

осіб, які претендують на зайняття цієї посади [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. № 91. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. № 92. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 20.07.2012 р. № 148. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua>.

7. Гогіна Л. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату [Електронний ресурс] / Л. Гогіна. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

8. Жмінка С. П. Зарубіжний досвід впровадження компетентнісного підходу в державне управління / С. П. Жмінка // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 37. – С. 451–459.

9. Кукуля А. Принципи професіоналізму державних службовців та профелі професійної компетентності посад державної служби / А. Кукуля // Вісник державної служби України. – 2012. – № 3. – С. 11–17.

*Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.*

УДК 32.019.52

*О. В. ХОРОШЕНЮК*

### **УТОЧНЕННЯ СУТНОСТІ ТА ПЕРЕЛІКУ ГРУП СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

*Узагальнено наукові підходи до визначення сутності публічної служби та визначення її складових. Запропоновано авторське поняття “публічна служба” та перелік груп суб'єктів публічної служби за типами державних, муніципальних, корпоративних і громадських організацій. Обґрунтовано доцільність виокремлення таких підвидів публічної служби: “сервісна служба” та “служба у спеціальних органах управління розвитком публічної служби”.*

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба, муніципальна служба, сервісна служба, громадська служба, рівні служби, структура публічної служби держави.

*Scientific approaches to determination of the public service nature and the definition of its components have been generalized. The author has suggested the concept of “public service” and a public service list of groups according to the types of state, municipal, corporate and community organizations. The expedience of such subspecies of public service as “customer service” and “service in the special authorities of public service development control” has been justified.*

**Key words:** public service, civil service, municipal services, Customer Service, public service, service levels, the structure of the state public service.

Багатоаспектність явища публічної служби зумовила появу різноманітних підходів, згідно з якими визначається її сутність та складові. Їх узагальнення та аналіз є необхідними з огляду на нагальну потребу вдосконалення організації публічної служби в сучасній Україні, що потребує насамперед уточнення кола суб'єктів публічної служби як об'єктів відповідної державної політики. Крім того, демократизація процесу управління державою має відбуватися разом з переоцінкою функцій публічної служби як інтегрованого інституту суспільства, що складається з різних груп суб'єктів і функціонує на засадах взаємного доповнення.

Хоча термін “публічна служба” з'явився ще в 1920-х рр. завдяки французькому професору Л. Дюгі і вважається ще досить новим для вітчизняної науки і практики [23]. У незалежній Україні першими його почали активно використовувати юристи, а серед представників науки державного управління – О. Сушинський [17]. Серед нових наукових праць щодо публічної служби варто відзначити праці О. Попової [12], В. Тимківа [18], Н. Рунової [15], в яких досліджено поняття і ознаки публічної служби; М. Синявіної – демократизацію державного управління як чинник публічної служби [16]; М. Карпи – принципи публічної служби [7]; Н. Янюк – проблеми формування публічної служби в Україні [22], І. Лопушинського – організацію публічної служби в Німеччині [9]. Установлення основних складових публічної служби з позиції групування служби за такими видами, як державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та інші, а також відповідних їм організацій здійснили М. Карпа та А. Дудник [6]. Разом з тим залишається ще малодослідженою публічна служба з позиції системного підходу, а саме з визначенням сутності та переліку груп її суб'єктів, враховуючи функціональні ролі громадських і корпоративних структур у вирішенні проблем суспільного значення.

Мета статті – на основі узагальнення існуючих наукових напрацювань уточнити сутність публічної служби та перелік груп її суб'єктів за типами організацій, які реалізують основні функції держави.

На сьогодні існує вже значна кількість визначень поняття “публічна служба”. Відрізняючись за своїми базовими підходами, всі ці визначення умовно можна розділити на дві групи: 1) які поширюються лише на органи публічної влади; 2) ті, які охоплюють широке коло суб'єктів, що надають певні суспільно значущі послуги і таким чином, служать народу.

Прихильниками широкого розуміння публічної служби, тобто такої, що охоплює державну, муніципальну та службу в недержавних організаціях – громадських організаціях, політичних партіях і навіть у приватних підприємствах, є О. Волох [5, с. 254], О. Петренко [10, с. 15], О. Петришин [11, с. 139–140].

Цей підхід використовується в зарубіжній практиці публічної служби (“public service”). Такого типу службу пов’язують з послугами, які держава надає своєму населенню безпосередньо, або організовує надання, фінансує чи регулює. Термін “public service” зумовлений соціальним договором (зазвичай виражається через демократичні вибори), згідно з яким певні послуги мають бути доступні для всіх, незалежно від рівня доходу [24].

Фахівець у галузі державного управління М. Карпа дійшла до висновку, що розглядати публічну службу в широкому розумінні “доцільно лише в тому випадку, коли за суб’єктом здійснення публічної служби будуть законодавчо закріплені публічні функції та наданий спеціальний статус, що передбачає обов’язки щодо виконання таких функцій, відповідальність за їх здійснення, надає статус публічного службовця для працівників таких служб” [7]. Отже, дослідниця конкретизує бачення публічної служби, виходячи з наявності його правового визначення. Її колега за науковою галуззю В. Тимків також надає особливого значення законодавчо визначеним повноваженням і пропонує розглядати публічну службу як 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 [18, с. 81].

Інші вчені до публічної служби відносять лише державну і муніципальну служби, виходячи при цьому з позиції можливості правозастосування поняття, наприклад М. Цуркан [21, с. 9], Н. Янюк [22, с. 9].

Ми виходимо з того, що публічна служба є інтегрованим суспільним інститутом, покликаним розв’язувати суперечності суспільного розвитку. У разі, якщо державні і муніципальні органи та установи не спроможні це зробити, то їх можуть розв’язувати на добровільній основі інші організації і в цьому випадку їх діяльність може називатися публічною службою.

З урахування вищевикладеного, а також керуючись іншими науковими працями, зазначимо, що публічна служба – сфера людської діяльності в усіх типах державних, комунальних, громадських установ, організацій і підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави, тактичних і стратегічних інтересів суспільства.

Зарубіжні вчені виділяють п’ять основних різновидів публічної влади та рівні, на яких здійснюється публічна служба:

- 1) міжнародна публічна влада міжнародної спільноти: суверенних держав (ООН) або держав одного регіону (ЄС);
- 2) публічна влада держави, державна влада, коли органи державної влади виступають як представники усього державного співтовариства;
- 3) політична влада територіальної автономії;

- 4) політична недержавна влада муніципальних утворень;
- 5) елементи публічної влади в діяльності громадських об'єднань [5, с. 253–254].

Зазвичай в наукових працях розглядаються три основні рівні публічної служби: державний, регіональний та місцевий. Водночас, на нашу думку, до цих рівнів варто додати наддержавний, коли певні структури створені для двох і більше країн, та локальний, що не збігається з місцевим і охоплює певну локальну територію чи сегмент, але забезпечує розв'язання певної суспільно значущої проблеми.

Залежно від місця проходження розрізняють службу в органах законодавчої, виконавчої, судової влади [1, с. 114]; в апаратах політичних партій, громадських, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах [3, с. 139; 18]; у державних органах і організаціях та недержавних органах та організаціях – громадських, корпоративних і самоврядних структурах [2, с. 308].

Згідно з функціональним підходом службу поділяють на цивільну, мілітаризовану (воєнізовану) і спеціалізовану; державну (в державних органах та військову) і муніципальну; державну і недержавну [2, с. 308]; публічну і цивільну [8, с. 35]; публічну і корпоративну [20, с. 11]; політичну, державну, суддівську, муніципальну [4, с. 8].

Отже, публічна служба може охоплювати державний, муніципальний, корпоративний і громадський сектори. Однак публічними службовцями із законодавчо визначеним статусом є лише ті, які проходять службу в органах публічної влади або, як їх у сукупності називають, – публічній адміністрації.

М. Карпа та А. Дудник при поділі публічної служби на види виходять із функціонального призначення посад (службовців). Так, вони виділяють такі посади службовців: адміністративні, муніципальні, спеціалізовані, цивільні та інші (технічні, сервісні, обслуговуючі, охоронні тощо). До групи "Інші" вони відносять службу в недержавних установах, організаціях, підприємствах [6].

О. Петренко, яка вперше в Україні дослідила публічну службу як інтегрований інститут, вважає, що структуру публічної служби можна подати таким чином:

- а) політична – служба на політичних посадах;
- б) адміністративна – служба в органах виконавчої та судової влади на всіх рівнях, дипломатична служба та служба в органах місцевого самоврядування;
- в) спеціалізована – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, Збройних силах, митної, прикордонної служби, податкових органах тощо;
- г) громадська – робота в державних і комунальних закладах, установах, організаціях і підприємствах (у закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, пошти тощо) [10, с. 9].

За висновками О. Петренко, навіть парламентська опозиція – це також складова інституту публічної служби, яка забезпечує відкритість її діяльності, сприяє впровадженню принципу публічності в систему управління, здійснює конструктивну критику і постійний контроль за діяльністю уряду [10, с. 11].

В. Тимків розподіляє публічну службу на державну та службу в органах місцевого самоврядування, об'єднуючи їх підвиди в роди:

1. Рід “Державна служба”:

1.1. Діяльність на державних політичних посадах;

1.2. Професійна діяльність суддів, прокурорів;

1.3. Військова служба;

1.4. Альтернативна служба;

1.5. Дипломатична служба;

1.6. Професійна діяльність в органах виконавчої влади:

– Адміністрація Президента України;

– Апарат Верховної Ради України;

– Секретаріат Кабінету Міністрів України;

– центральні органи виконавчої влади;

– урядові органи державного управління;

– територіальні органи міністерств, інших ЦОБВ;

– місцеві державні адміністрації;

– казенні підприємства;

– органи Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Держприкордонслужби;

– органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

2. Рід “Служба в органах місцевого самоврядування”:

2.1. Політична діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування;

2.2. Служба у виконавчих органах місцевого самоврядування;

2.3. Політична діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим;

2.4. Служба у виконавчих органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим [18, с. 80–81].

Розвиваючи підходи вищезазначених науковців та враховуючи зарубіжну практику публічної служби, на нашу думку, варто окремо виділити окрему групу (рід) “*Сервісна служба*” (від сервіс – обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб [19, с. 545]), до якої відносяться організації, що надають послуги, які фінансуються, або надання яких регулюється органами державної влади, або органами місцевого самоврядування, а саме: освіти, охорони здоров'я, аварійних служб, пожежної і газової служб, державної пошти, установ суспільного мовлення, публічних бібліотек, громадського транспорту, установ з надання соціальних послуг, телекомунікацій, поведження з відходами, водопостачання та ін. Такий підхід відповідатиме світовій практиці [24], адже досить часто за кордоном ці служби відносять до служб публічного типу.

Крім того, враховуючи суттєву роль громадських об'єднань в житті суспільства, логічним є виокремлення групи (роду) “*Громадська служба*” (від громадський, син. добровільний – такий, що добровільно обслуговує різні сторони

234

## *Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні*

життя суспільства [19, с. 144]). До цієї групи варто віднести службу на добровільних засадах у громадських та координаційних радах при органах публічної влади, в різних громадських об'єднаннях, рівні, форми і повноваження яких визначені Законом України "Про громадські об'єднання" [13]. Публічною службою може вважатися і діяльність, яка направлена на задоволення таких суспільних інтересів, як-от: сприяння реалізації державної, регіональної чи місцевої політики; розв'язання локальних соціальних проблем; участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування і стосуються важливих питань суспільного життя тощо.

Так, публічна служба має складну структуру. Виходячи з основних функцій держави і суспільства, можна виділити основні типи державних, комунальних і громадських організацій, в яких здійснюється публічна служба (рисунк).

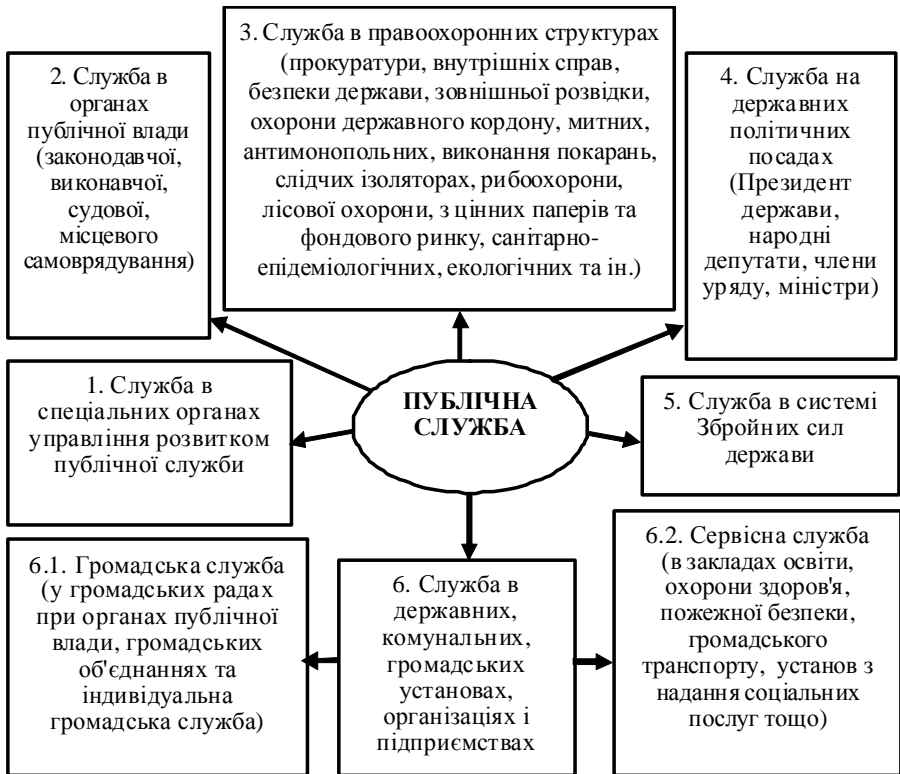


Рисунок. Структура публічної служби держави за типами організацій

Визначимо сутність представлених на рисунку типів публічної служби:

1) служба у спеціальних органах управління розвитком публічної служби – професійна діяльність щодо організації цілеспрямованого впливу на публічну службу держави як систему з метою її оптимізації відповідно до потреб суспільного розвитку;

2) служба в органах публічної влади – професійна діяльність щодо реалізації функцій держави;

3) служба в правоохоронних органах та установах – професійна діяльність щодо забезпечення законності і правопорядку, захисту прав та інтересів громадян, соціальних груп, суспільства і держави, попередження правопорушень, застосування державного примусу або заходів громадського впливу до осіб, які порушили закон та правопорядок;

4) служба на державних політичних посадах – професійна діяльність, що здійснюється внаслідок обрання народом держави, або призначення всенароднообраними носіями влади на визначений термін, для реалізації політичних функцій;

5) служба в системі збройних сил держави – професійна діяльність щодо охорони і оборони держави і захисту його незалежності від зовнішніх військових небезпек;

6) служба в державних, комунальних, громадських установах, організаціях і підприємствах – професійна або добровільна діяльність щодо надання суспільству послуг, які фінансуються або регулюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також надаються на добровільних засадах з метою вирішення проблем, що мають суспільно значущий характер.

У результаті методологічного синтезу існуючих підходів ми дійшли висновку, що публічна служба за своїм призначенням (забезпечення тактичних і стратегічних інтересів суспільства) охоплює широке коло суб'єктів (державних, муніципальних, корпоративних, громадських), які спільно реалізують комплекс основних функцій щодо управління державою.

Згідно з існуючими науковими напрацюваннями, публічна служба – це:

– елемент політичної системи держави;

– вид політичної, професійної та добровільної діяльності;

– сукупність юридичних норм, що регулюють статус суб'єктів публічної служби;

– інститут, призначений для забезпечення належної діяльності органів влади та їх працівників;

– діяльність з надання публічних послуг населенню.

Публічна служба здійснюється на таких рівнях: наддержавному, державному, регіональному, місцевому та локальному.

Уточнено основні складові публічної служби, яким є:

1) служба у спеціальних органах управління розвитком публічної служби;

2) служба в органах публічної влади;

- 3) служба в правоохоронних органах та установах;
- 4) служба на державних політичних посадах;
- 5) служба в системі збройних сил держави;
- 6) служба в державних, комунальних, громадських установах, організаціях і підприємствах

Запропоновано відносити професійну діяльність щодо надання культурних, комунальних, освітніх послуг і послуг охорони здоров'я до публічної сервісної служби.

Наукове значення наведених положень і висновків полягає не лише в розвитку знання про публічну службу, а й у можливості їх використання для планування подальших змін в організації публічної служби в Україні. Сьогодні до фокусу уваги органів управління розвитком державної (публічної) служби мають потрапити всі суб'єкти, які визначають ефективність і результативність публічної служби в державі. Їх узагальнення, встановлення ролі в розвитку держави, зв'язків і принципів функціонування є важливим для формування ефективної моделі організації публічної служби в Україні, що зумовлює напрями подальших наукових розвідок.

#### Література:

1. Адміністративне право України : підручник для вищ. навч. закл. МВС України / О. М. Бандурка, О. П. Гетьманець. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – 152 с.
2. Адміністративне право України: академ. курс : / [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] ; у 2 т. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2009. – Т. 1. – 2004. – 583 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова ; Одес. нац. юрид. академія. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 892 с.
4. *Балух Д. В.* Управління державною службою в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / Д. В. Балух. – Одеса, 2009. – 19 с.
5. *Волох О. В.* Публичная служба как институт народовластия [Электронный ресурс] / О. В. Волох // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-II. – С. 253–254. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru>.
6. *Карпа М. І.* Основні складові публічної служби: тенденції розвитку [Електронний ресурс] / М. І. Карпа, А. І. Дудник // Демократичне врядування : зб. наук. пр. ЛРІДУ – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.
7. *Карпа М. І.* Принципи здійснення публічної служби / М. І. Карпа // Демократичне врядування : зб. наук. пр. ЛРІДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 6. – С. 98–101.
8. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.
9. *Лопушинський І. П.* Публічна служба Німеччини: досвід для України / І. П. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 4 (8). – С. 48–54.



10. *Петренко О. С.* Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.03 / О. С. Петренко. – Дніпропетр., 2008. – 20 с.
11. *Петришин А. В.* Государственная служба: историко-теоретические предпосылки. Сравнит.-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
12. *Попова О. В.* Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583–587.
13. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // ВВР України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
14. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика ; Центр політ.-прав. реформ. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
15. *Рунова Н. О.* Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. О. Рунова // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 269–273.
16. *Синявіна М. В.* Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління / М. В. Синявіна // Публічне управління: теорія і практика. – Х. : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління, 2011. – № 3 (7). – С. 48–53.
17. *Сушинський О. І.* Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. д.держ.упр. : спец. 25.00.01 / О. І. Сушинський. – К., 2003. – 36 с.
18. *Тимків В. М.* Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В. М. Тимків // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 3. – С. 70–73.
19. Тлумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
20. *Умнова О. В.* Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / О. В. Умнова. – Ірпінь, 2010. – 20 с.
21. *Цуркан М. І.* Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. І. Цуркан. – Одеса, 2009. – 18 с.
22. *Янюк Н. В.* Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. В. Янюк // Вісник Львівського університету. – Серія “Юридична”. – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
23. *Brunet P.* La notion de service public / Pierre Brunet [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.france-jus.ru>.
24. Public service : From Wikipedia, the free encyclopedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org>.

*Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.*