

УДК 321.001.

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-163-174>

**Карпа М.І.,**

*доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі*

ORCID ID: 0000-0001-8141-4894

**Акімов О.О.,**

*доктор наук з державного управління, доцент, Заслужений економіст України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ORCID ID: 0000-0002-1938-0459

## **ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ СКЛАДОВИХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІДУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ ПРАКТИЦІ**

**Анотація.** Передумова дослідження полягає у структуруванні поняття «публічна служба», узагальненні існуючих тенденцій розвитку окремих складових публічної служби та визначенні місця державної служби у становлення та організації публічної служби в Україні. Узагальнення основних тенденцій розвитку складових публічної служби України та деяких зарубіжних країн на теоретичному рівні дозволить більш системно розглянути дане явище. Дослідження публічної служби та вироблення її концепції в умовах політичної кризи, постійних трансформацій державних інституцій, перерозподілі влади потребує системного підходу, використання потужної методологічної бази,

врахування міждисциплінарного принципу. Стаття присвячена узагальненню різних підходів до нових тенденцій розвитку окремих складових публічної служби та місця державної служби у її становленні та організації в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід.

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба, складові публічної служби, цивільна служба, муніципальна служба.

**Карпа М.І.,**

Doctor of State Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of the Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

**Akimov O.O.,**

Doctor of State Administration, Associate Professor, Honored Economist of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

## **TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF CERTAIN COMPONENTS OF PUBLIC SERVICE: EXPERIENCE IN DOMESTIC AND FOREIGN PRACTICE**

**Abstract.** The precondition of the research is to structure the concept of «public service», to generalize the existing trends in the development of certain components of public service and to determine the place of civil service in the formation and organization of public service in Ukraine. Generalization of the main trends in the development of public service components of Ukraine and some foreign countries at the theoretical level will allow a more systematic consideration of this phenomenon. Research of public service and development of its concept in the conditions of political crisis, constant transformations of state institutions, redistribution of power requires a systematic approach, use

of a strong methodological base, taking into account the interdisciplinary principle. The article is devoted to the generalization of different approaches to new trends in the development of certain components of public service and the place of civil service in its formation and organization in Ukraine. Foreign experience is considered.

**Key words:** public service, civil service, components of public service, civil service, municipal service.

**Постановка проблеми.** На сьогодні державна діяльність охоплює різноманітні сфери суспільного життя. До неї відноситься військова служба, служба в митних та податкових органах, в органах внутрішніх справ, сервісних службах та ін. Існує безліч думок щодо поділу влади та служб за функціями, що вони виконують, за статусом, за підпорядкуванням та ін. Будь-яке реформування (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, територіально-адміністративного поділу, організації публічної служби та ін.) потребує ретельного аналізу, формування нової термінології, зміни правового регулювання. А для цього слід сформувати чітку структуру інституцій, визначити їх статус, джерела фінансування тощо. Регулювання суспільних інтересів у державі відноситься до функцій державних службовців. Та основні положення і призначення державної служби в багатьох країнах трактуються в законодавстві по-різному. В Україні вчені все частіше використовують у теоретичних розробках поняття „суспільний”, „публічний” та розширяють поняття суспільної служби, включаючи в неї цивільну службу, державну, муніципальну, спеціалізовану. Визначено також про чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня у контексті адміністративно-територіальної реформи з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань. Отже, питання розподілу влади, її нових форм потребує теоретико-

методологічного обґрунтування, розробки нових форм та моделей, вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування владно-управлінських тенденцій у суспільстві. Актуальним сьогодні є питання теоретико-методологічного переосмислення деяких напрямків владно-управлінських відносин. Зокрема, виникає необхідність визначення місця публічної влади у побудові нових взаємовідносин між суспільством та владою, що дозволить чітко формувати публічну адміністрацію та інші її складові, які реформують, так і не сформувавши. Також введення нових понять приводить до виникнення методологічних проблем, термінологічної плутанини, дублювання чи нашарування функцій та відповідальності окремих елементів, що створює конфлікт інтересів, наслідком чого є пошук нових механізмів інституційного та процедурного врегулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До дослідження проблематики становлення та організації публічної політики зверталось чимало вітчизняних та зарубіжних вчених та практиків. Запропонували власні підходи до вивчення окремих питань публічної служби, її становленню та розвитку в Україні В. Авер'янов, В. Малиновський, І. Козюра, І. Грицяк, Н. Нижник, О. Лазор, Е. Афонін, О. Оболенський, Г. Ситник, С. Вировий, О. Мельник, які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до принципів громадянського суспільства, враховуючи світовий досвід та сучасну практику.

**Метою статті** є узагальнення основних наукових підходів та досвіду організації публічної служби у вітчизняній та зарубіжній практиці. Об'єктом дослідження виступає публічна служба як діяльність суб'єктів публічної політики. Предметом дослідження є становлення та функціонування основних складових публічної служби в Україні та у практиці деяких країн. Основними завданнями статті є: визначення місця державної служби у становленні публічної служби; визначення основних складових сфери публічної служби; узагальнення деяких підходів щодо

публічної служби та її складових; вивчення зарубіжного досвіду організації публічної служби.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні існує безліч підходів, аргументів, тенденцій у вивченні становлення публічної служби, її складових, функцій та ін. Серед основних невирішених питань організації та функціонування публічної служби можна виділити: відсутність чіткого уявлення про функції публічної служби (її складових); дублювання функцій між різними видами служб. На теоретичному рівні не сформована методологічна основа для побудови чіткої структури влади та служби в державі; не визначений понятійно-категорійний апарат для обслуговування владно-управлінських відносин; відсутнє нормативно-правове врегулювання концепції служби у державі.

Враховуючи останні тенденції розвитку відносин влади і суспільства, можна виокремити основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та інші. Відповідно поділ на такі види передбачає перелік інституцій, що входять до них, визначення комунікаційних взаємозв'язків, статусу та правового регулювання діяльності.

В. Авер'янов узагальнив вітчизняну традицію трактування державної служби та виокремив найширше за обсягом поняття „служба у державі”, яка включає службу у всіх державних органах та службу в державних організаціях (у тому числі державних підприємствах та установах) [1]. Тобто первинна ознака державної служби – реалізація повноважень держави, здійснення державної влади – або не належатиме цим структурам, або слід змінювати їх статус та наділяти їх таким правом, що суперечитиме низці правовим нормам, які виписані у діючому законодавстві. Виникає необхідність аналізу та нового трактування адміністративних посад, до яких відносяться посади служб охорони здоров'я, культури, рятувальних служб, комунальних служб та ін. Адміністративною також вважається діяльність, пов'язана із службою в

органах виконавчої влади, їх апараті, яку проходять державні службовці. Керуючись іншим підходом, сучасну службу поділяють на два основні типи: державну та громадську. У даному випадку державна включає цивільну та військову служби, а громадська – усі інші сфери, що не входять у державну (муніципальна служба, служба в державних установах, недержавних організаціях, громадських структурах, приватних підприємствах тощо).

Деякі науковці розглядають державну службу у контексті поділу її на дві ланки. Зокрема висновки деяких російських вчених виокремлюють у державній службі два типи: цивільний та мілітаризований [2]. При цьому до цивільного належить служба в обласних, районних державних адміністраціях та наднаціональних організаціях Євросоюзу. До мілітаризованого типу належить військова служба, служба в митних та податкових органах, в органах внутрішніх справ, залізничних військах та гірничорятувальній службі.

Для України доцільним буде використання практики деяких європейських країн, що виокремлюють цивільну службу, до якої входять: служба у Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України; в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради; у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів; в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади; в апараті органів прокуратури; неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ; неатестованих працівників апарату військових формувань; в апараті судів та деяких інших державних органів [1]. Певні стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу відображені в Кодексі доброї адміністрації, що затверджена Європейським Парламентом. У Польщі функціонує Уряд Цивільної служби, який постійно інформує населення про діяльність адміністрації, перелік послуг і компетенцію органів влади та працівників, можливості розвитку цивільної служби. Нагляд над

цивільною службою здійснює Прем'єр ради Міністрів. Згідно з розпорядженням Прем'єра основними завданнями цивільної служби є: контроль за відповідністю завдань Цивільної служби, поширення інформації про Цивільну службу, керування процесом управління кадрами, планування і контроль використання фінансових ресурсів, організація та контроль центральних шкіл цивільної служби, у тому числі створення плану центрального навчання [3]. У Польщі також прийнято в 2002 році Кодекс етики цивільної служби, в якому задекларовані принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральності, орієнтації на професіоналізм. Існує також корпус цивільної служби, що трактує працю як публічну службу та вказує на політичну нейтральність чиновників [4].

Наступний підхід до виокремлення цивільної служби базується на розподілі її на загальну та спеціалізовану. Загальній цивільній службі притаманні традиційне здійснення державно-владних функцій, таких, як служба в органах виконавчої влади. Спеціалізована цивільна служба наділена галузевою специфікою, що базується на певній компетенції у тій чи іншій галузі. Наприклад, основними службами спеціалізованої цивільної служби можуть бути дипломатична, суддівська, рятувальна та ін. У даному контексті до службовців можна відносити ті категорії посад, що не вказані в законодавстві про державну службу, зокрема, викладацький склад державних закладів освіти, службовців державного транспорту, зв'язку, охорони здоров'я та ін. Також у такому підході доцільно розмежовувати цивільну службу та мілітаризовану, враховуючи внутрішньогалузеву компетенцію служб.

Деякі дослідники виокремлюють спеціалізовану державну службу, в яку входить мілітаризована, за виключенням служби в органах виконавчої влади, крім деяких органів виконавчої влади, повноваження яких мають специфічний характер та функції [1]. До такої служби можна віднести дипломатичну службу, службу прокурорів, службу суддів, службу в

органах внутрішніх справ, митну службу, державну виконавчу службу, податкову службу та інші спеціалізовані типи державної служби. Основною ознакою, за якою здійснюють такий поділ є виконання специфічних функцій певними державними інституціями – дипломатичних, податкових, природоохоронних, митних тощо [5]. Враховуючи досвід зарубіжних країн, варто зазначити про необхідність застосування нормативного регулювання функціонування цивільної служби в Україні. Наприклад, законодавство про публічну службу у Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів общин. У праві публічної служби Швейцарії традиційно виділяють три види публічно-правових відносин: службові правовідносини, публічно-правові та приватноправові відносини службовців. Службові правовідносини встановлюють правовий статус чиновника. Законодавство не врегульовує чітко питання надання статусу чиновника при здійсненні певної діяльності на публічній службі. Поняття чиновника визначається в ст. 1 Федерального закону про чиновників (1927 р.) таким чином, що чиновник вибирається на посаду федеральним урядом (Бундесратом), підпорядкованими йому органами або судом. Бундесрат встановлює перелік посад, що надають статус чиновника, який затверджує парламент. Кантони (адміністративні одиниці) мають Положення про службу та посадові оклади державного персоналу, в якому визначені перелік посад, що відносяться до чиновницьких. Всі інші працівники прирівнюються до службовців. Усі працівники знаходяться в публічно-правових службових відносинах. В общини працівників набирають на службу на основі публічно-правових норм, укладаючи з ними трудові договори відповідно до правил кодексу. В Швейцарії ніколи не існувало закону про чиновників, що встановлював би основи правових відносин на федеральному рівні та на рівні кантонів. Кантони передали у розпорядження общин питання встановлення публічної служби та комплектування персоналу управління. Тому у кожному кантоні діють

особливі публічно-правові норми. На сьогодні практично проходить вирівнювання службово-правового регулювання відносин на рівні федерації, кантонів та общин [5]. У Франції місцева (територіальна) служба є державною службою [6], а у Великобританії державна служба поділяється на декілька різновидів: цивільна, дипломатична, місцева, поліцейська, військова. В Україні відповідно до Кодексу адміністративного судочинства (п.15, ст.3) визначено, що «публічна служба – це професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» [7]. Деякі дослідники схильні розглядати публічну службу як похідне поняття від публічного адміністрування (public administration). До публічної адміністрації відносять виконавчу владу, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, в тому числі установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства.

**Висновки.** Окреслені деякі питання у даній статті вказують на безліч невивчених та не врегульованих питань у сфері побудови відносин між владою і суспільством. Особливо гостро постають такі питання у побудові та розвитку громадянського суспільства, в якому основні завдання влади по відношенню до суспільства базуватимуться на сервісній та обслуговуючій функції. Подальше врегулювання методологічних питань зменшить непорозуміння у розподілі влади, повноважень, відповідальності, функцій між державними та суспільними інституціями, сприятиме повноцінному правовому забезпеченні даних процесів. Основними висновками є такі положення: визначено та проаналізовано у різних підходах основні складові публічної служби: державну службу, муніципальну, цивільну, спеціалізовану та ін. Вказано на основних суб'єктів (організацій) здійснення служби; зазначено про поділ служб на громадські та державні служби; визначено місце державної служби у

тенденціях розвитку публічної служби в Україні та у деяких європейських країнах. Проаналізовано підхід поділу державної служби на цивільну та мілітаризовану; визначено роль цивільної служби в організації публічної служби та зазначено про її поділ на загальну та спеціалізовану; висвітлено зарубіжний досвід організації публічної служби.

Тенденції розвитку державної служби, органів місцевого самоврядування, проведення реформ та інші політико-адміністративні течії ставлять перед вченими нові завдання, вказують на необхідність теоретичного осмислення понять, концепцій, професійного аналізу ситуації, розробки новітніх моделей для подальшого їх практичного використання у владно-управлінській сфері та житті суспільства. Основними завданнями, які слід вирішувати на теоретико-методологічному рівні, можна вважати наступні: визначити методологічну основу для побудови чіткої структури влади та служби в державі; визначити понятійно-категорійний апарат для обслуговування сфери публічної служби; здійснити нормативне врегулювання концепції служби у державі. Важливою умовою ефективності законодавчих змін є врегулювання кожного виду служби окремими законами з відповідним затвердженням повноважень та компетенції кожного виду служби держави; прийняти вимоги до усіх видів службовців, сформувати їх статус, функції, завдання, систему підготовки, відповідальності.

### Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. №8. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php>.
2. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1995. 102 с.
3. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. URL: [http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9\\_2/Kodeks\\_EtykiSC/index.html](http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html).

4. Лахижа М.І., Червчатий І.А. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі. *Головне управління державної служби України*. URL: <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index>.

5. Стариков Ю.Н. Публичная (государственная) служба Швейцарии. *Правоведение*. 1996. № 3 (214). С. 150-160.

6. Местная государственная служба во Франции: Организация и общий статус / Посольство Франции в Москве. М. : Изд-во Фр.орг.техн. сотрудничества, 1993. 61 с.

7. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: зб.наук.праць / наук. кер. Н.Р.Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Ч. 1;2.

#### REFERENCES

1. Averianov, V. (2005), Aktualni zavdannia stvorennia novoho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini [Current challenges of creating new legislation on civil service in Ukraine], *Yurydychnyi zhurnal - Legal Journal*, Vol. 8, Retrieved from <http://www.justinian.com.ua/article.php> [in Ukrainian].

2. Bakhrakh, D. N. (1995), Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii [Civil Service in the Russian Federation], Ekaterinburg : Izd-vo UrGYuA [in Russian].

3. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. Retrieved from [http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9\\_2/Kodeks\\_EtykiSC/index.html](http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html) [in Polish].

4. Lakhyzha, M.I.& Chervchatyi, I.A. Etychni zasady v diialnosti publichnoi administratsii Polshchi [Ethical principles in the activities of the public administration of Poland], *Holovne upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy - Main Department of Civil Service of Ukraine*, Retrieved from <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index> [in Ukrainian].

5. Starilov, Yu.N. (1996), Publichnaya (gosudarstvennaya) sluzhba Shveytsarii [Swiss Public Service], *Pravovedeniye – Jurisprudence*, Vol. 3 (214): 150-160 [in Russian].

6. Mestnaya gosudarstvennaya sluzhba vo Frantsii: Organizatsiya i obshchiy status / Posolstvo Frantsii v Moskve [Local civil service in France: Organization and general status / Embassy of France in Moscow], M. : Izd-vo Fr.org.tekhn. sotrudnichestva, 1993 [in Russian].

7. Nyzhnyk, N.R. (2000), Derzhavna vykonavcha vlada v Ukraini: formuvannia ta funktsionuvannia: zb.nauk.prats [State executive power in Ukraine: formation and functioning: collection of scientific works], K.: Vyd-vo UADU, Ch. 1;2 [in Ukrainian].

*Подано до редакції 19.10.2022 р.  
Прийнято до друку 8.11.2022 р.*