



УДК 342.9

О. Губанов,

кандидат юридичних наук,
провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації законодавства України
до законодавства ЄС юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Будь-які законодавчі зміни, зокрема ті, що відбуваються шляхом адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, повинні ґрунтуватися на дотриманні вимог ключових принципів законотворення. Так, на законодавця покладаються завдання щодо створення законів належної якості в частині забезпечення їх ефективності, системності та повноти дії, відсутності прогалин, усуненні колізій правових норм тощо [1, с. 26]. Їх вирішення під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби можливе виключно за умови застосування системного підходу.

Найбільш докладно та вичерпно значущість дотримання принципу системності у законотворчості розкриває А.М. Ришелюк, поділяючи її на внутрішню та зовнішню. Поняттям внутрішньої системності, за визначенням науковця, охоплюється наявність певної системи викладення нормативного матеріалу всередині самого закону, зокрема тематична логічність і послідовність, відсутність розривів між змістовно пов'язаними положеннями, відсутність повторень, чітка структура закону, повнота і логічна завершеність регулювання охоплених законом питань, узгодженість його положень між собою. Під зовнішньою системністю А.М. Ришелюк пропонує розуміти гармонійне включення відповідного закону до наявної системи законодав-

ства і зайняття ним свого логічного місця в цій системі, а також змістовну узгодженість норм нового закону з положеннями інших законів. Елементом зовнішньої системності є й вимога щодо дотримання під час розроблення і прийняття закону галузевого поділу законодавства [2].

Окремі аспекти застосування системного підходу в законотворчості вивчали такі науковці: Д.Н. Бахрах, Т. Гладкова, М. Недюха, Н.В. Фоміцька, О.О. Шльонська, проте в контексті реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби означене питання розглядається вперше.

Враховуючи очевидну вагомість та актуальність визначеної проблематики, ставимо собі за мету в межах статті розглянути сутність системного підходу в законотворчості та специфіку його реалізації у процесі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби.

Розпочати вирішення окреслених завдань вважаємо доцільним з аналізу вихідного поняття – поняття системи. В Академічному тлумачному словнику української мови наводиться близько двадцяти визначень поняття «система», проте в контексті означеної проблематики найбільш прийнятними для цілей нашого дослідження є такі: система – це сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням;

це будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціональних частин; це порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь [3].

Н.В. Фоміцька у вузькоспеціальному дослідженні, присвяченому методології системного підходу, запропонувала авторське визначення поняття системи, що дозволяє вивести перелік ключових ознак останньої: «Система – це сукупність об'єктів довільної форми і змісту, взаємно пов'язаних між собою й об'єднаних деякою регулярною взаємодією». До властивостей системи вченою віднесено такі:

1. Цілісність – ознака, яка полягає в тому, що система є передусім цілісною сукупністю елементів, тобто не компоненти утворюють ціле (систему), а навпаки, під час поділу цілого виявляють компоненти системи.

2. Умовність кордонів. Виходячи з розуміння системності світу, зазначає авторка, не завжди вдається чітко визначити межі цієї системи, відокремити від об'єктів зовнішнього середовища, які значним чином визначають якість функціонування системи.

3. Емерджентність – явище набування системою нових властивостей, рис, якостей, не притаманних жодному з об'єктів, з яких вона складається.

4. Гомеостатичність – здатність системи довгий час функціонувати без суттєвого зниження ефективності.

5. Визначений порядок, взаємозв'язок, взаємодія. При цьому найважливішою властивістю системи Н.В. Фоміцька називає властивість емерджентності [4, с. 7].

Окрім зазначених ознак, системі також властива ознака інтегративності, унаслідок наявності якої можна говорити про емерджентність самої системи, що виявляється у набутті характеристик, які властиві системі, проте не властиві кожному її окремому компоненту поза взаємодією з іншими. Інтеграція – це процес і механізм об'єднання та пов'язаності елементів,

що характеризується інтегративністю, системоутворювальними змінними, чинниками, зв'язками і т. д. [5, с. 48].

Із цього приводу Д.Н. Бахрах зазначає, що всі ознаки складної системи важливі, значущі й тісно пов'язані між собою, причому їх взаємозв'язок утворює цілісну властивість усієї системи, системоутворювальну, інтегративну вторинну ознаку, на існування якої особливим чином впливає кожна з первинних ознак. Це одна із властивостей складних систем: взаємодія частин цілого породжує такі особливі його характеристики, яких немає у частин [6, с. 42–43].

Таким чином, здатність компонентів до інтегративного взаємовпливу має своїм природним наслідком їх єдність, що відбивається у єдності функціонального призначення системи, і навпаки: у процесі реалізації системою свого призначення її складові частини взаємодіють як єдине ціле. Таким чином, системоутворювальна ознака виявляється у її функціях. Саме функціональне призначення публічної служби є її найбільш сутнісною, ключовою ознакою.

Спираючись на викладені вище положення, звернемося також до розгляду природи системного підходу. Так, термін «системний підхід» охоплює групу методів, за допомогою яких реальний об'єкт описується як сукупність компонентів, що взаємодіють. При цьому загальними завданнями системних досліджень, як наголошують науковці, є аналіз і синтез систем. У процесі аналізу система виокремлюється із середовища, визначаються її склад, структура, функції, інтегральні характеристики, а також системоутворювальні чинники і взаємозв'язки із середовищем. У процесі синтезу створюється модель реальної системи, підвищується рівень абстрактного опису системи, визначається повнота її складу і структур, бази опису, закономірності динаміки і поведінки. Системний підхід застосовується до безлічі об'єктів, дослідження окремих об'єктів та їхніх компонентів, а також властивостей або інтегральних характеристик об'єктів [7].



Таким чином, на поточному етапі нами вже було виявлено системоутворювальну властивість, що визначає функціональне призначення публічної служби як системи. Для проведення належного аналізу нам варто також, як впливає із зазначеного вище, визначитися зі структурою публічної служби та конкретизувати її функції. Для того, аби визначитися зі структурою публічної служби, спершу звернемося до її поняття.

Правовою доктриною напрацьовано два основні підходи до розкриття природи публічної служби: інституціональний та функціональний. Відповідно до інституціонального підходу публічна служба детермінується через специфіку правового статусу суб'єктів, які здійснюють діяльність у визначеній сфері, та розглядається у широкому й вузькому розумінні. Публічна служба у широкому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектора: органів державної влади (не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ. Тобто до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, зокрема діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність насамперед службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування [8, с. 11].

Інституціональний підхід яскраво простежується у визначенні публічної служби, закріпленому Кодексом адміністративного судочинства України: «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» [9].

При цьому законодавець повністю залишає поза увагою ключову ознаку публічної служби – її функціональне призначення.

Функція для існування системи, як нами визначалося вище, – ключова ознака, що забезпечує єднання та взаємозв'язок її частин, саме тому доцільніше звернутися до функціонального аспекту публічної служби. Із цього погляду публічна служба включає в себе діяльність багатьох інституцій, оскільки завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектора, але й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань [8, с. 11–12].

Вдале авторське визначення публічної служби з позицій функціонального підходу сформульоване О.В. Поповою: «Публічну службу варто визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах усіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду» [10, с. 586]. Виходячи з такої дефініції, можливо одразу визначити ключову детермінантну ознаку публічної служби, що виявляється у її призначенні, – «реалізація народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами <...>». І тільки після цього авторка називає специфічні ознаки таких суб'єктів, проте першим і визначальним, як ілюструє наведене вище визначення, є окреслення призначення публічної служби.

Таким чином, безліч визначень публічної служби, напрацьованих на



сьогодні вітчизняними вченими-адміністративістами, можна поділити на дві групи залежно від того, визначається її природа характером діяльності суб'єктів чи специфікою правового статусу таких. Адже детермінувати об'єкт (явище, процес) означає визначатися з переліком ознак, типових для роду чи виду, до якого він належить, та тією специфічною або декількома ознаками, що дозволяють відмежувати детермінований об'єкт (явище, процес) від близьких чи схожих на нього. Із цього погляду ключовою відмінністю публічної служби є саме її призначення, що конкретизується у її функціях. Саме тому функціональний підхід вважаємо таким, що дозволяє найбільш повно розкрити природу публічної служби.

На основі проведеного аналізу можливо узагальнити, що публічна служба розглядається як професійна діяльність суб'єктів, наділених специфічним правовим статусом, що дозволяє вирішити ті завдання, які стоять перед публічними службовцями для досягнення кінцевої мети задоволення публічного інтересу. Проте діяльність є не єдиною складовою частиною сфери публічної служби як явища, що являє собою систему.

Адаптація, з погляду теорії систем, – це процес пристосування системи до навколишнього середовища без втрати своєї ідентичності. Адаптація має низку вимірів: соціальний, політичний, державно-управлінський. Адаптація в державному управлінні пов'язана із пристосуванням до навколишнього середовища суб'єктів, інститутів, методів, технологій державного управління [5, с. 29].

Таким чином, застосування системного підходу в адаптації національного законодавства до законодавства ЄС вимагає, аби така була здійснена під час визначення правового статусу всіх без винятку суб'єктів (як публічного, так і приватного секторів) шляхом визначення порядку їх діяльності (із врахуванням усіх напрямів діяльності її суб'єктів) та на основі концептуаль-

них засад, що визначають призначення публічної служби. Отже, застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби передбачає, що така повинна охопити усі без винятку прояви та форми правовідносин у сфері публічної служби, які являють собою єдину систему, а не лише публічну службу як професійну діяльність публічних службовців. Тобто варто говорити саме про правовідносини у сфері публічної служби як складну систему, що дозволить реалізувати системний підхід в адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби повною мірою. Інтегративною ознакою цієї системи, як ми визначилися вище, є її призначення – задоволення публічного інтересу.

Публічні інтереси Р.С. Мельник трактує як усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо), які є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення. Публічні інтереси не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини. Вони є своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто поєднують у собі лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (інтерес дихати чистим повітрям, інтерес користуватися безпечним громадським транспортом, інтерес доступу до об'єктів міської інфраструктури, інтерес жити у безпечному (некриміногенному) місті тощо). Публічним треба визнати такий інтерес, «доступ» до якого має будь-яка особа на безумовній основі. Публічний інтерес є досить стабільною категорією, оскільки належність того або іншого інтересу до категорії публічного інтересу залежить від економічних, політичних, соціальних тощо факторів, які час від часу можуть змінюватися [11, с. 340].

Способи та напрями задоволення публічного інтересу відображаються у функціях публічної служби, детальний



розгляд яких дозволить нам розкрити сутність системоутворювальної ознаки правовідносин у сфері публічної служби – її функціонального призначення.

Грунтовний аналіз поняття посади публічної служби з позицій функціонального підходу проводить М.І. Карпа, наголошуючи на тому, що діяльність публічної влади доцільно розглядати тільки з урахуванням системності як базової її характеристики. За формами діяльності автор пропонує поділити функції на: 1) організаційні; 2) дозвільно-розпорядчі; 3) технологічно-забезпечувальні; 4) владні; 5) інформаційні; 6) контрольні; 7) нормотворчі; 8) представницькі тощо.

За суб'єктами здійснення М.І. Карпа пропонує розрізняти такі функції: 1) державної служби та її посадових осіб; 2) місцевого самоврядування та його посадових осіб; 3) державних підприємств, установ та організацій та їх посадових осіб; 4) інших установ, організацій, підприємств, уповноважених на виконання функцій публічної служби, та їх посадових осіб.

За правовими формами проходження служби науковець виділяє такі функції: 1) правотворчу; 2) контрольну; 3) установчу; 4) правозастосовну. Поряд із цим у контексті здійснення основних об'єктних функцій органів публічної влади М.І. Карпа визначає такі: політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, гуманітарну [12, с. 31–32].

Така множинність у спрямованості публічної служби та її призначенні зумовлюється, зокрема, множинністю учасників правовідносин у сфері публічної служби та специфікою їх правового статусу. Усе це дозволяє нам говорити про множинність різновидів правовідносин, що складаються у сфері публічної служби.

Так, наприклад, О. Бедний пропонує виділяти такі види публічно-службових відносин: 1) основне публічно-службове відношення, у межах якого публічний службовець виконує свої посадові обов'язки, визначені статусом відповід-

ної посади публічної служби, а орган публічної влади створює службовцю належні умови службової діяльності та здійснює її оплату; 2) публічно-службові відносини, пов'язані із залученням осіб до публічної служби та звільненням їх із публічної служби; 3) публічно-службові відносини, пов'язані з оцінюванням професійних знань та навичок, а також інших характеристик претендентів на посади публічної служби та публічних службовців; 4) публічно-службові відносини, пов'язані з поданням та оприлюдненням претендентами на посади публічної служби та публічними службовцями інформації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру щодо них та членів їхніх сімей; 5) публічно-службові відносини, пов'язані із присвоєнням публічним службовцям рангів, чинів, спеціальних звань тощо; 6) публічно-службові відносини, пов'язані із професійним навчанням та підвищенням рівня професійної компетентності публічних службовців; 7) публічно-службові відносини, пов'язані із застосуванням до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу; 8) суспільні відносини, які безпосередньо не є публічно-службовими, проте тісно пов'язані з ними своїм суспільним призначенням та змістом (наприклад, внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади щодо створення (заснування) посад та визначення посадових повноважень і відносини щодо розгляду та вирішення в порядку адміністративного судочинства публічно-правових спорів із питань публічної служби) [13, с. 92–93].

Не заперечуючи жодним чином цінності такого наукового підходу, варто наголосити, що наведена класифікація розкриває «внутрішню» складову частину діяльності лише однієї категорії суб'єктів, публічних службовців та інших інституцій, що належать до сектора публічних правовідносин, пов'язаних із прийняттям особи на публічну службу, її проходженням та припиненням поза її взаємодією з такими суб'єктами, як



людина і громадянин, територіальна громада, народ України, чії інтереси власне і повинні задовольнятися у процесі професійної діяльності публічних службовців та інших інституцій, що їй сприяють.

Саме тому застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби передбачає, що охоплюватися повинні всі складники правовідносин у сфері публічної служби. Тільки за цієї умови стане можливим досягнення кінцевої мети професійної діяльності публічних службовців – реалізація публічного інтересу.

Структура правовідносин у сфері публічної служби включає всі ті складники, що властиві будь-яким правовідносинам: 1) суб'єкти, або суб'єктний склад – сукупність осіб, які беруть участь у правовідносинах; 2) об'єкт, тобто те, із приводу чого виникає і здійснюється діяльність суб'єктів; 3) зміст, тобто суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів правовідносин, а також структура змісту – спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності. Структура змісту правовідносин утворює не зв'язок її змістовних елементів (суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності), а той правовий зв'язок, який виникає на їх підставі із приводу прагнення чогось. Інакше кажучи, це юридичне взаємне становище суб'єктів, яке визначає, формує їхню поведінку через передані один одному права й обов'язки заради задоволення їхніх інтересів; 4) юридичний факт, який є підставою виникнення, зміни і припинення правовідносин [14].

Підбиваючи підсумки нашого дослідження, ще раз наголосимо, що ключова, інтегративна ознака правовідносин у сфері публічної служби розкривається через їх функціональне призначення – задоволення публічного інтересу. Саме ця ознака дозволяє нам говорити про такі правовідносини як про систе-

му, а не сукупність окремих об'єктів (явищ, процесів), що були перелічені нами вище в межах розгляду структури.

Таким чином, застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби передбачає необхідність охоплення такими процесами усіх без винятку складників правовідносин у сфері публічної служби: усіх суб'єктів (не тільки публічних службовців та органів публічної влади, але й тих верст населення, чий публічний інтерес реалізується у процесі професійної діяльності публічних службовців, та інших суб'єктів, що їй сприяють), належне та вичерпне визначення правового статусу кожного з них (а не лише правового статусу публічних службовців), порядку, підстав та умов взаємодії таких у межах зв'язків, що утворюються із приводу задоволення публічного інтересу (зокрема професійної діяльності публічних службовців).

Виходячи із зазначеного, вважаємо також цілком виправданим стверджувати, що належне застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби здатне цілком закономірно привести до кодифікації правових норм, що регулюють правовідносини у сфері публічної служби.

Ключові слова: система, системний підхід, публічна служба, адаптація національного законодавства, законодавство ЄС.

У статті проаналізовано поняття системи, розглянуто сутність системного підходу в законотворчості. На основі аналізу складників правовідносин у сфері публічної служби та функцій останньої визначено специфіку реалізації системного підходу у процесі адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу у сфері публічної служби.



В статті проаналізовано поняття системи, раскрыта сутність системного підходу в законотворчестві. На основі аналізу складових правоотношень в сфері публічної служби і функцій останньої определена специфика реалізації системного підходу в процесі адаптації національного законодавства к законодавству Европейского Союза в сфері публічної служби.

The article is devoted to analysis of the system as a notion as well, as the essence of the systematic approach to lawmaking. The author has determined the main components of legal relations in the field of public service and its functions. Based on this, he has revealed the specificity of its implementation in the process of adaptation of national legislation to EU legislation in the field of public service.

Література

1. Недюха М. Система принципів законотворення: до постановки питання / М. Недюха, Т. Гладкова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 3. – С. 21–27.
 2. Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні : [навчальний посібник] / А.М. Ришелюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/>.
 3. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/systema>.
 4. Фоміцька Н.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: опорний конспект лекцій / Н.В. Фоміцька. –

Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – 60 с.

5. Словник системного аналізу в державному управлінні / під ред. В.А. Дон. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 148 с.

6. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан СССР : [учебное пособие] / Д.Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Уральского ун-та, 1989. – 204 с.

7. Шльонська О.О. Розгляд поняття «адаптація» з погляду системного підходу / О.О. Шльонська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://neurocorrection.com.ua/>.

8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Кокус-Ю, 2007. – 735 с.

9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

10. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О.В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583–587.

11. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2014. – 600 с.

12. Карпа М.І. Теоретичні аспекти формування кадрової політики в органах публічної влади / М.І. Карпа // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 36. – С. 27–36.

13. Бедний О. Публічно-службові відносини як складова частина предмета адміністративного права / О. Бедний // Публічне право. – 2016. – № 4. – С. 90–95.

14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/>.

