 2018. – 384 с
8. Колпаков В.К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 84-123.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник/Галуцько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с

10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

1. Поняття та предмет службового права.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство є неможливими без функціонування якісно нової системи публічної служби. Поняття «публічна служба» є порівняно новим для вітчизняної управлінської науки. Однак, ще в кінці 40-х років XX ст. Ю. Л. Панейко визначав поняття «публічної служби» крізь призму дефініції держави як «корпорації публічних служб», а, відтак, наголошував, що публічна служба повинна змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу». Але до останнього часу у вітчизняній науці і практиці домінував універсальний концепт «державна служба», котрий об'єднував усі види служби в публічному секторі. В українському нормативно-правовому просторі поняття «публічна служба» вперше з'явилося у Концепції адміністративної реформи в Україні від 1998 року. Зокрема у даному документі йшлося про те, що:

- служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету;

- служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні (законності, пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття підприємницькою

діяльністю, гласності публічної служби, правової та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної служби) і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи, притаманні лише цій формі публічної служби: самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень; відповідальності службовця перед територіальною громадою; поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад.

Однак визначення поняття «публічна служба» Концепції адміністративної реформи від 1998 року не містила. Пройшло ще багато років, доки цей термін увійшов у вітчизняну законодавчу практику. Зважаючи на існування в демократичному суспільстві інших видів публічної служби, найперше, муніципальної служби, підхід, за якого публічна служба ототожнювалася із державною, був помилковим і таким, що не відповідав сутності сучасної сервісної держави. Крім того, за останні роки інститут державної служби в Україні зазнав кардинальних змін, що потребувало відповідної наукової корекції. Державна служба, хоча і реалізується, переважно, у межах функціонування державних органів, однак не відображає багатогранності діяльності посадових осіб в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування. Зокрема, у системі органів виконавчої влади визначені політичні посади (Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністр України, міністр, перший заступник міністра, заступник міністра), котрі є принципово відмінними від посад державної служби з огляду на порядок призначення та звільнення, характер повноважень та відповідальності осіб, що займають такі посади. У системі державних органів функціонує ціла низка посад, на які Закон України «Про державну службу» не поширюється (наприклад, Глава Адміністрації Президента України та його заступники; Секретар Ради національної безпеки і оборони України та його заступники; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представник; Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступники; голова місцевої державної

адміністрацій та його заступники). Діяльність посадових осіб державних колегіальних органів, професійна діяльність суддів, прокурорів, дипломатична, митна, податкова, військова, правоохоронна служби регулюється спеціалізованими законами (Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс цивільного захисту України, законами «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій та статус суддів», «Про прокуратуру», «Про Фонд державного майна України», «Про Антимонопольний комітет», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Національну комісію що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» тощо).

Усе це свідчить про неоднорідність самого інституту державної служби, підтвердженням чого є підхід, запроваджений у Концепції розвитку законодавства про державну службу від 5 січня 2005 року. У ній передбачалося виокремлення *загальної* державної служби, котра регулюється загальним законодавством про державну службу, та *спеціалізованої* державної служби, що регулюється спеціальним законодавством, яке розробляється на основі загального законодавства про державну службу і передбачає спеціальні умови проходження державної служби у відповідних державних органах. Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) є окремим видом публічної служби, що з 2001 р. регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зважаючи на особливості призначення та звільнення з посади, специфіку проходження служби, суттєво відрізняється від державної служби патронатна служба. Однак, лише Законом України «Про державну службу» 2015 р. посади патронатної служби виведені з державної служби.

Таким чином, у системі публічної служби виокремилися цілі групи посад, які неможливо об'єднати у понятті «державна служба», що об'єктивно потребувало введення у вітчизняний законодавчий обіг універсального терміна, який би об'єднав зазначені види служб. Саме таким є термін «публічна служба», котрий в адміністративних системах західних країн має тривалу історію. В Україні він уперше з'явився у Кодексі адміністративного судочинства України 2005 року. В останній редакції цього Кодексу воно є таким: *«Публічна служба — 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» (ст.4., ч.1, п.17 КАСУ).

Однак, слід погодитися з думкою науковців про те, що наведене формулювання навряд чи можна вважати визначенням поняття «публічна служба», оскільки воно тільки передбачає перелік тих видів служби, які належать до публічної служби, а не її завдання та основні риси, як це повинно бути. Зважаючи на свою новизну, у вітчизняній науці існують різні підходи щодо розуміння цього поняття. Так, наприклад, публічну службу розуміють як:

- як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби;
- політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави;
- державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та ін. служба в органах публічної влади;
- здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців;
- 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 тощо.

В цілому можна виокремити такі три загальні підходи до розуміння публічної служби:

- *перший – це широке трактування публічної служби, згідно з яким під нею розуміється державна, муніципальна службу та служба в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах).* Однак зазначене розуміння публічної служби є занадто

протсорим і таким, що нівелює межу між приватним та публічним сектором, відносячи до останнього працівників недержавного сектора, які не здійснюють функцій держави чи місцевого самоврядування і не перебувають з державою у публічно-правових відносинах.

- *другий – вузький підхід, під яким розуміють службу в органах місцевого самоврядування і лише в апаратах органів усіх гілок влади, що охоплюється поняттям державної служби без судової і законодавчої діяльності.* Публічна служба тлумачиться прибічниками цього підходу як професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. На нашу думку, цей підхід обмежує коло посад, які відносяться до публічної служби, найперше, політичних, а також діяльність суддів і прокурорів.

- *третій підхід (найбільш доцільний), котрий передбачає віднесення до публічної служби всіх видів служби в державних органах та органах місцевого самоврядування, а також інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування.* При цьому, з врахуванням зазначеного, слушним є зауваження В. Авер'янова та О. Андрійко, які підкреслюють, що «зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають (наразі — повинні мати) не всі працівники органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації». Слово «публічна», крім поєднання державного та самоврядного елементів, підкреслює також, чий інтерес повинні захищати службовці — усього суспільства (громади), а не приватний чи корпоративний. Таким чином, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації та інших публічних інституціях, і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів.

До основних ознак публічної служби належать такі:

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

Звідси публічна служба — правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.

Публічна служба характеризується тим, що вона:

- по-перше, охоплює усіх осіб, які здійснюють відповідні функції публічної влади, що входять до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, в яких ці особи проходять публічну службу;

- по-друге, публічна служба забезпечує безпосереднє державне і муніципальне управління, надання адміністративних послуг населенню;

по-третє, публічна служба має власне нормативно-правове підґрунтя — публічні службовці мають окремий правовий статус, а їх поведінка унормовується спеціальними законодавчими актами;

- по-четверте, публічна служба має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що органічно поєднана із системою вищої та післядипломної освіти.

Отже, публічна служба, будучи правовим і соціальним інститутом, забезпечує формування та реалізацію державної політики, здійснення цілей, завдань і функцій державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом професійного виконання посадовими особами і службовцями своїх повноважень і посадових обов'язків, що забезпечують функціонування держави, галузей державного управління, окремих територій, населених пунктів, а також взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків. Окреслюючи модель публічної служби в Україні, слід виходити з того, що в нашій країні формується єдиний за своїми нормативно-правовими,

організаційними, кадровими та інформаційними засадами інститут публічної служби.

Основними його (інституту публічної служби) *засадами* є такі:

- публічно-правовий характер державно-службових відносин: служіння народові, суспільству, територіальній громаді; права та обов'язки публічних службовців визначено в Конституції та законах України;
- захищеність законом від неправомірного втручання у професійну діяльність публічних службовців;
- фінансування державної служби коштом держави, а муніципальної — територіальної громади; встановлення умов оплати праці публічних службовців у законі;
- несумісність публічної служби з іншою оплачуваною діяльністю (окрім випадків прямо передбачених у Законі) або діяльністю, котра має на меті одержання прибутку;
- розмежування посад політичних діячів, державних службовців, патронатних службовців у державній службі; виборних і адміністративних посад у муніципальній службі;
- призначення особи на адміністративні посади виключно за результатами відкритого конкурсу.

Формування у політико-правовому просторі України такого явища як публічна служба поставило цілком логічне питання про її правове регулювання. Так, з'являються термін «право публічної служби» та «службове право», «публічно-службове право», «публічне службове право». Одним із перших питання уніфікації термінології у зазначеній сфері порушив В. К. Колпаков. Науковець відзначив, що на сьогодні існує цілий синонімічний ряд, а саме: «службове право», «право публічної служби», «публічно-службове право», «публічне службове право», однак задля усунення «засміченості» термінологічного апарату та узгодженості останнього в сучасних умовах доцільним виглядає використання терміну «службове право».

Службове право можна охарактеризувати: 1) як підгалузь власне адміністративного права (за предметом правового регулювання), навіть не зважаючи на те, що окремі питання, пов'язані із публічною службою,

регулюються нормами інших галузей права, проте порівняно з нормами адміністративного права, їх кількість є набагато меншою. Щоправда, і на сьогодні можна зустріти роботи, автори яких вважають службове право інститутом (інколи підгалуззю) іншої галузі права (наприклад, конституційного права); 2) як складну за своєю структурою підгалузь, сформовану із великої кількості інститутів; 3) як підгалузь, яка поєднує інститути матеріального і процесуального службового права, що знову ж таки підтверджує специфіку службового права й «переростання» ним меж правового інституту; 4) як підгалузь, яка виконує як регулятивну, так і охоронну функцію, а отже включає як регулятивні, так і охоронні інститути права. Щоправда, службове право виконує й цілий ряд інших функцій, серед яких: економічна, політична, виховна, ідеологічна, інформаційна, превентивна тощо.

Службове право – це підгалузь адміністративного права, нормами якої регулюються відносини що виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження та припинення служби на відповідних посадах в органах публічної влади.

Службове право – це сукупність норм права, які покликані регулювати суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із організацією та функціонуванням професійної службової діяльності, зорієнтованої на задоволення публічних інтересів, осіб, які перебувають на посадах в органах публічної адміністрації й наділені для цього певним обсягом публічно-владних повноважень.

Предметом службового права є сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку із публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади у публічних інституціях і діяльність яких пов'язана із реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів. Ці відносини за своєю природою є публічно-правовими, а отже, «публічно-службові» відносини є предметом регулювання службового права як підгалузі адміністративного права, а «службово-трудова відносини» у частині не врегульованій службовим правом, значить, є предметом регулювання трудового права.

Методи службового права можна розглядати як сукупність прийомів,

засобів, способів, за допомогою яких здійснюється відповідний регулюючий вплив. Методи службового права доволі різноманітні, втім ключовими серед них є: імперативний та диспозитивний методи, їх варто вважати основними. Використовуються й ті, які, порівняно з вищезазначеними, є менш поширеними, а саме: заохочувальний та рекомендаційний. Їх варто вважати додатковими. Це дає змогу вести мову про метод службового права у широкому розумінні як сукупність всіх методів, які використовуються для регулювання відповідних відносин, а також метод службового права у вузькому розумінні, коли йдеться про кожен із цих методів окремо. Це дає змогу сформулювати визначення методу службового права як сукупності прийомів, способів, засобів імперативно-диспозитивного, рекомендаційного та заохочувального змісту, які використовуються для регулювання суспільних відносин, пов'язаних із публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади у публічних інституціях, спрямованих на реалізацію їх завдань та функцій шляхом використання цими особами наданих публічно-владних повноважень для задоволення публічних інтересів.

2. Публічна служба як наука і навчальна дисципліна

Публічна служба, окрім того, що є правовим інститутом, також виступає галуззю науки та навчальною дисципліною. Теорія службового права поєднує: історію та філософію публічної служби, теоретичні концепції публічної служби, методологію дослідження публічної служби тощо.

Теорія публічної служби – це система наукових знань про загальні та специфічні закономірності становлення, оформлення і функціонування публічної служби права,

Об'єктом теорії службового права виступає система органів публічного управління з посадовими особами, що працюють у них.

Предметом науки і навчальної дисципліни «Публічна служба» є: правовідносини, що складають, реалізуються, змінюються та припиняються у сфері публічної служби.

Мета теорії публічної служби – суспільне пізнання публічно-правових явищ шляхом здобування нових знань про публічну службу, їх систематизації та узагальнення для підвищення ефективності публічного управління,

професіоналізму, стабільності, авторитету інституту державної служби та державних службовців.

Теорія публічної служби має власну методологію та власні методи дослідження. Методологія теорії державної служби (наука про методи – від грец. *methodos* – спосіб та *logos* – слово, вчення) – це сукупність принципів та методів дослідження публічної служби. Принципи теорії публічної служби – це основні засади формування знань про публічну службу. До них належать такі:

- принцип об'єктивності наукового пізнання, суть якого полягає в тому, що досліджувані публічно-правові явища мають пізнаватись та відображатися в науці максимально наближеними до реальності.

- принцип обґрунтованості пізнання публічної служби, суть якого полягає в тому, що наукові висновки мають спиратися на точно встановлені факти та їх обґрунтування.

Методи теорії державної служби (від грец. *metho-dos* – спосіб) – засоби, прийоми, способи, призначені для отримання обґрунтованих і об'єктивних знань про публічну службу. Ці методи можна об'єднати у дві великі групи: загально- та конкретно-наукові методи дослідження.

- Загальнонаукові методи дослідження державно-правових та суспільних явищ і процесів, до основних з яких належать такі.

1. Метафізико-ідеалістичні методи, які спираються: на первинність свідомості, від якої залежить матеріальне життя суспільства; можливість досліджувати публічно-правові та суспільні явища та їх фрагменти як окремі елементи, що є стабільними і незалежними один від одного.

2. Діалектико-матеріалістичні методи, які спираються: на первинність матеріальної (економічної) складової, від якої залежать свідомість та суспільне життя в цілому; необхідність досліджувати державно-правові та суспільні явища у взаємозв'язку та розвитку.

Конкретно-наукові методи дослідження державно-правових та суспільних явищ і процесів, до основних з яких належать такі.

1. Системний підхід, суть якого полягає в дослідженні публічної служби як цілісної системи, що має свої організаційні форми та структуру, методи, функції, завдання тощо.

2. Компаративний (порівняльний) метод, суть якого полягає в порівнянні споріднених управлінсько-правових явищ. Розрізняють діахронічний (історичний) та синхронічний методи пізнання. Діахронічний метод полягає в дослідженні одного державно-правового явища чи процесу протягом тривалого періоду його розвитку. Синхронічний метод полягає в одночасному зіставленні декількох державно-правових явищ. Діахронічний та синхронічний метод також можуть застосовуватися в комплексі.

3. Логічний метод, суть якого полягає у вивченні публічної служби за допомогою прийомів формальної логіки, таких як аналіз та синтез, індукція та дедукція, абстрагування тощо.

4. Правовий аналіз, тобто вивчення нормативно-правового забезпечення публічної служби.

5. Соціологічний метод, суть якого полягає в дослідженні ефективності публічної служби шляхом вивчення суспільної думки за допомогою соціологічних прийомів, таких як анкетування, інтерв'ювання, опитування, спостереження тощо.

6. Статистичний метод, суть якого полягає в дослідженні за допомогою кількісних оцінок ефективності публічної служби шляхом застосування математично-інформаційних засобів.

7. Структурно-функціональний метод, суть якого полягає в дослідженні організаційної структури публічної служби та її відповідності функціям, які має виконувати інститут державної служби.

8. Прогнозування та планування процесів, які відбуваються в системі публічної служби.

Метою вивчення дисципліни «Організаційно-правові питання публічної служби в Україні» є сформувати у здобувачів вищої освіти систему:

(а) знань щодо: поняття публічної служби, основних особливостей предмета і методу; принципів і джерел службового права; понять, особливостей та видів державної служби; категорій та видів посад державної служби; понять, особливостей та основних складових правового статусу державної служби; основні права і обов'язки державних службовців; основні положення про захист і обмеження державних службовців; поняття, особливості оплати праці; основні

особливості проходження державної служби; основні особливості організації та управління державної службою;

(б) умінь щодо: виявлення наявності або відсутності правовідносин публічної служби в кожній конкретній ситуації; визначення виду правовідносин, регульованих службовим правом в заданій ситуації; встановлення характеру і змісту суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів службового права; встановлення наявності або відсутності факту порушення суб'єктивних прав або невиконання юридичних обов'язків суб'єктів службового права; визначення способів, форм і захисту порушених прав суб'єктів службового права;

(в) навичок щодо: тлумачення юридичної термінології; роботи з правовими актами; аналізу різних правових явищ, юридичних фактів, правових норм і правових відносин, що є об'єктами професійної діяльності; правозастосовчої та правоохоронної практики в сфері службового права; вирішення правових проблем і колізій реалізації норм матеріального та процесуального права, прийняття необхідних заходів захисту прав у сфері службової права, навичками реалізації управлінських інновацій в сфері державного управління, з метою адекватно оцінювати ситуації, становища та перспектив розвитку засад правозастосовної діяльності поліції.

Основними завданнями вивчення дисципліни «Організаційно-правові питання публічної служби в Україні» є такі – знати: зміст та ознаки публічної служби в Україні, особливості правового регулювання відносин щодо державної служби; принципи державної служби в Україні. Розуміти правові основи організації та координації дій суб'єктів службового права та службових відносин. Вміти орієнтуватися у проблемах правового регулювання та розвитку відносин державної служби, аналізувати підходи до регулювання відносин публічної служби в країнах ЄС тощо. Упевнено застосовувати понятійно-категоріальний апарат службового права, розняти категорії посад державної служби та визначати особливості правового статусу відповідних державних службовців. Володіти навичками роботи з правовими актами; аналізувати різні правові явища та юридичні факти, правові норми й правовідносини, що є об'єктами професійної діяльності; правозастосовчої та правоохоронної практики в сфері службового права; вирішувати правові проблеми і колізії реалізації норм

матеріального та процесуального права. Готувати необхідні процесуальні документи для реалізації та захисту прав і свобод осіб.

3. Історія виникнення та розвитку публічної служби

Історія публічної служби України має давню традицію, основні риси якої мають багато спільного із західноєвропейською. Її витoki починаються з Київської Русі та Галицько-Волинського королівства. Започатковані ще у той період елементи управління протягом століть постійно зазнавали впливу східної та західної політичних культур, що пояснювалося особливим геополітичним розташуванням держави. Як невід’ємна складова Європи, Україна безумовно, не могла стояти осторонь поширення магдебурзького права, яке глибоко укорінилося у соціально-економічному і культурному житті міст у період Великого князівства Литовського. У складні часи Української національної революції було витворено козацько-гетьманську державу Богдана Хмельницького — унікальний державотворчий феномен XVII ст., що не мав прецеденту в Європі. Вітчизняний державотворчий процес продовжився у період Визвольних змагань 1917–1921 років. Зазначений процес державного будівництва, інституційного розвитку публічної служби неодноразово переривався періодами державного занепаду, війн, окупації, зокрема — періодами перебування українських земель у складі Російської імперії у другій половині XVII — на початку XX ст. та Української РСР у складі Радянського Союзу. Але як окремий інститут національної держави у її сучасному розумінні — зі статусом службовців урегульованих законом, уповноваженням державних службовців на здійснення функцій державного управління, отриманням ними заробітної плати з державного бюджету — державна служба з’явилася лише в *Українській Державі Гетьмана Павла Скоропадського*. На відміну від керівників Української Народної Республіки періоду Центральної Ради 1917–1918 років, а також Директорії 1918–1920 років, Гетьман П. Скоропадський, як професійний військовий, добре усвідомлював значення ефективного адміністративного механізму для становлення молодої держави, а тому одним з головних своїх завдань вважав побудову професійної державної служби, зосередивши на цьому значні зусилля. Про це свідчать підходи щодо добору персоналу на посади в органах влади за принципом професійності. Гетьманський

уряд узявся до розробки низки законів, без яких не могла існувати держава. Упродовж п'яти місяців було ухвалено цілу низку законів, що унормовували суспільно-політичне життя України. Зокрема, у доповнення до Закону «Про тимчасовий державний устрій», було прийнято цілу низку системних законів, що вперше в історії України на законодавчому рівні запровадили інститут державної служби як фундаментальну засаду національної державності. Серед них чільне місце займає Закон *«Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі»* від 30 травня 1918 р., що започаткував невід'ємний атрибут вступу на державну службу — складання присяги. 26 червня 1918 р. були прийняті *«Закон Української Держави про нормальний розпис утримання службовців в центральних урядових установах цивільного відомства»*, а також *«Тимчасовий нормальний розпис окладів утримання і класів посад службовців в центральних урядових установах цивільних відомств»*. Ними було запроваджено аналог нинішньої класифікації посад (категорій та рангів) державних службовців — систему класів посад та рангів пенсії, а також схему їх посадових окладів. *«Законом про громадянство Української Держави»* від 2 липня 1918 р. встановлювалося, що право на державну і публічно-громадянську службу надавалося виключно громадянам Української Держави. Іноземні громадяни могли служити в тих установах, де це допускалося виключно законом. Законом *«Про порядок призначення осіб на урядову службу»* від 24 липня 1918 р. закладено механізм призначення на посади державних урядовців, що певною мірою нагадує нинішній: порядок призначення урядовця залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення Гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів. Закон передбачав й процедуру оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади урядовців. Накази про призначення службовців через Державну канцелярію публікувалися у «Державному Віснику». Була також затверджена Інструкція про порядок призначення на урядову службу в Державні Канцелярії.

Інститут державної служби функціонував і в *Західно-Українській Народній Республіці*. Зокрема *«Розпорядок державного секретаріату внутрішніх справ Західно-Української Народної Республіки про спеціальні*

вимоги до урядників державної адміністративної служби» від 18 березня 1919 р. встановлював загальні засади функціонування інституту державної служби. Встановлювалося, що до служби в державних адміністративних урядах можуть бути допущені тільки громадяни Української Народної Республіки, бездоганної поведінки, що вільно володіють українською мовою і яким не виповнилося сорок років (окрім осіб, які вже попередньо працювали на державній службі). Державні службовці (урядники) поділися на:

а) *концептових урядників*, якими могли бути лише правники, які склали три державні іспити. Прийняті на службу після річного стажування в державному органі мали скласти політичний іспит (письмовий та усний). Хто не здасть цей іспит звільнявся з державної служби;

б) *канцелярські урядники*;

в) *контрактові урядники*. Державні секретарі ЗУНР (міністри) складали присягу.

У період перебування України у складі СРСР інституту державної служби в сучасному європейському розумінні не існувало, а чиновники були механічними виконавцями рішень так званої партійної номенклатури. **Номенклатура** (від лат. *nomenclatura* — *розпис імен, список*) — перелік посадових осіб, які затверджуються та заміщуються лише за рішенням або згодою вищестоящего керівного органу. В умовах командно-адміністративної системи вона була невід’ємною складовою та основою партійної кадрової політики, що призвело до її виокремлення в окрему касту, яка користувалася спеціальними благами та пільгами в умовах тотального дефіциту. Таким чином у державі сформувалася модель, що складалася не з професійних управлінців — виконавців волі народу, а з чиновників — провідників компартійних ідей. Відповідно, у радянській юридичній літературі поняття державної служби визначалося як «сукупність юридичних норм, що встановлюють правовий стан службовців, умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців». Тобто державна служба розглядалася у вузькому розумінні — лише як юридичний інститут, який регламентує діяльність службовців. Не існувало окремого закону про державну службу, законодавчому регулюванню підпадали лише правові засади державної служби.

З відновленням державної незалежності України у 1991 р., зі становленням демократичної моделі публічного управління постала актуальна потреба створення сучасного інституту публічної служби, який би слугував не інтересам правлячої партії, а українському народу. У 1992 р. сталася знакова подія в процесі сформування публічної служби — розпочав свою діяльність Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, котрий вперше в Україні започаткував підготовку професійних державних службовців за магістерською програмою. На його базі 30 травня 1995 р. створена Українська Академія державного управління при Президентові України — головний загальнонаціональний вищий навчальний заклад у системі професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування I–IV категорій посад та їх кадрового резерву в Україні.

16 грудня 1993 року був прийнятий Закон України *«Про державну службу»* — перший такий закон серед країн колишнього СРСР. Закон встановив особливий правовий статус осіб, уповноважених на виконання функцій держави — державних службовців. Уперше на законодавчому рівні було встановлено принципи державної служби, визначено загальні засади діяльності та правовий статус державних службовців, закріплено право громадян України на державну службу. Закон сформулював основні складові елементи державної служби: етику поведінки державного службовця; структуру управління державної служби; права, обов'язки, обмеження, особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, проходження державної служби; інститут кар'єрної служби; підстави припинення державної служби, матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців тощо. Норми закону сприяли становленню головних елементів сучасної державної служби: введення конкурсів та атестацій, основні обов'язки та права державних службовців, обмеження, пов'язані зі статусом державного службовця, декларування доходів, особливості дисциплінарної відповідальності, введення Присяги державних службовців, гарантії та привілеї службовців тощо.

Дія цього Закону поширювалася на працівників інших видів публічної служби: державних органів Республіки Крим та органів місцевого

самоврядування, які прирівнювалися до відповідних категорій посад державних службовців.

5 жовтня 1995 р. був прийнятий Закон України *«Про боротьбу з корупцією»*. Цей важливий законодавчий акт визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. У Законі були сформульовані ключові терміни у сфері запобігання і боротьби з корупцією. Зокрема, під поняттям «корупція» визначалася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Під діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, розумілася також діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на здійснення повноважень місцевого самоврядування. До суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією були віднесені всі публічні службовці.

Прийняття *Конституції України* у 1996 р. дало новий поштовх до правового регулювання публічної служби. Адже місцеве самоврядування та, відповідно, служба в органах місцевого самоврядування, будучи окремими видами публічної влади та публічної служби, ніяк не вписувалися у концепцію одержавленого управління. Остаточну крапку у цій дискусії поставив Основний Закон, в якому однозначно розмежовані два види публічної влади — державна влада і місцеве самоврядування (статті 5, 7, 19, 38, 40, 42, 55, 56, розділ XI) і, відповідно, два види публічної служби: державна і муніципальна. Зокрема у ст. 38 конституювалося: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

У 1997 р. був прийнятий Закон України *«Про місцеве самоврядування в Україні»*, яким до вітчизняного законодавчого обігу був введений термін «посадова особа місцевого самоврядування» — особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Таким чином на законодавчому рівні було розмежовано ключові суб'єкти державної і муніципальної служб:

«державний службовець» і «посадова особа місцевого самоврядування», а відповідно державна служба і служба в органах місцевого самоврядування.

Важливе значення для реформування інституту публічної служби мало ухвалення у 1998 р. *Концепції адміністративної реформи в Україні*. У ній вперше здійснено спробу сформувати інститут публічної служби на апробованих в демократичних країнах засадах. Зокрема, пропонувалося ціла низка принципових політико-правових засад, вироблених світовою практикою сучасної публічної служби:

- запровадження посад політичних діячів (політиків);
- розмежування політичних та адміністративних посад;
- виокремлення патронатної служби;
- законодавче унормування інститут муніципальної служби;
- визначення сфери і статусу політичних діячів і державних службовців.

Важливим етапом розвитку державної служби стало прийняття у 2000 р. *Стратегії реформування системи державної служби в Україні*, розрахована на 2000–2004 роки. Реформування системи державної служби — невід’ємної складової широкомасштабної адміністративної реформи передбачало: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. На основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень доцільно законодавчо визначити такі типи посад: політичні; адміністративні; патронатні.

7 червня 2001 р. був прийнятий Закон України *«Про службу в органах місцевого самоврядування»*, що врегульовував правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначав загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

20 лютого 2006 р. була ухвалена чергова *Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні*, спрямовану на системне правове розв’язання проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та

міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій. Зокрема, удосконалення механізму правового регулювання відносин у сфері державної служби передбачало, що у законодавстві про державну службу слід передбачити, що статус державного службовця надається лише тим працівникам органів державної влади, професійна діяльність яких пов'язана з практичним виконанням функцій держави, зокрема завдань щодо формування та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, забезпечення виконання законодавства, розподілу та використання коштів державного бюджету.

До важливих законодавчих актів регулювання публічної служби слід віднести прийняття 7 квітня 2011 р. Закону України *«Про засади запобігання та протидії корупції»*. Цей Закон визначав основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави. У Законі було дане визначення ключових термінів у сфері запобігання корупції: корупція, корупційне правопорушення, конфлікт інтересів, неправомірна вигода тощо. Суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення цим Законом визначалися особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

14 жовтня 2014 р. був прийнятий новий Закон України *«Про запобігання корупції»*. Цей Закон визначав правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. У цьому Законі визначений статус і повноваження нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері запобігання корупції Національного агентства з питань запобігання корупції. Визначено, що формування антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) покладається на Верховну Раду України. Законом встановлені правила етичної поведінки — загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до

відповідальності за порушення цих вимог.

8 березня 2015 р. Кабінетом Міністрів України була схвалена *Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року* та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Стратегія визначала проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Метою Стратегії є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності.

Однак, незважаючи на цілу низку прийнятих законодавчих і нормативно-правових актів, вітчизняний інститут державної служби не задовольняв запитів суспільства. Причинами зазначеного стану були такі:

- неоптимальна система добору кадрів на публічну службу у зв'язку з нечіткістю критеріїв набору та відсутністю продуманої системи її організації;
- політична заангажованість державних службовців;
- суміщення посад державної служби із мандатом депутата місцевої ради;
- поєднання бізнесу із державною службою;
- неоптимальне поєднання засобів заохочення та контролю державного апарату.

Тому 10 грудня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про державну службу» (нова редакція), який порівняно з попереднім Законом від 1993 року, має ряд відмінностей. Він визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та

досягненнях . При його написанні враховувалися основні положення законів про публічну службу країн Європейського союзу. Закон «Про Державну службу» був у пакеті реформ, запропонованих Євросоюзом. Цей Закон, що відповідає основним засадам публічної служби країн ЄС, визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян держслужби, що функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до держслужби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.