



ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ І ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ: ПРАКТИКА УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

Камінська Наталія Василівна - доктор юридичних наук, професор,
Національна академія внутрішніх справ

Міненко Кирило Вікторович - магістр права

Білас Іван Андрійович - курсант Львівського державного університету
внутрішніх справ

Стаття посвячена аналізу законодавчого врегулювання права на публічну службу, на прикладі України і ряду інших держав. Підкреслено, що во всіх державах на конституційному рівні здійснюється регулювання таких прав, прийняті спеціальні закони о громадянській службі, комунальній службі і т.д. С точки зору сучасних реформ, в частині в області децентралізації, важко вивчення позитивного зарубіжного досвіду інших країн в відношенні регулювання і реалізації прав громадян на публічну службу, гарантій їх захисту, а також удосконалення нормативних і інституційних засобів забезпечення цього права.

Ключові слова: публічна служба, право на службу в органах місцевого самоврядування, право на державну службу, реалізація, захист.

The article is devoted to the study of the analysis of State legislative settlement rights to the public service by the example of Ukraine and a number of other States. Underlined that not all States at the constitutional level is carried out regulation of such rights, adopted special laws on the civil service, municipal service, etc. In terms of modern reforms, in particular in the sphere of decentralisation, it is important to study the positive foreign experience of other countries in relation to the regulation and realization of the rights of citizens in the public service, guarantees their protection, as well as improving the regulatory and institutional tools to ensure this right.

Keywords: public service, the right to service in bodies of local self-government, the right to public service, realization, protection

Articolul este dedicat analizei reglementării legislative a dreptului la serviciul public, pe baza exemplului Ucrainei și a altor state. S-a subliniat faptul că în toate statele la nivel constituțional este reglementat acest drept, au fost adoptate legi speciale privind serviciul public, serviciul comunal, etc. Din punctul de vedere al reformelor moderne, în special în domeniul descentralizării, este importantă studierea experienței străine pozitive în ceea ce privește reglementarea și exercitarea drepturilor cetățenilor la serviciul public, garanțiile de protecție, precum și îmbunătățirea mijloacelor de reglementare și instituționale pentru asigurarea acestui drept.

Cuvinte cheie: serviciu public, dreptul de activa în administrațiile publice locale, dreptul la serviciu public, implementare, protecție

Постановка проблеми. Практично у всіх сучасних державах світу існує публічна служба. Проте особливості її проходження, так само як і вступу, статус осіб, які перебувають на цій службі, суттєво відрізняються. Водночас від професійних службовців залежить здатність та ефективність реалізації демократичних реформ у держав, забезпечення врядування чи управління в різноманітних сферах, якості та своєчасності, професійний рівень надання відповідних послуг населенню.

З огляду на це, можна визначити *мету даної статті*, яка полягає у здійсненні аналізу нормативно-правового забезпечення права громадянин на публічну службу у практиці низки країн, включаючи Україну, а також визначення особливостей його реалізації та шляхів удосконалення його забезпечення в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Публічна служба визначається як соціальний інститут, є інструментом реалізації функцій держави, закріплених на конституційному рівні і з метою задоволення потреб громадян та суспільства [1].

А. С. Сіцінський, досліджуючи феномен публічної служби, виокремлює низку ознак, характерних для неї як для соціального інституту. Зокрема, по-перше, публічна служба – це сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. По-друге, як сполучна ланка між державою й громадянином, публічна служба має захищати права й інтереси громадян. По-третє, публічна служба як суспільне явище являє собою дещо більше, ніж діяльність державних службовців і органів управління, це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм. По-четверте, публічна служба не лише відображає суспільні відносини, вона орієнтована на досягнення конституційного ідеалу правової, демократичної держави. По-п'яте, публічна служба – не тільки правова, а й етична система [2]. Тут можна відзначити, що передбачає також певні моральні орієнтири, передбачає наявність

високого рівня правосвідомості та політичної культури громадян, які перебувають на публічній службі.

Відповідно до п. 15 ст. Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року публічна служба — діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. [3].

На наше переконання, публічна служба забезпечує певні гарантії життєдіяльності населення, сприяє задоволенню та формуванню їх основних потреб, якості життя і добробуту, благополуччя, розвитку суспільних етичних цінностей. Це загалом позитивно впливає на соціум, соціальні стандарти, з огляду на надання публічних послуг. Під останніми розуміються послуги у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, особистої безпеки, створення і регулювання ринку, забезпечення здорового середовища існування тощо, у тому числі комунальні послуги.

У цілому, можна говорити про певну «інфраструктуру» чи «ринок публічних послуг» як про соціально-правовий механізм. Він забезпечує рух послуг, товарів, ідей, обмін досвідом, інформаційну діяльність між соціальними інститутами і населенням, яке, у свою чергу, є «замовником» цих послуг, сплачуючи за них податки, членські внески тощо. Це пояснюється тим, що населенню надаються послуги не тільки органами і посадовими особами держави, а й соціальними інститутами громадянського суспільства, включаючи осіб, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування.

Можна зустріти позиції, згідно з якими до поняття публічної служби включається діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічно значущі, громадсько важливі завдання та функції, у тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів, поштарів, працівників музеїв, притулків, соціальних працівників і т.д. Прибічником широкого трактування публічної служби є О. В. Петришин, який до публічної служби

відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, навіть приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як:

- зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;
- службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;
- професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності;
- являє собою основне джерело матеріального забезпечення працівників [4].

Не заперечуючи проти такого підходу, варто зауважити щодо дискусійності віднесення служби в недержавних організаціях і тим паче приватних підприємствах до публічної служби. Адже стає незрозумілою різниця між публічним і приватним сектором, між зайнятістю за приватним (трудовим) правом і власне публічною службою. При цьому остання переважно визначається нормами адміністративного права, муніципального, конституційного, службового, трудового права.

Отже, на наше переконання, є необхідність більш чіткого визначення розуміння поняття, сутності, інституційних меж публічної служби. Певні пояснення у даному контексті випливають з різних підходів щодо розуміння публічної служби, класифікації її різновидів та особливостей.

Так, характерним є виокремлення двох основних видів публічної служби:

- державної служби;
- муніципальної служби (в Україні це служба в органах місцевого самоврядування).

У зарубіжній та вітчизняній літературі можна зустріти позиції щодо виділення видів державної служби залежно від компетенції, формою діяльності тих чи інших органів влади. Наприклад, поширеним є підхід розмежування:

- цивільної служби,
- міліарної (мілітаризованої) служби.

Існують пропозиції про недоцільність змішування двох видів служби в рамках єдиного

конгломерату – «публічної служби», оскільки це призводить до змішування функцій управління, до пониження ролі місцевого самоврядування в структурі державного управління, до проблем із реалізацією даного права, оскільки самостійність цього інституту управління потребує відмежування права на службу в органах місцевого самоврядування від права на державну службу [5].

Відповідно, ми не погоджуємось з думкою, що право громадян на участь у роботі органів місцевого самоврядування є похідним від права на державну службу [6, с. 158]. Як свідчить ретроспективний аналіз, дане право виникло і розвивалось паралельно із правом на отримання посад на державній службі, пройшло в своєму розвитку низку етапів, що характеризуються змінами в обсягах повноважень, які це право надавало в доступності муніципальної служби та в генезисі відношення держави до цього виду служби.

Згідно зі ст.38 Конституція України, передбачає рівне право доступу громадян як до державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування [7]. Тобто йдеться про функціонування окремої служби в органах місцевого самоврядування, яка має певні особливості порівняно з державною службою. Згадані конституційні положення деталізуються на рівні Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу», деяких інших [8-12].

Проте у багатьох зарубіжних країнах прийнято правові акти, у яких зафіксовано норми й вимоги до категорій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх права й обов'язки, зобов'язання держави щодо їх правової і соціальної захищеності, правовий і соціальний статус. Тому вітчизняний законодавець звертається до зарубіжного досвіду у сфері розбудови демократичної, стабільної системи публічної служби. Йдеться про наступні держави: Німеччина, Польща, Словаччина, Франція, Грузія, Естонія, Латвія й інші. Правотворча і правозастосовна практика цих країн дозволяє врахувати всі проблеми та шляхи вдосконалення публічної служби.

Процес реформування публічної служби у Польщі, нормативне забезпечення права гро-

мадян на таку службу демонструє належний рівень такого забезпечення. Це відображено у тексті Конституції Польщі 1997 р., де збереглися правові норми щодо формування органів державної влади і використовуються поняття «публічна служба» і «цивільна служба». Усі польські громадяни, які повною мірою користуються публічними правами, мають право на доступ до публічної служби, як вказано в ст. 60 Конституції Польщі. Також на конституційному рівні визначено, що для забезпечення професійного, неупередженого та політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації діє корпус цивільної служби. Головою корпусу є Прем'єр-міністр. Варто звернути увагу, що закріплене Конституцією Польщі право на публічну службу доповнене нормою про те, що громадяни ЄС також мають право займати посади в системі публічної служби Польщі [13].

Позитивними також є приклади окремих європейських країн, як Німеччини, Іспанії, де за законодавством мешканці територіально-адміністративних одиниць мають право на участь у безпосередньому прийнятті рішень з питань місцевого значення, але це право є різним для громадян та іноземців. Наприклад, у Конституції Німеччини встановлений принцип рівності суб'єктів публічної служби. Ніхто не може бути обмежений у своїх правах через релігійні віросповідання, світогляд чи приналежність до політичних партій. Закріплення таких прав на рівні Конституції або законів України засвідчило б не лише орієнтацію нашої держави на європейські стандарти місцевої демократії, а й високий рівень довіри з боку держави до всіх постійних мешканців територіально-адміністративних одиниць незалежно від їх громадянства.

У Німеччині публічна служба з'явилася однією з перших у Європі. Вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності і стабільності. Саме тому серед європейських держав з федеральним типом державно-адміністративного управління найбільш впливовою є публічна служба Німеччини. Вона регулюється багатьма законами, проте основним серед них є Конституція Німеччини 1949 року [14].

Законодавство Німеччини досить детально регулює порядок прийому на публічну службу. Претенденти визначаються за допомогою оповіщення в спеціальних друкованих повідомленнях про наявність вакантної посади. Їхній відбір має відбуватися відповідно до придатності, здібностей і професійних досягнень без урахування статі, віросповідання, релігійних чи політичних поглядів. Призначення на посаду здійснюється після підтвердження їхньої придатності до публічної служби в результаті складання іспитів. Якщо вік службовця не перевищує 32 років, він може бути призначеним на посаду лише після випробувального терміну. У такому разі призначення допускається виключно на найнижчі посади. Для підтвердження професійної придатності службовцю в Німеччині надається можливість пройти випробувальний строк, який сукупно не може перевищувати п'яти років. Призначення на публічну службу довічно здійснюється після успішного проходження випробувального терміну і досягнення 27-річного віку [15].

Не дивлячись на проведені успішні реформи у різних країнах, їх досвід не завжди може бути перенесений в українські реалії. Адже кожна країна має своє особливості, ментальність, традиції тощо. Водночас очевидним є необхідність проведення реформ у сфері публічної служби комплексно, системно і послідовно.

В Україні поступово запроваджуються європейські правові стандарти у різних сферах, включаючи сферу публічної служби. Певні здобутки на цьому шляху, звісно, спостерігаються. По-перше, відзначається загальна відповідність національного законодавства України основоположному стандарту місцевої і регіональної демократії – Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. та ін. По-друге, поступово позбавляються надмірної бюрократизації процеси конкурсного відбору і призначення на вакантні посади на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування. По-третє, посилюються контрольні процедури та процедури притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері публічної служби тощо.

Новий етап реформування публічної служби Україні пов'язаний з 2014 р., коли Кабіне-

том Міністрів України була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Нею визначено ключові шляхи розв'язання проблем системи місцевого самоврядування, зокрема: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [16].

Наступним етапом реформування та наближення публічної служби до європейських стандартів, було прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» 12 січня 2015 р. Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя, створення професійного інституту державної служби, забезпечення публічного доступу до відповідних посад державної служби. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні дало можливість розпочати реформування публічної служби та забезпечити реалізацію права громадян України на дану службу.

Одним із негативних факторів є ситуація, яка склалася на сході України (Донецька та Луганська області, АР Крим). Законодавцем приділено увагу особливостям забезпечення

права громадян України на публічну службу, які проживають на даній території та прийняти відповідні правові акти, наприклад, Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який визначив тимчасовий порядок діяльності органів місцевого самоврядування цих регіонів, що сприятиме створенню умов для відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції та відновлення життєдіяльності в цих населених пунктах [11].

Відзначимо, що на часі прийняття нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», тому певні законодавчі ініціативи перебувають на розгляді чи обговоренні. Їх метою є оновлення правового забезпечення даної служби, зокрема шляхом уніфікації методологічних основ державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, умови вступу, порядок проходження та припинення, статус службовців органів місцевого самоврядування, їх соціальний і правовий захист. Ці положення сприятимуть послідовному розв'язанню проблем статусу службовця органу місцевого самоврядування; підвищення якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; створення політично нейтрального інституту служби в органах місцевого самоврядування; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування.

Досить спірними є пропозиції щодо того, що право на службу в органах місцевого самоврядування з урахуванням вимог рівня професійної компетентності, напряду підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених Законом, має громадянин України, якому виповнилося 18 років. Вважаємо, що особа, якій виповнилося 18 років, ще не може мати належний рівень професійної компетентності: в цьому віці особа ще не має змоги отримати і належної освіти – відповідно вік, з якого особа

може набувати посаду в органах місцевого самоврядування, необхідно підвищити. Прикладом може слугувати Німеччина, відповідно до її законодавчого забезпечення право громадян на публічну службу можуть реалізувати громадяни, які досягли 27 років.

На нашу думку, було б доцільно закріпити в законодавстві України норму щодо надання права громадянам іншої держави, які проживають на території України, брати участь в управлінні державними справами. Дана норма відповідала б загальноєвропейським тенденціям, зокрема положенням прийнятої у рамках Ради Європи Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р.

Показовими також є приклади окремих європейських країн, як Німеччини, Іспанії, де за національним законодавством мешканці територіально-адміністративних одиниць мають право на участь у прийнятті рішень з питань місцевого значення, але це право є різним для громадян та іноземців. Закріплення таких прав на рівні Конституції або законів України засвідчило б не лише орієнтацію нашої держави на європейські стандарти місцевої демократії, а й високий рівень довіри з боку держави до всіх постійних мешканців територіально-адміністративних одиниць незалежно від їх громадянства.

Важливо забезпечити деполітизацію як публічної служби, так і системи органів публічної влади в Україні, сприяти підвищенню рівня професіоналізації кадрового корпусу органів місцевого самоврядування та конкретизацію формальних умов вступу на посаду.

Інше принципове питання, яке потребує вирішення в умовах реалізації права громадян на публічну службу, це подолання корупції. І хоча, існує низка нормативно-правових актів, а саме: закони України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів», «Про очищення влади», на жаль, здобутки у подоланні і попередженні корупції в Україні невітішні. Успішна реалізація

Антикорупційної стратегії дасть змогу знизити рівень корупції в Україні, підвищити рівень довіри населення до влади, підвищити рівень іноземних інвестицій в економіку держави, а також створити основу для подальшої антикорупційної реформи. І саме це залежить від державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Проведений аналіз законодавчого врегулювання права на публічну службу на прикладі України та низки інших держав засвідчує, що важливим є своєчасність і системність такого регулювання. Незалежно від різновидів даної служби, особливостей національного законодавства і місцевих традицій, необхідно гарантувати рівний доступ до державної служби, муніципальної служби тощо. Враховуючи тенденції подальшого реформування системи організації та функціонування публічної влади, слід посилювати співпрацю державного і недержавного секторів при проведенні конкурсного відбору при призначенні і вступі на визначені законом посади. Від держави залежить стан гарантованості і захисту, удосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення даного права.

Література

1. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник. К.: КНЕУ, 2006. 472 с.
2. Сіцинський А. С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства. *Актуал. пробл. держ. упр.* : зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4 (34).- С. 231 – 239.
3. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року №2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
4. Петришин А. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой логико-понятийный анализ : монография. Х. : Факт, 1998. 234 с.
5. Сьох К.Я. Конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування: автореф. дисерт. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2015. 20 с.

6. Братановский С.Н. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России: Монография / С.Н. Братановский, А.Е. Епифанов, В.А. Санеев. М.: Консультант Плюс, 2007. 119 с.

7. Конституція України. *Відомості ВРУ*. 1996. №30. Ст.141. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>

8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 26. Ст. 1151. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

10. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / за заг. ред. Т. Мотренка. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 396 с.

11. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областях: Закон України № 1680-VI від 16.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

12. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>

13. Конституція Польської Республіки. 02.04.1997. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm

14. Основный закон Федеративной Республики Германии. / [Електронний ресурс].

Режим доступу: http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru

15. Камінська Н.В., Сьох К.Я. Забезпечення прав громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та євроінтеграції *монографія*. Київ, 2018. 264 с.

16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

17. Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05 берез. 2004 р. № 278 (278/2004). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

18. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Тимошук В.П., Школик А.М. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

19. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : дис. ... канд. держ. упр. 25.00.03; ДРІДУ НАДУ. Д., 2008. 181 с.

20. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний Р 45 посібник для керівників служб управління персоналом/-М. Канавець (кер. авт. кол.), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Рошин, О. Романюк, А. Астапов; за заг. ред. К. Ващенко. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2016. 176 с.

21. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук. Одеса. 2009. 18 с.

22. Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Maastricht: Institut europeen d'admonistration publique. 2001. 356 p.