

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2024-3-10>



**Євген КУРІННИЙ**<sup>®</sup>

доктор юридичних наук, професор  
(Запорізький національний університет,  
м. Запоріжжя, Україна)

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню актуальної проблеми – перспектив подальшого становлення публічної служби в Україні. Розглянуто законодавчі положення, що характеризують організаційно-правові засади функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у нашій державі. За результатами аналізу можливих підходів до подальшого становлення публічної служби в Україні обрано та обґрунтовано оптимальний формат відповідного реформування, за яким необхідні зміни відбуваються шляхом правового забезпечення повної та своєчасної реалізації нагальних суспільних потреб у сфері принципово нового комплексного інституту публічної служби, що об'єднує два різновиди службової діяльності – державну та комунальну службу.

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба, самоврядна служба, принципи, воєнний стан, державно-владний апарат, правовий інститут, реформування.

**Постановка проблеми.** Ефективна робота державно-владного апарату, головним призначенням якого є повна та своєчасна реалізація функцій держави та різноманітних самоврядних структур на усіх владно-управлінських рівнях, залежить від якостей службовців, наділених відповідними повноваженнями.

Розглядаючи головні вимоги (критерії), яким має відповідати особа, котра претендує або вже займає посаду державного (публічного) службовця, достатньо часто можна почути про правило трьох «П» – професіоналізм, порядність, патріотизм. Майже кожен з представників цеху вітчизняних владних службовців погоджується з правильністю вказаних пріоритетів, однак на практиці не усі вказані особи належно їх дотримуються. Інколи, коли виникає нагода отримати певні матеріальні бонуси завдяки своєму службовому становищу, окремі чиновники не спроможні утриматись від спокуси і як мінімум забувають про одне «П», дискредитуючи зміст двох інших аналогічних літер.

Випадки використання представниками бюрократії владних повноважень у приватних (особистих) цілях можна зустріти у діяльності чиновництва будь-якого державного утворення незалежно від рівня соціально-економічного розвитку та стану функціонування державно-владних інститутів. Однак для демократичних країн з домінуванням високих суспільно-політичних стандартів згадані випадки є прикрими поодинокими винятками, а для країн, які не мають подібних соціальних показників, такий негативний стан речей буде сприйматись не як виняток, а радше як правило, що властиве для значної частини службовців слаборозвинених країн.

Для надання діяльності представників владних інституцій необхідних для суспільства позитивних основ та спрямованості існує значний масив правових норм, зафіксованих у профільних законодавчих та підзаконних актах, сукупність яких складає правовий інститут державної служби.

© Є. Курінний, 2024

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3069-4305>

Після створення на початку 90-х років минулого століття в українській державі органів регіонального та місцевого самоврядування та появи в їх виконавчих комітетах службовців, наділених виконавчо-розпорядчими повноваженнями, в нашій країні разом з інститутом державної служби почав діяти інститут самоврядної (комунальної) служби.

Вказані інститути хоча і об'єднані загальною філософією служіння народу, вже понад 30 років функціонують в умовно різних нормативно-правових форматах, про що свідчить наявність двох окремих законодавчих актів, норми яких регулюють відповідно відносини державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Об'єднаним поняттям для вказаних різновидів владних служб є поняття «публічна служба», яке достатньо часто використовується вітчизняними науковцями та має значні перспективи для свого подальшого дослідження.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Протягом останніх 20–25 років актуальними в українському науковому товаристві є завдання, що стосуються реформування державної служби та становлення нового інституту служби в органах місцевого самоврядування, які перетинаються та розглядаються у межах узагальненого поняття «публічна служба».

Одним з першочергових завдань, яке необхідно розв'язати під час вивчення комплексу питань, пов'язаних з подальшою еволюцією поняття «публічна служба», є визначення її сутності, що найбільш концентровано фіксується у ключових ознаках та визначеннях.

Так, В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко наголошували, 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 [1, с. 53–54].

Набагато ширше розуміння публічної служби пропонує О.В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах) [2, с. 139–140].

Найбільш звужений і, на нашу думку, оптимальний варіант з огляду на ступінь вивчення проблеми і практику, що склалася, пропонує В.Я. Малиновський, котрий визначає публічну службу як правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом. При цьому зазначено, що публічна служба складається із двох видів – державної та муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) [3, с. 163].

Виконання державно-владних функцій в українській державі як до широкомасштабної агресії РФ, так і під час неї, ніколи не відрізнялося високими показниками (радше навпаки), що насамперед пояснюється перманентними кризовими явищами, які тривалий час супроводжують діяльність інститутів влади чинної республіканської моделі України.

Перебування державно-владного апарату у переламному стані детерміновано не тільки соціально-політичними факторами, а й недосконалістю організаційно-правових засад цього апарату, одним з ключових чинників якої є незадовільний стан та функціонування інститутів державної та муніципальної служби.

Особливо яскраво недоліки роботи репрезентантів вказаних різновидів публічних служб проявилися протягом останніх двох років в умовах правового режиму воєнного стану. Кількість бюджетних зловживань, казнокрадства, корупції та інших різновидів службових правопорушень навіть під час воєнного лихоліття не має тенденції до зменшення. Крадуть на усіх владно-управлінських рівнях, починаючи з самоврядних службовців і завершуючи представниками тилового забезпечення військових частин.

Занепад сумління і моралі у значній частині владних службовців – це тільки характерна ознака їх мотиваційної примітивності та відсутності елементарних людських чеснот, а також свідчення деградації вітчизняного інституту державної служби, значна питома вага теоретичних та законодавчих положень якого ігнорується і підмінюється пріоритетами приватних (особистих чи групових) інтересів.

За таких несприятливих умов помітно актуалізується проблема активізації становлення публічної служби в нашій державі, яка у разі врахування наявних недоліків та помилок може виступити серйозною альтернативою значним чином дискредитованому вадами інституту державно ї служби.

Науково-теоретичною основою для подальшого вивчення актуальних питань розвитку публічної служби в Україні, окрім згаданих вище науковців, можуть слугувати праці таких відомих учених як Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.М. Гаращук, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Н.П. Матюхіна, В.Я. Настюк, О.І. Харитонova та ін.

Набутий багаторічний досвід організації та функціонування основних складників державної та самоврядної служби в Україні спонукає до його критичного аналізу та формування відповідних висновків, спрямованих на усунення наявних стратегічних упущень та тактичних помилок, тому розгляд ключових питань, пов'язаних з подальшим становленням публічної служби в нашій державі, є головною **метою** цієї праці.

**На початку викладення основного матеріалу** слід зазначити, що ефективне функціонування державно-владного апарату неможливе без належно підготовлених та мотивованих на реалізацію різноманітних груп суспільних потреб професіоналів – державних та комунальних (самоврядних) службовців, котрі за допомогою реалізації покладених на них повноважень забезпечують втілення у життя функцій держави та місцевих органів влади.

Зазначена вище діяльність охоплюється поняттям «публічна служба», визначення якого наведено у п. 17 ч. 1 ст. 4 КАСУ. Зокрема, це 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.

Термін «публічний службовець» є узагальнюючим поняттям, тому у повсякденній практиці вживається здебільшого словосполучення «державний службовець», «службовець» або просто називається різновид професії, у рамках якої особа займає відповідну посаду державного службовця – міністра, прокурора, поліцейського, військовослужбовця тощо.

Однією з головних особливостей законодавчої бази державної служби в Україні є її поліструктурність, тобто масив відповідного законодавства, що складається зі значної кількості законодавчих актів, норми яких регламентують проходження державної служби у відповідних державних органах та на окремих посадах (наприклад, президента України, членів українського уряду, секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, голови Фонду державного майна України та його заступників, голови Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників, уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників, службовців Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, суддів Конституційного Суду України, суддів, прокурорів, працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами, військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб

рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом, працівників патронатних служб тощо).

На відміну від державної служби законодавча регламентація служби в органах місцевого самоврядування (комунальної служби – від назви відповідної форми власності, що є економічною основою місцевого самоврядування) фактично закріплена лише у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року (далі – Закон 1), який набуває чинності не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування дії воєнного стану в Україні (поки в нашій країні тимчасово діють норми застарілого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року).

Враховуючи фактичну втрату актуальності, обмежену дію та суспільну безперспективність поки що чинного нормативно-правового акту, присвяченого регулюванню служби в органах місцевого самоврядування, пропонуємо зосередити увагу на положеннях Закону 1.

Згідно з ч. 2 ст. 3 зазначеного законодавчого акту дія цього Закону не поширюється на: депутатів місцевих рад, крім тих, які є посадовими особами місцевого самоврядування; працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування; працівників комунальних підприємств, установ або організацій, що засновані радою та належать до сфери її управління.

У нормах статті 4 Закону 1 перелічені принципи комунальної служби, а саме: верховенства права, законності, патріотизму, служіння територіальним громадам, поєднання місцевих і державних інтересів, доброчесності, ефективності, рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування (комунальної служби), професіоналізму, політичної неупередженості, прозорості, відкритості, стабільності, самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування (комунальною службою), відповідальності.

Про органічну спорідненість комунальної та державної служби в Україні свідчить норма, що зафіксована у п. 5 ч. 2 ст. 44 Закону 1, відповідно до якої до стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується час роботи на посаді державного службовця.

У сфері законодавчого забезпечення державної служби відправним та засадничим законодавчим актом можна вважати Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (далі – Закон 2).

Згідно зі ст. 4 цього Закону державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Як бачимо, 10 принципів, зафіксованих у Законі 2, збігаються з 2/3 принципами, що містяться у положеннях ст. 4 Закону 1, інші 5 принципів цього законодавчого акту стосуються безпосередньо специфіки організації та проходження комунальної служби.

Як у Законі 1, так і в чинному Законі 2 згідно з п. 4 ч. 2 ст. 46 до стажу державної служби зараховується час перебування на посадах в органах місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Попри значну схожість між державною та комунальною службою (якщо порівняти їх засадничі принципи), між ними існують і помітні відмінності, такі як: масштаби функцій та завдань, що реалізуються; джерела фінансування діяльності; різні форми власності об'єктів безпосереднього управління; неспівставність сфер оподаткування та заходів примусу, якими наділені відповідні владні суб'єкти.

Крім того, не слід забувати, що сукупність взаємопов'язаних правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, становить комплексний правовий інститут. До нього входять норми конституційного права, якими встановлюється право на

державну службу, норми фінансового права, що регулюють фінансування державної служби тощо, а також норми деяких інших галузей права – екологічного, трудового, земельного та ін.

Норми адміністративного права в цьому інституті становлять основну частину, вони регулюють найважливіші елементи державної служби – від правового статусу посади в державних органах та їх апараті до притягнення державних службовців до адміністративної та дисциплінарної відповідальності [4, с. 310].

У разі заміни правового інституту державної служби на відповідний інститут публічної служби цілком не виключена поява у межах нового інституту двох субінститутів – державної служби та комунальної (самоврядної) служби (з явною перевагою правового масиву та функціональної сфери на користь державної служби).

Також у разі утворення нового інституту публічної служби з огляду на наукові дискусії щодо визначення його змісту, може виникнути дилема: або слід обмежитись лише двома вище згаданими різновидами служб, або додати до них ще якийсь різновид служби у недержавних інституціях (політичних партіях, громадських організаціях тощо).

У підсумку своєрідні маємо сталій та у цілому досліджений, але малоєфективний (за результатами своєї роботи) правовий інститут державної служби та органічно пов'язаний з ним, однак ще не сформований правовий інститут комунальної служби, які умовно охоплюються поняттям «публічна служба». З огляду на традиції запізнення та непослідовності інституціональних змін не виключено, що можливі заходи реформування і надалі більше будуть стосуватися державної служби та опосередковано впливатимуть на подальше формування самоврядної служби в Україні.

Накопичений досвід трансформаційних процесів у сфері державної служби свідчить про давню актуальність цього питання. Так, у положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року, зазначалось, що найпершим радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців. Це дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах – політичних діячів (політиків) і державних службовців.

Окремо визначалися особливості служби працівників в органах місцевого самоврядування. У перспективі до специфічних видів державної служби вважалось за доцільне віднести військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства.

Втім, як довів час, зміни в організації державної служби в українських реаліях є перманентними. Наприклад, на Урядовому порталі від 5 січня 2024 року з'явилося повідомлення, що у 2024 році стартує реформа державного управління та запрацює нова система оплати праці держслужбовців на основі класифікації посад, 70% зарплати становитиме посадовий оклад, 30% – премія. Створено нормативну базу класифікації посад державних службовців. До системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS) підключено 761 держустанову [5].

Однак, як свідчить накопичена практика, на цьому трансформаційні процеси у сфері державної (публічної служби) не зупиняться. З огляду на суттєве збільшення кількості посадових зловживань, казнокрадства та корупції під час воєнного стану в Україні на загальнодержавному, регіональному та місцевому управлінських рівнях суспільний запит на відповідні зміни буде тільки зростати (особливо це стосуватиметься післявоєнного періоду).

За такої перспективи необхідно буде вирішити питання формату даного реформування. Перший (звичайний, як дотепер) – за допомогою роздільного правового регулювання секторальних суспільних відносин (державної та самоврядної служби).

Другий (новаційний) – шляхом правового забезпечення повної та своєчасної реалізації нагальних суспільних потреб у сфері принципово нового комплексного інституту публічної служби, що об'єднує два різновиди службової діяльності – державну та комунальну службу.

Ми вважаємо, що, обираючи більш перспективний другий варіант, необхідно враховувати кілька важливих факторів.

Перший – це наявність як для державного, так і для самоврядного службовця однієї загальної мети – служіння українському народу (громадянам України).

Другий – це дія єдиних та загальних професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 (у редакції Наказу даного агентства № 72–21 від 28 квітня 2021 року).

Третій – це 66% збігу між принципами державної та комунальної служби, про що наголошувалося раніше під час аналізу відповідного законодавства.

Четвертий – це існування чинних законодавчих норм, за якими до стажу державної служби зараховується час перебування на посадах в органах місцевого самоврядування і навпаки.

П'ятий – це виникнення реальних перспектив для створення більш гнучкого та відповідного часовим вимогам комплексного інституту публічної служби, який за наявності сприятливих соціально-політичних обставин не тільки був би здатен забезпечити розвиток своїх основних складників – державної та комунальної служби, а й вчасно і повномірно реагував би на суспільні запити на оптимізацію чи розширення категоріального переліку відповідних службовців (зокрема, це стосується таких соціально значущих професій, як вчитель та лікар).

Шостий – це фактична вичерпаність можливостей ефективних змін державної служби та позитивного становлення самоврядної служби в наявній парадигмі функціонування державно-владного апарату, серед значної частини чиновництва якого домінують меркантильні мотиви приватного інтересу та майже забуто значення слів «відповідальність» і «репутація».

Сьомий – це використання потенціалу більш дієвих алгоритмів забезпечення вчасного та повного втілення у життя об'єктивно існуючих суспільних правових потреб замість домінантних зараз малоефективних механізмів правового регулювання суспільних відносин.

**Висновки.** На підставі викладеного можна констатувати, що подальше розкриття потенціалу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування найбільш доцільно здійснювати у межах такого комплексного правового інституту, як публічна служба. Бажаного та затребуваного нашим суспільством результату можливо досягнути лише за умов повної заміни домінуючої зараз соціально неприйнятної та шкідливої філософії функціонування вітчизняного державно-владного апарату, що базується на пріоритеті реалізації приватних (власних, групових) інтересів і якої дотримується значна частина представників публічної влади, тому сподівання на успіх намічених трансформаційних заходів втіляться лише у межах принципово нового цивілізаційного проєкту наступної української республіки.

#### **Список використаних джерел**

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8 (38). С. 53–55.
2. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харків: Факт, 1998. 168 с.
3. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах. Том 1. Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

5. У 2024 році стартує реформа державного управління. *Урядовий портал*. 5 січня 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-2024-rotsi-startuie-reforma-derzhavnoho-upravlinnia>.

*Надійшла до редакції 12.08.2024*

*Прийнято до опублікування 21.08.2024*

### References

1. Averianov V. Andriiko O. (2005). Aktualni zavdannia stvorennia novoho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini [Current tasks of creating new legislation on civil service in Ukraine]. *Legal journal*. № 8 (38). S. 53–55.

2. Petryshyn A.B. (1998). Hosudarstvennaia sluzhba. Ystoryko-teoretycheskye predposylky, sravnytelno-pravovoi y lohyko-poniatyinyi analiz [State service. Historical-theoretical prerequisites, comparative-legal and logical-conceptual analysis]: monohr. Kharkiv. Fakt. 168 s.

3. Malynovskyi V.Ya. (2005). Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia [Dictionary of terms and concepts of public administration]. Vyd. 2-he, dop. i vypravl. K. : Tsentr spriyanniia instytutu sinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby. 254 s.

4. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative law of Ukraine. Academic course]; Pidruch.: U dvokh tomakh: Tom 1. Zahalna chastyna / Red. kolehiia: V.B. Averianov (holova). - K: Yurydychna dumka, 2004. 584 s.

5. U 2024 rotsi startuie reforma derzhavnoho upravlinnia. Uriadovyi portal. 5 sichnia 2024. <https://www.kmu.gov.ua/news/u-2024-rotsi-startuie-reforma-derzhavnoho-upravlinnia>.

### ABSTRACT

#### **Yevhen Kurinnyi. Prospects for the further development of public service in Ukraine.**

The article is devoted to a topical issue – the prospects for further development of public service in Ukraine.

It is emphasized that the term “public servant” is a generalized concept, so in everyday practice, the phrases “civil servant” and “employee” are mostly used, or the type of profession within which a person holds the relevant position of a public servant is called: minister, prosecutor, police officer, military officer, etc.

The analysis of current legislation and accumulated practice in organizing service activities shows that today there is a stable and generally studied but ineffective (in terms of its performance) legal institution of civil service and an organically related, but not yet formed, legal institution of municipal service, which are conditionally covered by the concept of “public service”. Experience shows that transformation processes in civil (public) service remain relevant, hence it will be essential to resolve the issue of the reform’s format. The first (the usual one, as it has been until now) is realized through separate legal regulation of sectoral social relations (state and self-government service). The second (innovative) – through legal support for the full and timely satisfaction of urgent social needs in the field of a fundamentally new integrated institution of public service, which combines two types of service activities – state and municipal service. When choosing the more promising second option, several important factors should be taken into account, namely, the existence of one common goal for both civil servants and self-government officials – serving the Ukrainian people (citizens of Ukraine); unified and general professional and ethical requirements for conduct rules for civil servants and local government officials, approved by the relevant order of the National Agency of Ukraine on Civil Service; 66 percent coincidence between the principles of state and municipal service, as noted earlier in the analysis of the specific legislation.

**Key words:** *public service, civil service, self-government service, principles, martial law, state power apparatus, legal institution, reform.*