

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

Афанасьєва Світлана Володимирівна

ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

кваліфікаційної роботи за другим рівнем вищої освіти (магістр)

Миколаїв – 2021

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Публічна служба – є механізмом здійснення цілей та завдань держави. Здійснюючи реалізацію власних функцій, державна служба повинна стати таким інститутом, за допомогою якого реалізується демократична сутність держави, підтримуватиметься нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугуватиме потребам суспільного розвитку. Публічна служба – це важливе соціально-правове явище, яке може бути досліджено з різних точок зору: політичної, соціальної, організаційної, психологічної, етичної, соціологічної тощо.

На сучасному етапі розвитку української державності проходять певні перетворення і зміни в сфері публічної служби з метою більш чіткого регулювання прав і обов'язків публічних службовців, підвищення ефективності їх діяльності, підвищення доступності громадян до публічних службовців. Сьогодні до публічних службовців як представників державної влади висуваються значні вимоги. Адже публічна служба як публічно-правовий інститут має бути заснована на служінні народу, а не державному органу. Конституційний, адміністративний, службовий статуси публічних службовців повинні бути ясно сформульовані й не повинні суперечити один одному, так як це призводить до величезних проблем, пов'язаних з визначенням прав державних службовців. Крім цього, існує проблема протиріч між публічними службовцями різного рівня. Саме тому актуальним є дослідження поняття та видів публічних службовців.

З огляду на сказане суттєво зростають роль і значення інституту публічної служби, а також привертають особливу увагу питання статусу публічних службовців, як безпосередніх виконавців, які забезпечують реалізацію завдань і функцій держави. Удосконалення чинного законодавства про публічну службу, безперечно, вирішило низку його проблем (політичної неупередженості, дисциплінарної відповідальності, оплати праці, припинення публічної служби тощо), але, водночас поставило нові запитання, які потребують негайного нормативного вирішення та теоретичного забезпечення.

Стан наукової розробки теми. Зважаючи на особливості функціонування публічної служби за умов тривалої модернізації, обґрунтування специфіки її формування й механізмів реалізації на сьогодні є малодослідженими та потребують подальшого вивчення, що слугувало передумовою обрання теми дослідження. Зокрема, слід відзначити праці Р. Ботвінова, Г. Мамчур, І. Письменного та Н. Липовської тощо. Вагомий внесок у розкриття цієї проблеми зробив Р. Ботвінов, який не тільки аналізує

поняття «державний службовець», а й аналізує різні класифікації держаних службовців. Також можна відзначити закордонних дослідників, які досліджували вказану тему, такі як: К. Бухман, А. Вайгенд, К. Вагеманн, М. Вудкова, Б. Гурне, Р. Джонсон, Ф. Жорис, П. Тайнер, Г. Райт тощо.

Нормативну основу дослідження становлять положення й норми Основного Закону України, законів, підзаконних нормативно-правових актів, постанов КМУ, які є нормативно-правовими основами функціонування системи публічної служби.

Емпіричну базу дослідження склали дані статистичних досліджень, що характеризують розвиток системи публічної служби за кордоном та в Україні, вітчизняні та міжнародні законодавчі та нормативні акти, документи вітчизняних та зарубіжних служб, що регулюють здійснення нормування системи публічної служби, матеріали науково-практичних конференцій, а також інша інформація, опублікована в періодичній пресі та в системі Інтернет.

Об'єктом є публічна служба як соціально-політичний інститут.

Предметом є особливості поняття та видів публічних службовців.

Метою роботи є розкриття сутності поняття публічний службовець та дослідження видів публічних службовців.

Завдання. Реалізації поставленої мети сприятиме виконанню наступних завдань, таких як:

- дослідити поняття «публічний службовець»;
- розкрити становлення інституту публічної служби в Україні;
- з'ясувати сутність публічної служби в зарубіжних країнах;
- надати загальну характеристику видів публічних службовців;
- проаналізувати особливості цивільної, мілітаризованої

державної служби та спеціалізована державна служба.

Методи дослідження. У роботі використаний комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Для всебічного дослідження проблеми використано такі загальнонаукові методи, як аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія, метод порівняння. Застосування методу систематизації дозволило узагальнити законодавчу, нормативну документацію і наукову літературу за темою дослідження. Метод структурно-функціонального аналізу дав змогу дослідити особливості видів публічних службовців.

Наукова новизна дослідження обумовлена тим, що дане дослідження є спробою комплексного аналізу сутності та видів публічних службовців; проаналізовано загальні методичні підходи щодо визначення змісту діяльності публічних службовців; надано сучасне правове визначення

публічної служби, її видів, їх взаємозв'язків між собою; розкрито основні принципи організації публічної служби та її видів.

Апробація результатів дослідження. Матеріали магістерської роботи стали підґрунтям для написання тез доповідей на конференцію «Могилянські читання-2021» на тему «Особливості спеціалізованої публічної служби».

Практичне значення. Положення і висновки дослідження можуть бути використані: для подальшого науково-теоретичного дослідження видів публічних службовців; у навчальному процесі при підготовці магістрів публічного управління та адміністрування.

Результати дослідження можуть використовуватися в навчальному процесі для студентів різних спеціальностей при читанні курсів «Державна служба», «Публічна служба», «Публічна політика в системі публічної служби» тощо.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, 3 розділів, 7 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 93 сторінок, з яких 73 – основний текст.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження...

У першому розділі «*Теоретичні основи дослідження поняття публічний службовець*» охарактеризовано, що у кожній країні існує власний поділ публічних службовців, який зумовлений історичними особливостями розвитку країни, її державним та територіальним устроєм. Однак, більшість держав закріплює види публічних службовців та відповідно функції кожного виду у власному законодавстві. Дослідження міжнародного досвіду управління кар'єрою публічних службовців дозволило виділити низку загальних для всіх країн параметрів. Обов'язковою умовою для вступу на публічну службу є наявність базової освіти і спеціальної профільної підготовки. Крім того, для підвищення професійних навичок у процесі кар'єрного зростання публічний службовець регулярно повинен проходити різні курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування тощо. Саме професійна освіта, поряд із високими результатами попередньої роботи виступають головними чинниками кар'єрного зростання, реалізації кар'єрного потенціалу публічного службовця та відповідно ефективності публічної служби.

У другому розділі *«Класифікація видів публічних службовців»* досліджено, що будь-який публічний службовець має визначений законодавчими актами держави статус, що слугує головним елементом правового інституту публічної служби, адже всі інші елементи призначені «обслуговувати» функціонування публічної служби та службовців. Деякі елементи правового інституту публічної служби деталізують, висвітлюють статус публічних службовців і дозволяють у повній мірі реалізувати його потенціал. Наприклад, статус – це категорія не тільки багатогранна, але ще і багатоелементна. Це правовий інститут, що складається із складної системи і привертає увагу до деяких труднощів при аналізуванні.

У третьому розділі *«Особливості видів публічних службовців в системі публічної служби України за умов реформування»* з'ясовано, що Для забезпечення проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система публічного управління та професійні, добросовісні, етичні державні службовці. Для розбудови країни, потрібна професійна публічна служба, що є основою управління.

Пріоритети реформування публічного управління:

- прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»;
- формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;
- визначення оптимальної кількості публічних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;
- реформування системи оплати праці публічних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;
- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на публічній службі;
- реформування системи професійного навчання публічних службовців;
- підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби.

Критерії ефективності діяльності державних службовців можна класифікувати таким чином: індивідуальні безпосередні критерії (рівень задоволеності потреб отримувача послуг, який взаємодіяв з публічним

службовцем, чи результативність програми, за реалізацію якої безпосередньо відповідав публічний службовець); сукупні опосередковані інтегральні критерії.

З метою вдосконалення ефективності діяльності службовців пропонується запровадити опитування отримувачів державних послуг, результати якого враховуватимуться у підсумковій оцінці разом з оцінкою безпосереднього керівника, та використання методу формульного обрахунку результативності, в основі якого – визначення відносного індикатора розв'язання проблеми / задоволення потреб отримувача послуг у порівнянні з гостротою проблеми на момент звернення за послугою.

З метою вдосконалення та підвищення ефективності державних службовців пропонується використовувати анкетування отримувачів державних послуг.

ВИСНОВКИ

Людина, її права та свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист права і свободи людини й громадянина – обов'язок держави. Ґрунтуючись на принципах правової держави, що передбачає верховенство закону та Конституції України, держава має забезпечити ефективну реалізацію закріплених у них права і свобод особи й створити необхідні для цього умови. Наша країна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. Діяльність публічних службовців спрямовано на реалізацію цих та інших не менш важливих державних завдань та функцій, служіння інтересам громадянського суспільства та держави, забезпечення пріоритету права і свободи людини й громадянина. Публічними службовцями реалізуються повноваження державних органів, що є основоположними у всіх сферах життя суспільства. Їм належить найважливіша роль в управлінні соціально-економічною та адміністративно-політичною сферами, зміцненні української державності. В свою чергу, діяльність публічних службовців визначена їхньою компетенцією та правовим статусом.

На основі проведеного дослідження були отримано відповідні висновки.

1. Україна втілює функції держави через діяльність публічних службовців. А публічна служба – це певна діяльність особового складу органів публічної влади із приведення в дію або забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави. Оскільки наявність публічних службовців є

невіддільною прикметою наявності і самої держави, то публічний службовець – це службовець, який є громадяном України, прийнятий на посаду публічної служби у публічному органі, органі влади Автономної Республіки Крим чи їх апараті, отримує заробітну плату із бюджету країни, окрім певних випадків, які передбачені законодавством реалізує установлені для нього повноваження на посаді, опосередковано пов'язаних з виконанням завдань та функцій публічного органу або органу влади Автономної Республіки Крим до:

- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів;
- реалізації інших повноважень відповідного органу.

2. За роки існування державна служба у своєму розвитку пройшла такі основні етапи:

1) протягом 1994-1999 рр. створено основні засади задля розбудови сучасної публічної служби. Сформовано спеціально уповноважений орган з питань публічної служби, унормовано ключові питання її функціонування: визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ публічних службовців, сформовано систему професійного навчання тощо;

2) протягом 2000-2004 рр. сформовано Стратегію реформування системи публічної служби в Україні, котра визначила основні напрями реформування та подальшого розвитку публічної служби, започатковано наукову програму дослідження розвитку публічної служби, змінено порядок ведення службового розслідування, проведення конкурсу на вакантні посади, введено щорічну оцінку публічних службовців, удосконалено роботу кадрових служб. Закладено підґрунтя для залучення молоді до публічної служби та створення умов для її професійного зростання. Концепція адаптації інституту публічної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу заклала підвалини подальшої трансформації публічної служби;

3) з 2005 р. тривала реалізація Програми розвитку публічної служби на 2005-2010 роки, вжиті заходи з адаптації публічної служби до принципів

організації Європейського адміністративного простору;

4) з 2011 р. розпочалась модернізація інституту публічної служби, яка триває і до сьогодні.

3. Особливу зацікавленість на сьогодні становить розгляд моделей публічної служби у Європейському Союзі, адже складання моделі публічної служби та її головних характеристик має бути основою становлення високопрофесійної публічної служби в Україні. У сучасних країнах використовується одна з трьох головних моделей публічної служби – це кар'єрна, посадова та змішана, що об'єднує елементи кар'єрної та посадової моделей. Багато країн Європейського Союзу і саме Європейський Союз збудували власну публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Це передусім Іспанія, Німеччина, Франція і Данія. Посадова модель працює у Швеції, Нідерландах, тоді як змішана модель здобула розповсюдження у Великій Британії, Італії. Серед ново приєднаних членів ЄС є як послідовники кар'єрної моделі (Словаччина, Кіпр, Болгарія, Румунія, Словенія) так і змішаної (Чехія, Польща, Латвія, Литва, Мальта, Угорщина). Виключення становить тільки Естонія, в якій запроваджено посадову модель.

4. За своєю змістовністю та властивістю діяльності, методами зарахування та наділення повноважень можна визначити певні типи посад в органах публічної влади, які можуть існувати у сфері публічного управління: політичні, адміністративні, патронатні.

Політична посада – така посада, що у ПС складають представники партії, яка здобула перемогу у виборах, чи певна особа, що перемогла у виборах, чи назначена вибраними персонами або представницькими органами. Політичні посади займають політичні діячі, що можуть забезпечувати реалізацію державної політики.

Адміністративні посади обіймають публічні службовці, на них законодавчо-нормативними актами здійснено покладення завдань реалізації організаційно-розпорядчих функцій.

Патронатні посади – це такі посади, на зарахування на які самостійно підбирають та приймають осіб керівники органів публічної влади (від глави держави до керівників органів публічної влади) Це посади радників, консультантів, помічників.

5. В Україні популярним є розподіл публічної служби на цивільну, мілітаризовану та спеціалізовану. Мілітаризована служба розкривається незвичайним призначенням та завданнями, певним порядком генерації і перебігу служби, спеціальними завданнями до професійної підготовки. Основними ознаками мілітаризованої служби виступає функція охорони, яка полягає у захисті та охороні законності та правопорядку, територіальної

цілісності та безпеки країни, захисті здоров'я і життя громадян; можливість застосування примусу (законне застосування насильства); існування чітко побудованої субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості приведення у дію наказів керівництва. Попри це, при зарахуванні на мілітаризовану службу, зазвичай, визначають жорсткі вимоги щодо: стану здоров'я, віку, фізичної підготовки та іншого. Працівники мілітаризованої служби мають спеціальні візуальні атрибути (наприклад, форма одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання. До мілітаризованої служби відноситься служба у Збройних Силах України, Службі безпеки України та правоохоронна державна служба – в органах внутрішніх справ (поліції), державній прикордонній службі.

Другим видом ПС виступає служба професійного апарату чиновників, таких осіб, які можуть забезпечувати роботу органів публічної влади. У європейських країнах така служба називається цивільною службою.

Спеціалізована публічна служба включає в себе такі види як прикордонна, дипломатична служба, служба в органах Державної фіскальної служби України, органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, служба у Національному банку України та судових органах.

АНОТАЦІЯ

На сьогодні існують різні уявлення про поняття публічного службовця. Основна причина цього – різноманітність соціальних функцій, що виконуються службовцями, що об'єктивно виключає можливість використання одного критерію визначення даного поняття. Наближає його до сутності визначення, за яким службовцями вважаються працівники нефізичної та розумової праці, що отримують заробітну плату.

За загальним правилом, результатом праці публічного службовця не є створення матеріальних цінностей як матеріальних товарів, виконання робіт чи надання послуг матеріального характеру. Праця публічного службовця пов'язана з організацією роботи різних органів, підприємств, установ, чи створенням духовних цінностей, наданням соціальних послуг населенню.

Не можна визнати вдалим визначення, що зводить поняття публічного службовця до особи, що працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування. Тому що воно може бути поширене також на працівників, які не є службовцями. Помилкова думка, що службовець, на відміну від виробничого персоналу, не бере участь у створенні матеріальних цінностей, що його праця є не виробничою. Навпаки, багато категорій публічних службовців стоять у витоків науково-технічного прогресу, переважають у всіх сферах економіки та опосередковано впливають її функціонування та

розвитку.

Склад публічних службовців є неоднорідним. Вони працюють у різних державних та недержавних організаціях, займаються приватною практикою, що має державний характер (нотаріуси). Публічні службовці – різновид службовців, які серед інших службовців утворюють основну групу суб'єктів адміністративного права.

Поняття публічного службовця і посади не вичерпуються лише тими, які пов'язані лише з публічними органами. Хоча в Законі про державну службу й говориться, про встановлення правових основ організації публічної служби та основи правового становища публічних службовців, його дія поширюється не на всіх публічних службовців. Вони функціонують не лише у державних органах, а й у державних підприємствах; в установах та інших організаціях. Відмінності між вищеназваними органами зумовлені їх функціональним призначенням, адекватним природі державних органів прокуратури та підприємств, установ, організацій. Публічні службовці публічних органів зосереджені на здійсненні завдань та функцій держави щодо керівництва суспільством. Участь різних категорій публічних службовців у процесі різна, але загалом служба у публічних органах спрямована на цю мету.

Ключові слова: службовець, державний службовець, публічний службовець, публічна служба, види публічної служби, патронат, мілітаризована служба.

SUMMARY

Today, there are different ideas about the concept of public servant. The main reason for this is the variety of social functions performed by employees, which objectively excludes the possibility of using one criterion for defining this concept. It brings it closer to the essence of the definition, according to which employees are considered non-physical and mental workers who receive wages. As a general rule, the result of the work of a public servant is not the creation of material values as material goods, performance of works or provision of services of a material nature. The work of a public servant is connected with the organization of the work of various bodies, enterprises, institutions, or the creation of spiritual values, the provision of social services to the population. The definition that reduces the notion of a civil servant to a person working for various institutions in the field of services cannot be considered successful. Because it can also be extended to non-employees. It is a misconception that an employee, unlike production staff, does not participate in the creation of material values, that his work is not productive. On the contrary, many categories of public servants are at

the origins of scientific and technological progress, dominate in all areas of the economy and indirectly affect its functioning and development. The composition of public servants is heterogeneous. They work in various governmental and non-governmental organizations, are engaged in private practice of a state nature (notaries). Civil servants are a type of civil servants who, among other civil servants, form the main group of subjects of administrative law. The concepts of civil servant and position are not limited to those related only to public bodies. Although the Law on Civil Service states that it establishes the legal basis for the organization of public service and the basis for the legal status of public servants, its effect does not apply to all civil servants. They function not only in state bodies, but also in state enterprises; in institutions and other organizations. The differences between the above bodies are due to their functional purpose, adequate to the nature of state prosecutor's offices and enterprises, institutions and organizations. Public servants of public bodies are focused on the implementation of tasks and functions of the state in relation to the management of society. The participation of different categories of public servants in the process is different, but in general the service in public bodies is aimed at this goal.

Key words: civil servant, civil servant, public servant, public service, types of public service, patronage, militarized service.