

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

ПАРМЕНОВА НАДІЯ ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 35.07/.08(477)(043.3)

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2021

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Публічна служба є уособленням державної та муніципальної служби, її утворення спрямоване на функціонування і реалізацію державної політики та організаційне забезпечення діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Інститут публічної служби в Україні був неодноразово підданий реформуванню. Наразі правове регулювання публічної служби в Україні здійснюється Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Чимало змін у правовому регулюванні інституту публічної служби в Україні пов'язано із запровадженням концепцій «належного управління», «електронного врядування», «сервісної держави», а також необхідністю наближення публічної служби до громадян.

У процедурі вступу на публічну службу, її проходження та припинення виникають спірні ситуації, які в правовому регулюванні України належать до публічно-правових спорів, що розглядаються в порядку Кодексу адміністративного судочинства України. Визначальну особливість публічно-правових спорів щодо порядку проходження публічної служби становить суб'єктний склад, за якого однією стороною завжди є суб'єкт владних повноважень, уповноважений на представництво держави в спорі.

За сучасних умов для реформування адміністративно-правової сфери та інституту публічної служби як її складової необхідним є дослідження теоретично-правових засад публічної служби та процесуального порядку вирішення спорів, що виникають з приводу проходження публічної служби в Україні.

Нинішня судова статистика показує, що до судів за 2020 рік по всій території України надійшло 28748 позовних заяв щодо відносин публічної служби, з яких: 290 позовних заяв стосувалися прийняття громадян на публічну

службу, 7195 позовних заяв стосувалися проходження публічної служби і 19229 позовних заяв стосувалися звільнення осіб з посад на публічній службі.

Попередньо, за 2019 рік до судів по всій території України надійшло 12249 позовних заяв щодо відносин публічної служби, з яких: 298 позовних заяв стосувалися прийняття громадян на публічну службу, 4299 позовних заяв стосувалися проходження публічної служби та 6922 позовних заяв стосувалися звільнення осіб з посад на публічній службі. А за 2018 рік кількість поданих позовних заяв з приводу відносин публічної служби складала 6417, з яких: 181 – стосувалися прийняття громадян на публічну службу, 2542 – стосувалися проходження публічної служби і 3406 позовні заяви стосувалися звільнення осіб з посад на публічній службі.

Статистика поданих позовних заяв з приводу проходження публічної служби по Миколаївській області у 2018 році становила 289 поданих відповідних заяв, а у 2020 році склала 1707 позовних заяв.

Тож, як свідчить практика, кількість позовних заяв з приводу відносин проходження публічної служби з кожним роком зростає (Додаток 1). Перше місце серед таких позовних заяв посідають спори щодо звільнення з публічної служби, друге місце – щодо просування по публічній службі і третє місце – щодо прийняття (вступу) на публічну службу (Додаток 2). Зокрема, передумовами виникнення таких спорів є: порушення правил проведення конкурсу на заняття вакантних службових посад, порушення процедурного оформлення прийняття на посаду та звільнення з посади державного службовця, порушення прав та інтересів публічних службовців під час проходження служби та інші.

Стан наукової розробки теми. Суттєвий внесок у формування теоретичних засад функціонування інституту проходження публічної служби в національному адміністративному праві зробили наступні науковці: М.І. Цуркан, І.Е. Черняхівич, С.В. Ківалов, О.Г. Мовчун, В.Я. Малиновський, Ю.П.

Битяк, О.К. Любимов, Ю.В. Ковбасюк, Я.В. Качан (Мельник), О. Ю. Оболенський, С.П. Тимофєєв, С.М. Серьогін, О.В. Антонова, О.Ю. Дрозд, П.А. Трачук та інші.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у процесі прийняття на публічну службу, її проходження та припинення.

Предметом дослідження є особливості проходження публічної служби в Україні.

Метою дослідження є аналіз інституту публічної служби в системі публічного управління та особливостей.

Завдання дослідження полягають у:

- визначенні поняття та природи публічної служби і публічного службовця;
- аналізі порядку проходження публічної служби як елементу інституту публічної служби;
- встановленні особливостей проходження публічної служби в Україні;
- узагальненні зарубіжного досвіду проходження публічної служби;
- пошуку основних напрямів удосконалення публічної служби в Україні.

Методи дослідження. У кваліфікаційній роботі застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що дозволило забезпечити багатостороннє дослідження проблеми. Основними методами дослідження є системний метод, який сприяв розкриттю базових елементів та принципів проходження публічної служби; структурно-функціональний метод, застосування якого дало можливість урахувати більшість особливостей проходження служби й акцентувати увагу на проблемах та перспективах публічної служби в умовах адміністративної реформи, метод порівняння даних судової статистики, а також методи аналізу і синтезу, які застосовувалися на всіх етапах написання роботи. Сукупність зазначених методів дала змогу всебічно вивчити проблему та зробити припущення про можливі перспективи

вирішення проблем, з якими пов'язане проходження публічної служби в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в обґрунтуванні перспективних напрямків удосконалення доктрини про публічну службу, налагодженні взаємозв'язків між службовцями і громадськістю та окресленні проблем проходження публічної служби.

Практичне значення результатів магістерського дослідження обумовлене застосуванням у майбутньому під час проходження публічної служби для створення сприятливих умов щодо покращення взаємовідносин між владою та суспільством, зручності на початку роботи публічних службовців й полегшення взаємодії їх з різними органами публічної влади.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, що викладені у роботі, були оприлюднені у вигляді тез на науково-практичній конференції: «Могилянські читання – 2021» (м. Миколаїв).

Структура кваліфікаційної роботи складається зі вступу, трьох розділів та дев'яти підрозділів у їх межах, а також висновків та списку використаних джерел, що нараховує вісімдесят одну позицію. Кваліфікаційну роботу виконано на 89 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми магістерської роботи, розкрито стан наукової розробки проблеми дослідження, визначено мету і завдання роботи, її об'єкт і предмет, теоретичні та методологічні основи, зазначено структуру й обсяг роботи.

У першому розділі «Теоретичний зміст проходження публічної служби» висвітлені теоретичні підходи в дослідженні відносин проходження вітчизняної публічної служби.

Підрозділ 1.1. «*Поняття та природа публічної служби і публічного службовця*» присвячений визначенню термінів «публічна служба» і «публічний службовець», розкриває понятійно-категоріальний апарат публічної служби і специфіку діяльності публічної служби.

У підрозділі 1.2. «*Історичний розвиток публічної служби на українських землях*» досліджується вітчизняна генеза публічної служби, різні бачення періодизації історичного розвитку публічної служби на українських землях сформовані моделі публічного адміністрування, висвітлюється сучасний стан публічної служби в Україні.

У підрозділі 1.3. «*Проходження публічної служби як елемент інституту публічної служби: поняття та стадії (етапи)*» розглянуті етапи проходження публічної служби, окреслено відкрити, закрити та змішану моделі публічної служби, вимоги до майбутніх службовців, визначено процедури вступу на публічну службу, проведення спеціальної перевірки щодо державних службовців, просування по публічній службі, підстави припинення публічної служби, проведено аналіз найбільш розповсюджених спорів, які можуть виникати на публічній службі. До видів процедур вступу належать: 1) конкурс; 2) спеціальна перевірка; 3) призначення; 4) складання присяги; 5) випробування.

У другому розділі «Особливості проходження публічної служби в Україні на сучасному етапі» досліджено окремі аспекти проходження вітчизняної публічної служби на практиці.

У підрозділі 2.1. *«Організація служби в органах публічної влади»* мова йде про організацію роботи публічної служби, аналіз особливостей публічної влади, визначено правові принципи (засади) організації та діяльності публічної служби, охарактеризовано правові відносини публічної служби.

У підрозділі 2.2. *«Проблеми проходження публічної служби»* окреслені обставини, внаслідок яких можуть виникати проблеми під час проходження публічної служби, виділено основні напрями реформування й модернізації публічної служби з метою подолання наявних проблем.

У підрозділі 2.3. *«Спори щодо проходження публічної служби та особливості їх правового вирішення»* знайшло своє визначення поняття публічно-правового спору, розглянуто окремі категорії справ щодо відносин проходження публічної служби, окреслено практику Великої палати Верховного Суду, Європейського суду з прав людини.

У третьому розділі «Оптимізація проходження публічної служби в Україні в умовах трансформації системи публічного управління» з'ясовано перспективні напрями удосконалення існуючих проблем проходження публічної служби.

У підрозділі 3.1. *«Провідний закордонний досвід проходження публічної служби»* проведено аналіз інститутів проходження публічної служби у Франції, Німеччині та Сполучених Штатах Америки, особливості правового статусу службовця, особливості проходження публічної служби.

У підрозділі 3.2. *«Перспективи подолання проблем правового характеру під час проходження публічної служби»* досліджуються перспективи реформування законодавства України у відповідності до європейських стандартів, запровадження більш ефективного механізму публічного

управління, питання трансформації системи оплати праці публічних службовців, питання відповідальності публічного службовця за порушення вимог, встановлених чинним законодавством.

У підрозділі 3.3. *«Удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження публічної служби»* висвітлюються засади професійної підготовки публічних службовців, досліджуються питання ефективності публічної служби, також визначені дії, які впливають на розвиток компетенцій у процесі професійної підготовки публічних службовців, надано загальну характеристику моделі управлінських компетенцій публічних службовців, винайдено універсальний підхід до визначення ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки публічних службовців, окрім того окреслено загальносистемні критерії, котрі відображають якість системоутворювальних внутрішніх зв'язків механізму правового регулювання.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі під час здійснення дослідження організаційно-правового аспекту особливостей проходження публічної служби в Україні були сформульовані наступні висновки.

1. Встановлено, що природу публічної служби можна розглядати в широкому і вузькому значеннях. Як визначено В.Я. Малиновським, у вузькому значенні публічна служба охоплює лише дві складові: державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. У широкому значенні, відповідно до статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба являє собою: цивільну державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, військову, альтернативну, патронатну, політичну служби, службу прокурорів, службу суддів, службу в державних колегіальних органах, службу в органах Автономної Республіки Крим.

2. На основі аналізу порядку проходження служби зроблено висновок, що вступ нормативне регулювання проходження публічної служби обмежується лише Законом України «Про державну службу». Так, державним службовцем може стати особа, яка є громадянином України; вільно володіє українською мовою; має ступень вищої освіти, що відповідає конкретній посаді (бакалавра або магістра); щодо якої не встановлено обмежень віку, дієздатності або обмежень, встановлених судом, спеціальною перевіркою чи Законом України «Про очищення влади». Проходження інших видів публічної служби (суддівської, прокурорської тощо) визначено спеціальним законодавством. Відтак не існує загального нормативно-правового акту, яким було б урегульовано порядок проходження всіх видів публічної служби, адже в широкому розумінні до переліку таких посад включають велику кількість своєрідних спеціальностей.

Процес проходження публічної служби включає просування по кар'єрі, яке означає підвищення рангу та зайняття вищої посади з урахуванням компетентності та на основі відкритого конкурсу. Просування по службі неможливе протягом строку дії дисциплінарного стягнення.

Діяльність публічної служби включає обов'язкову щорічну оцінку результатів діяльності, яка може бути визначена як відмінна, позитивна та негативна. Підстави для припинення державної служби так само визначені профільним законодавчим актом.

3. Встановлено, що проходження публічної служби супроводжується наступними особливостями.

По-перше, думки вчених щодо періодизації історичного розвитку публічної служби різняться. Сьогодні виділяють три основні моделі публічного адміністрування, які існували та окремі положення яких і досі реалізуються в правовому регулюванні інституту публічної служби в Україні: 1) бюрократична модель публічного адміністрування; 2) новий публічний

менеджмент; 3) модель належного управління. Варто зазначити, що в Україні зазначені моделі публічного адміністрування, якими визначаються засади державної та муніципальної служби були реалізовані значно пізніше. На сьогоднішній день національна правова система знаходиться в умовах реалізації моделей нового публічного менеджменту та належного управління, проте і досі в законодавстві, яким врегульовано питання публічної служби, наявні характерні риси бюрократичної моделі.

По-друге, дослідження особливостей судового розгляду спорів, що виникають із публічно-службових відносин, дозволяють дійти наступних висновків. Публічну службу пов'язують з діяльністю в інтересах суспільства уповноважених законодавством осіб, які обіймають посади в органах публічної влади щодо виконання їх завдань і функцій, наділених особливим правовим статусом та які отримують заробітну плату за рахунок державного або місцевих бюджетів. Публічні службовці є кадровою складовою публічного адміністрування (управління), від якої безпосереднім чином залежить ефективність реалізації державної політики в найбільш важливих сферах суспільного життя.

Спори, пов'язані з проходженням публічної служби, розглядаються в порядку, визначеним Кодексом адміністративного судочинства України. Варто зазначити, що в зазначеному процесуальному акті регламентовано розгляд адміністративними судами спорів, які підпадають під категорію «публічно-правові»: у яких одна із сторін здійснює функції управління; у яких одна із сторін надає адміністративні послуги; у яких одна із сторін становить суб'єкта виборчого процесу. Зміст адміністративних спорів, що пов'язані з публічно-службовими відносинами, складають вимоги публічного службовця щодо визнання незаконними дій, бездіяльності або рішень керівника щодо його правового статусу та перебування на посаді.

Відтак, спори щодо проходження публічної служби мають свою адміністративно-правову специфіку. Вони виникають у винятковому виді правовідносин – відносин щодо прийняття на публічну службу, її проходження та припинення. Відносини публічної служби виникають між спеціальними суб'єктами – публічним службовцем і керівником публічної служби в органі влади.

Отже, правові спори щодо публічної служби мають двояку природу. З одного боку, вони підпадають під категорію трудових, адже фактично публічний службовець є видом працівника, а керівник публічної служби – видом роботодавця. При цьому, спори виникають у царині адміністративного права, яке визначає особливості публічної служби в порівнянні з іншими видами трудової діяльності, пов'язані з правовим статусом та винятковим характером завдань публічних службовців, що спрямовані на виконання функціонального призначення держави або місцевого самоврядування.

По-третє, публічно-службові відносини мають ознаки, характерні виключно для них, та такі, що суттєво відрізняють їх від загальних трудових правовідносин:

- державний характер (реалізація завдань держави, забезпечення від імені держави, присяга державі);
- особливості правового регулювання (публічно-службові відносини підпадають під дію норм трудового права лише в частині, що не визначена спеціальним законодавством, регулюються спеціальним відмінним методом);
- широкий перелік видів публічної служби зі своєю специфікою (державна, муніципальна, судова, прокурорська, військова служба тощо);
- особливі державні гарантії умов праці;
- спеціальні умови прийняття на службу;
- підстави юридичної відповідальності та специфічні підстави для припинення публічно-службових відносин.

Такі відносини мають бути врегульовані питанням статусу і повноважень органу публічної служби, його територіальних підрозділів; питанням процедури взаємодії з іншими публічними органами, кадровими службами; питанням забезпечення установами єдиних стандартів якості публічної служби.

4. Узагальнення досвіду проходження публічної служби закордонних держав дозволяє зробити висновок, що більшість держав світу мають спеціалізовані органи управління публічною службою з широкою та обмеженою концепцією публічної служби. Кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації й функціонування публічної служби, яка б у цілому відповідала науковим поглядам на цю проблему з урахуванням національних традицій і культури населення. На прикладі Франції, публічна служба вимагає від працівника повної віддачі завданням держави, гарантує стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово може зростати, якщо службовець сумлінно буде виконувати покладені на нього обов'язки, а також забезпечує високий престиж службовця.

У Німеччині якщо службовець, який досяг 27-річного віку, успішно пройшов випробувальну службу, він призначається пожиттєво. Такий статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності у публічно-правових відносинах. У цій державі кар'єра відповідного рівня передбачає вступні посади, на які вперше призначають службовця. Зазвичай, такі посади віднесено до найнижчої для кожного рівня служби групи оплати. Державний службовець може просуватися кар'єрною драбиною через зайняття наступних посад за результатами атестації або участі у конкурсному відборі.

Публічна служба у США розмежується на конкурсну, патронатну та виключну служби. Конкурсна означає, що всі призначення на цю службу здійснюються на конкурсній основі після відбору кандидатів на посади. У результаті цього процесу більше 90% усіх службовців проходять через відбіркову систему. Відповідно до принципу «системи заслуг» відбувається

просування по службі. Виключна публічна служба уособлюється положенням, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери дії закону про реформу публічної служби.

5. Проведене дослідження зумовило необхідність пошуку основних напрямів удосконалення публічної служби в Україні. Основними напрями реформування й модернізації публічної служби з метою подолання існуючих проблем є:

- законодавче закріплення нових підходів до управління, організації та функціонування публічної служби;

- удосконалення конкурсних засад добору кадрів на публічну службу та управління людськими ресурсами на публічній службі;

- забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності;

- використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу публічної служби;

- регламентування порядку й процедури надання публічних послуг;

- забезпечення реалізації етичних засад публічної служби та реформування інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців і т. д.

Окрім того, варто зазначити, що в процесі проходження публічної служби багато існуючих проблем можуть залежати і від особистих якостей службовця, тому важливим є постійне оновлення професійних знань, у тому числі підвищення рівня кваліфікації та адміністративної культури. Завжди має місце потреба в обговоренні існуючих проблем у відносинах публічного службовця як з керівником, так і з народом для здійснення негайних заходів врегулювання спорів.

АНОТАЦІЯ

Парменова Н.В. Особливості проходження публічної служби в Україні: організаційно-правовий аспект. – Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2021.

Кваліфікаційна робота присвячена дослідженню існуючих проблем, що виникають під час проходження вітчизняної публічної служби на практиці та пошуку шляхів удосконалення регулювання відповідних відносин у публічній службі. Під час опису розвитку публічної служби на українських землях встановлено, що і досі існує потреба у дослідженні генези публічної служби та встановлені єдиної періодизації історичного розвитку публічної служби. Проведено аналіз судової статистики спорів, що виникають в процесі проходження публічної служби, а також закордонний досвід проходження публічної служби на прикладі Франції, Німеччини і США. Основна увага кваліфікаційної роботи приділяється напрямам удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження публічної служби та перспективам реформування законодавства України у відповідності до європейських стандартів.

Ключові слова: публічна служба, вступ на службу, просування по службі, припинення служби, перевірка службовця, публічне адміністрування, публічно-правові відносини.

SUMMARY

Parmenova N. Features of public service in Ukraine: organizational and legal aspect. – Master's work for obtaining an educational degree «Master» from specialty 281 «Public administration» – Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, 2021.

Qualification work is devoted to the study of existing problems that occur

during the domestic public service in practice and to find ways to improve the regulation of relevant relations in the public service. During the description of public service in the Ukrainian lands it was found that there is still a need to study the genesis of public service and the established single periodization of the historical development of public service. The analysis of judicial statistics of disputes that take place in the process of public service, as well as foreign experience of public service on the example of France, Germany and the United States. The main attention of the qualification work is paid to the areas of improving the administrative and legal regulation of public service and the prospects of reforming the legislation of Ukraine in accordance with European standards.

Key words: public service, entry into service, promotion on service, termination of service, inspection of the employee, public administration, public-law relations.