

УДК 342.6

DOI 10.32755/sjlaw.2021.02.079

**Ніщимна С. О.,**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна  
ORCID: 0000-0001-7424-7688

## **ПРАВОВІ ПІДСТАВИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

*У статті проаналізовано підходи до організації державної служби в Україні, досліджено нормативні документи становлення державної служби за часів незалежності. Акцентовано увагу на нормативній невизначеності розмежування державної та публічної служби в Україні. Наголошено на тому, що правові засади державної служби в Україні визначаються Законом України «Про державну службу», який був прийнятий у 2015 році. Перші ж подібні Закони були прийняті у 1993 та у 2011 роках. Чинним законодавством визначено роль державної служби та її ознаки, а також умови служби в органах місцевого самоврядування, що фактично є підставою становлення системи публічної служби в Україні.*

**Ключові слова:** державна служба, публічна служба, служба в органах місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Публічна служба забезпечує здійснення завдань та функцій держави, які реалізуються державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування. На сьогодні поняття публічної служби нормативно не визначено, а поняття державної служби розкривається у відповідному законодавстві. Відповідно, постає питання щодо відмежування цих категорій та визначення їх суті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання публічної та державної служби у своїх дослідженнях висвітлювали такі провідні вчені: К. О. Ващенко, С. Д. Дубенко, М. І. Іншин, О. А. Линдюк, В. Я. Малиновський, О. Ю. Оболенський, Т. І. Пахомова, С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна та ін.

**Метою статті** є дослідження правових підстав становлення інституту публічної служби в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У 1993 р. було прийнято Закон України «Про державну службу» [1], який установив особливий правовий статус державних службовців – осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Статтею 1 визначалося поняття державної служби в Україні як професійної діяльності осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Такі особи визнавалися державними службовцями та мали відповідні службові повноваження.

Посадовими особами вважалися керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Органом управління державною службою в державних органах та їх апараті було визначено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, яке було утворено 2 квітня 1994 р. Крім цього, було створено міжвідомчий дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби в державних органах.

Статтею 9 Закону встановлювалися особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату. Так, правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та арбітрів Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України. А регулювання правового становища державних службовців, що працювали в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснювалося відповідно до названого Закону, якщо інше не передбачалося законами України.

На цьому історичному етапі становлення публічної служби в Україні не було законодавчо врегульовано порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування, що певним чином гальмувало становлення інституту публічної служби в Україні.

Але, як зазначив з приводу цього В. Я. Малиновський, «сам факт інституалізації державної служби став важливим фактором розвитку публічної служби в Україні» [2, с. 15].

Наступним етапом становлення публічної служби в Україні стала непересічна подія у житті всього українського народу – прийняття Конституції України, яка законодавчо закріпила засади поділу публічної влади на два види: державна влада та місцеве самоврядування. Таке розмежування обґрунтувало й відповідний поділ і публічної служби на державну та службу в органах місцевого самоврядування, що закріплено у ч. 2 статті 38 Конституції України: громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [3].

Остаточне розмежування видів публічної служби відбулося після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 1997 році, де статтею 1 закріплено дефініцію «посадова особа місцевого самоврядування», яка визначена як особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [4]. Отже, Закон став додатковою підставою розмежування видів публічної служби: державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5]. Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Нормативне визначення публічної служби закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України, де у статті 4 вона визначається як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних

органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [6].

17 листопада 2011 р. прийнято новий Закон України «Про державну службу» [7], яким передбачалися зміни у правовому регулюванні сфери державної служби в Україні. Державна служба визнавалася як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг (стаття 1). Статтею 2 цього Закону, на відміну від Закону 1993 р., було закріплено перелік посад, на яких не поширюється його дія. Таким чином, було розмежовано категорії політичних посад та посад державних службовців.

Чинним на сьогодні є Закон України «Про державну службу» 2015 року [8], який став одним із Законів, який входив до «пакету реформ», запропонованого Європейським Союзом, та таким, що базується на основних принципах публічної служби країн ЄС.

Відповідно до цього Закону державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця. До категорії державних службовців Законом віднесено посадовців:

- 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів прокуратури;
- 5) органів військового управління;
- 6) органів дипломатичної служби;

7) державних органів, для яких передбачено особливості проходження державної служби, а саме: керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників, керівників апаратів (секретаріатів), допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби;

- 8) інших державних органів.

Керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених вище, крім Керівника Секретаріату Конституційного Суду України, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів.

Керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України у порядку, передбаченому Конституцією України та законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади».

Керівник Апарату Верховної Ради України призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України у порядку, визначеному Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Керівник апарату (секретаріату) постійно чинного допоміжного органу, утвореного Президентом України, призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України у порядку, встановленому Президентом України.

Керівник Секретаріату Конституційного Суду України, його перший заступник та заступник призначаються на посади та звільняються з посад у порядку, визначеному Законом України «Про Конституційний Суд України».

Повноваження керівника державної служби в органах прокуратури здійснює керівник відповідного органу прокуратури.

Повноваження керівника державної служби у Службі безпеки України здійснюють Голова Служби безпеки України та начальники регіональних органів Служби безпеки України.

Повноваження керівника державної служби у Службі судової охорони здійснюють Голова Служби судової охорони та керівники територіальних підрозділів Служби судової охорони.

Повноваження керівника державної служби у Державному бюро розслідувань здійснюють Директор Державного бюро розслідувань та директори територіальних управлінь Державного бюро розслідувань.

Повноваження керівника державної служби в органах Національної поліції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, органах військового управління, в яких передбачено посади державної служби, здійснює керівник відповідного державного органу або органу військового управління.

Цінність чинного Закону України «Про державну службу» полягає також у чіткому визначенні тих посадових осіб, які не підпадають під дію цього Закону, й відповідно, не належать до категорії державних службовців. Так, дія цього Закону не поширюється на:

- 1) Президента України;
- 2) керівника постійно чинного допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників;
- 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;
- 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів;
- 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;
- 6) Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників;
- 7) народних депутатів України;
- 8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників;
- 9) службовців Національного банку України;
- 10) голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників;

11) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим;

12) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування;

13) суддів Конституційного Суду України;

14) постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України;

15) суддів;

16) прокурорів;

17) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;

18) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами;

19) військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

20) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом;

21) працівників патронатних служб;

22) уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

**Висновки.** Проблеми становлення публічної служби в Україні спираються на нормативні засади регулювання державної служби, що закріплено відповідним законодавством. Публічна служба в Україні перебуває на етапі свого становлення, а її розвиток спрямований на розбудову державності в Україні, становлення правової, демократичної, соціальної держави.

### Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216#Text> (дата звернення: 04.05.2021).

2. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Кондор, 2018. 312 с.



3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.05.2021).

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.05.2021).

5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 05.05.2021).

6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 05.05.2021).

7. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text> (дата звернення: 05.05.2021).

8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.05.2021).

**Nishchimna S.**

## **LEGAL BASIS OF FORMATION OF PUBLIC SERVICE INSTITUTION IN UKRAINE**

*The article analyzes the approaches to the civil service organization in Ukraine and examines the regulations of the civil service establishment since independence time. The attention is payed to the regulatory uncertainty of the separation of civil and public service in Ukraine. It is emphasized that the legal basis of the civil service in Ukraine is determined by the Law of Ukraine "On Civil Service", which was adopted in 2015. The first such laws were adopted in 1993 and 2011. The Law of Ukraine "On Civil Service" of 1993 for the first time established a special legal status of civil servants - persons authorized to perform state functions. The Civil Service recognized the professional activity of persons holding positions in state bodies and their staff for the practical performance of tasks and functions of the state, receiving salaries at the expense of state funds. The Main Department of the Civil Service under the Cabinet of Ministers of Ukraine was designated as the civil service government body in the state bodies. At that time, the procedure for serving in local self-government bodies was not legally regulated in Ukraine, which hampered the establishment of the public service institution in Ukraine.*

*With the adoption of the Constitution of Ukraine, there was a division of public service into civil service and service in local self-governments. The Laws of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and "On Service in Local Self-Government Bodies" became an additional basis for distinguishing types of public service.*

*In 2011, a new Law of Ukraine "On Civil Service" was adopted, which provided for changes in the legal regulation of the civil service in Ukraine. Civil*

*service was recognized as a professional activity of civil servants in preparing proposals for the civil policy formation, ensuring its implementation and provision of administrative services, ie the categories of political positions and positions of civil servants were distinguished.*

*The current legislation defines the role of the civil service and its features, as well as the conditions of service in local governments, which is actually the basis for the public service system formation in Ukraine.*

**Key words:** *civil service, public service, service in local self-government bodies.*

### References

1. Ukraine (1993), *On Civil Service: Law of Ukraine*, the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216#Text> (accessed 04 May 2021).
2. Malinovskyi, V. Ya (2018), *Civil Service in Ukraine: manual*. Condor, Kyiv.
3. Ukraine (1996), *The Constitution of Ukraine adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine*, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed 04 May 2021).
4. Ukraine (1997), *On the Local Self-Government in Ukraine*, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed 04 May 2021).
5. Ukraine (2001), *On Service in Local Self-Government Bodies*, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (accessed 05 May 2021).
6. Ukraine (2005), *Code of Administrative Procedure of Ukraine*, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (accessed 05 May 2021).
7. Ukraine (2011), *On Civil Service*, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text> (accessed 05 May 2021).
8. Ukraine (2015), *On Civil Service*, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (accessed 05 May 2021).