

УДК 35.08

Л. Р. Біла-Тіунова

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

З'ясування сутності публічної служби є можливим тільки за умови дослідження особливостей тих видів діяльності, які в сукупності й становлять її як єдине публічно-правове явище. Враховуючи те, що в юридичній літературі зустрічаються такі поняття, як «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)», важливим є з'ясування їхнього співвідношення [1]. У загальному розумінні поняття «служба» може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Тобто служба, поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства та ін., є різновидом суспільно корисної діяльності людини [2]. Вона пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей. Окремі дослідники зазначають, що службовці — це ті особи, які займають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність [2, с. 4–5]. Службова діяльність розглядається й як зовнішні зв'язки, військова справа, розподіл матеріальних та інших благ, охорона правопорядку [3, с. 4].

На підставі аналізу різних точок зору щодо поняття «служба» визначено, що її особливостями є: а) безпосередньо спрямована не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва; б) здійснення службової діяльності зумовлене володінням специфічним предметом праці — інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передача, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або об'єкти надання управлінських послуг; в) пов'язана, як правило, із зайняттям розумовою працею; д) є оплатною; е) здійснюється особами, які займають посади в держав-

них або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях. Водночас служба як соціально-правова конструкція складається з елементів, які характеризують її як цілісну систему і водночас вирізняються своїми особливостями. Цю систему становлять: а) публічна, яка здійснюється на посадах у державних органах, їхніх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій та надання управлінських послуг; б) корпоративна, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях всіх форм власності і спрямована на реалізацію внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей; в) громадська, яка здійснюється в громадських об'єднаннях, політичних партіях, фондах і спрямована на забезпечення реалізації власних політичних, громадських та інших інтересів. Таким чином, публічна служба є різновидом служби, якій притаманні, по-перше, загальні для всіх видів риси, по-друге, особливості, які й виокремлюють її серед інших.

Особливістю законодавства про публічну службу є те, що: а) відсутній єдиний законодавчий акт, який передбачав би основоположні засади публічної служби (поняття, особливості, види, принципи публічної служби, поняття та види публічних службовців, способи вступу на публічну службу, основи проходження публічної служби, атестація публічних службовців, основні підстави припинення публічної служби, відповідальність публічних службовців); б) чинне законодавство є некодифікованим, несистемним, розрізненим і таким, в якому переважають підзаконні нормативні акти.

Основними джерелами правового регулювання публічної служби можна назвати такі:

1. Конституція України [4]. Саме вона визначає основні засади організації і діяльності публічної служби в цілому (не використовуючи, при цьому самого поняття «публічна служба») та її видів зокрема: державної політичної служби (розділи четвертий — Верховна Рада України, п'ятий — Президент України, шостий — Кабінет Міністрів України); державної служби (ст. ст. 3, 8, 19, 24, 35, 38, 55, п. 12 ст. 92,); суддівської служби (розділ восьмий — Правосуддя); служби в органах місцевого самоврядування (розділ одинадцятий — Місцеве самоврядування). Зокрема, право вступу на державну службу як різновид публічної служби визначається у: ст. 24 («не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками») і ст. 38 визначили право рівного доступу до державної служби всіх громадян України. Принципи державної служби знайшли своє відображення у: ст. 3 — «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; ст. 8 — принцип верховенства права; ст. 19 — принцип законності («органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»); ст. 35 (право на свободу світогляду і віросповідання) і ст. 36 (право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації) — принцип політичної і релігійної нейтральності тощо. Важливість державної служби як правової інституції підтверджується п. 12 ст. 92, якою встановлюється, що «виключно законами України визнаються організація і діяльність державної служби». Стаття 55 є важливим конституційним гарантом законності діяльності державних органів і державних службовців, передбачаючи, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

2. Закони. Серед законів, які визначають правові засади публічної служби, особливе місце посідає Кодекс адміністративного судочинства України, який вперше на законодавчому рівні у п. 15 ст. 3 визначив поняття «публічна служба» як 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. Окрім КАСУ, питання митної служби визначає Митний кодекс України. Центральну роль у законодавчому регулюванні питань публічної служби відіграють закони України [5]. Важливу роль у законодавчому регулюванні питань державної служби відіграв Закон «Про державну службу», прийнятий 16.12.1993 р. — перший в Україні закон стосовно державної служби [5]. Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначає загальні засади діяльності і правовий статус державних службовців, які працюють в державних органах та їхньому апараті. Саме він вперше закріпив визначення понять «державна служба», «державний службовець», «посадова особа», «посада». Статтею 3 Закону закріплено основні принципи організації і діяльності державної служби, які стали основою для подальшого розвитку принципів функціонування інших видів державної служби. У Законі значної уваги приділено правовому статусу державного службовця: визначенню його обов'язків [5, ст. 10], прав [5, ст. 11], правообмежень [5, ст. ст. 12, 13, 16], відповідальності державного службовця [5, ст. 38].

Водночас важливо зазначити, що Закон свою важливу роль в історії організації і функціонування державної служби уже відіграв. Низка положень, передбачених у ньому, уже не відповідає вимогам сучасної державної служби. Попри це, у ньому існує низка прогалин, які вимагають нагального законодавчого вирішення, наприклад, не відображено інститут атестації державного службовця, а про проведення конкурсного відбору на заміщення вакантної посади тільки згадується; не закріплено видів державної служби, видів посад державної служби

і видів державних службовців; не згадується про реєстр посад державних службовців і т. ін.

Наступним джерелом законодавства про державну службу є Закон від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» [5], який визначив правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь і дія якого припиняється з 1 січня 2010 р. у зв'язку з прийняттям законів «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [6].

3. Рішення Конституційного Суду України. Важливим джерелом права про публічну службу є рішення Конституційного Суду України з питань публічної служби. Слід зазначити, що кількість таких рішень останнім часом суттєво збільшилася, що свідчить про необхідність удосконалення законодавства про публічну службу і, насамперед, прийняття узагальнюючого закону про публічну службу, який передбачав би її основні положення [7].

4. Укази Президента України. Як глава держави та гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина Президент України наділений повноваженнями щодо вирішення цілого ряду питань публічної служби. Серед його основних актів у галузі публічної служби слід відзначити, насамперед, укази: «Про підвищення ефективності системи державної служби» [8]; «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» [8]; «Про Стратегію реформування системи державної служби» [8]; «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» [8] тощо. Водночас із внесенням змін до Конституції України щодо повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України повноваження глави держави зазнали суттєвих змін у бік їх зменшення. Це пов'язано, перш за все, з тим, що такий вид публічної служби, як державна служба, яка раніше була йому безпосередньо підпорядкована, відповідно до Конституції України підконтрольна та підзвітна уряду. Таким чином, Президент України здійснює як глава держави керівництво (а не управління) державною службою, і це проявляється в тому, що: 1) він призначає на державні посади та звільняє з посад осіб, які є державними службовцями відповідно до своїх повноважень; 2) присвоює ранги, чини, спеціальні та військові звання. Окрім зазначених питань, Президент України вирішує й інші питання, проте не здійснює управління державною службою.

5. Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади в Україні покликаний забезпечувати реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя, спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших

органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень приймати постанови і розпорядження щодо організації і діяльності публічної служби. На виконання цього конституційного положення урядом прийнято ряд постанов: «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» [9], «Про затвердження Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади» [9], «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» [9], «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» [9], «Про порядок обчислення стажу державної служби» [9], «Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей» [9], «Про порядок і норми грошового та матеріального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної кримінально-виконавчої служби, відряджених до органів виконавчої влади та інших цивільних установ» [9] та ін. З огляду на змінення статусу КМУ змінилися і його повноваження щодо публічної служби, особливо щодо державної служби. Особливо це стосується питання розширення повноважень щодо управління державною службою, яка йому підпорядкована, підзвітна та підвідомча. Аналіз законодавчих актів, прийнятих КМУ щодо державної служби після змін у Конституції України, свідчить про те, що основна їх частина стосується саме питань управління державною службою.

6. Накази центральних органів виконавчої влади. Серед джерел правового регулювання публічної служби важлива роль відводиться нормативним наказам центральних органів виконавчої влади. Відповідно до предмета ведення та компетенції зазначені органи, повноважні видавати нормативні накази з питань публічної служби. Аналіз чинного законодавства про публічну службу свідчить про те, що кількість відомчих нормативно-правових актів щодо публічної служби невинно зростає, що має як позитивне (оперативне вирішення важливих питань), так і, певною мірою, негативне значення, оскільки в ряді випадків нормативне регулювання окремих питань публічної служби підзаконними нормативними актами має своєю метою ліквідувати прогалину законодавчого регулювання цього питання. Це стосується, насамперед, державної служби. Серед нормативно-правових актів, у першу чергу, слід виокремити накази Головного управління державної служби України (далі — Головдержслужби) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, наділеним повноваженнями видавати накази у сфері державної служби, зокрема: «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» [10], «Про ведення обліку державних органів, установ і організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних служ-

бовців» [10], «Про внесення змін до Порядку оформлення документів для розгляду питання щодо погодження продовження терміну перебування на державній службі» [10], «Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі «Державне управління» та професійними програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» [10], «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців» [10] та ін. У межах своїх повноважень інші центральні органи виконавчої влади видають відповідно накази щодо питань публічної служби відповідно до предмета ведення: наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження форми і Порядку видачі медичної довідки про стан здоров'я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій» [10]; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ» [10] та ін.

Вперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено у п. 15 ст. 3 КАСУ, відповідно до якого публічна служба — це 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 [11]. Слід зазначити, що наведене визначення, власне, навряд чи можна вважати визначенням поняття «публічна служба», оскільки воно тільки передбачає перелік тих видів служби, які належать до публічної служби, а не її завдання та основні риси, як це повинно бути. Більше того, важко зрозуміти логіку законодавця щодо запропонованого переліку видів тих служб, які становлять публічну службу. Зокрема, законодавець зазначає, що публічна служба — це ... «військова служба ... дипломатична служба, інша державна служба». Але ж власне і військова служба, і дипломатична є різновидом державної служби. Отже, зазначаючи ці види державної служби, варто було б перелічити всі види державної служби.

Вищезазначене свідчить, що надзвичайно важливим є питання щодо класифікації видів як публічної, так і державної служби, особливо з огляду на те, що на законодавчому рівні це питання не знайшло свого визначення, а в науковій літературі із цього приводу висловлюються різноманітні точки зору, інколи навіть протилежні. Аналіз цих точок зору, правової природи публічної служби, особливостей їх правового регулювання та проходження дають підстави виокремити такі види.

1. Політична служба. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави. Вона характеризується: а) особливостями вступу на службу та її проходженням; б) політичною відповідальністю, яка є основною для

політичних службовців; в) зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичної діяльності; г) оплата праці за рахунок державного бюджету. Цей вид публічної служби, у свою чергу, поділяється на підвиди: а) служба на посту Президента України; б) служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України; в) служба на посадах членів Кабінету Міністрів України [12]. При цьому політичний характер діяльності осіб, які займають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику у всіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління та ін. Водночас важливо зазначити, що політичний характер статусу політичної посади не зводиться до факту обов'язкової належності осіб, які виконують ці посади, до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоч і цілком можливий). Тобто на відміну від адміністративних посад до осіб, які виконують політичні посади, не ставиться вимога щодо політичної нейтральності при виконанні своїх посадових обов'язків [13, с. 125].

Специфіка статусу державного політичного службовця проявляється в: а) особливому порядку обрання (чи призначення) на політичні посади, який регламентується насамперед Конституцією України; б) специфічному порядку звільнення з політичних посад зазначених осіб і припинення їхніх повноважень; в) особливому виді відповідальності — політичної, яка має відкритий публічний характер (усунення з посади; оголошення резолюції недовіри; відставка; необрання повторно на посаду як опосередковане «притягнення до відповідальності»; процедура імпідменту). Державні політичні посади не належать до посад державної служби, а службовці, які займають політичні посади, є політичними діячами держави, або, як називає їх О. В. Петришин, — політичними державними службовцями, або державними діячами [14, с. 22].

Вирішення потребує питання вичерпного переліку посад, які слід віднести до категорії політичних посад. Це питання немає свого вирішення в Законі «Про державну службу», хоча ч. 1 ст. 9 Закону і передбачає певні штрихи його вирішення [5]. Як уже зазначалося, ч. 1 ст. 9 Закону не відповідає (та й не може відповідати) як назві цієї статті — «Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату», оскільки посади, перераховані у цій частині, не належать до посад державних службовців. Частина з перелічених у ч. 1 ст. 9 посад — це політичні посади: Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, голови постійних комісій Верховної Ради України та їх заступники, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України. Окремі з названих посад нормативно визначені як політичні посади. Вперше належність посади міністра до політичних посад було закріплено в Указі Президента України від 11.06.2001 р. «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» [125]. Це положення знайшло своє

подальше закріплення в Указі Президента від 29.06.2001 р. «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», який визначив, що міністри та їх заступники є політичними діячами і, відповідно, здійснюють політичне керівництво міністерством. Перший крок у цьому напрямку зроблено. Однак, якщо врахувати важливість питання видів державних посад для інституту державної служби, то навряд чи можна це питання вирішувати на рівні підзаконного нормативного акта. Адже мова йде про одну з основ державної служби, а відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України, основи державної служби закріплюються тільки на рівні закону, у даному випадку Закону «Про державну службу» [5]. Водночас до політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

2. Державна служба — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Цей вид публічної служби характеризується тим, що: а) здійснюється на державних посадах в державних органах або їх апаратах; б) має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави; в) регламентується Законом «Про державну службу» та іншими спеціальними законами; г) характеризується особливістю вступу на державну службу, її проходженням, припиненням службових відносин; д) пов'язана з присвоєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань; е) характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців; г) оплачується за рахунок державного бюджету.

Поряд із загальними рисами, що визначають правову природу державної служби, вона як багатогранне та складне явище характеризують свою структуру, яку становлять:

1) адміністративна служба в апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судових органів, апаратах військових формувань, апараті Ради національної безпеки і оборони України, Рахунковій палаті України, антимонопольних органах, органах контрольно-ревізійної служби, Центральній виборчій комісії України, Національному банку України, місцевих державних адміністраціях, Державній виконавчій службі України, патронатна служба. Однією з особливостей цього виду служби є те, що вона регламентується Законом «Про державну службу» повністю або частково у тій частині, яка не урегульована спеціальним законом [13];

2) спеціалізована служба у митних органах, податкових органах, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, органах пожежної безпеки, дипломатична служба. Цей вид державної служби характеризується особливостями правового регулювання, вступу на службу та її проходження, присвоєнням спеціальних звань, особливістю соціально-правового захисту [13];

3) військова служба: у Збройних Силах України (військова), Військовій службі правопорядку у Збройних Силах України, Внутрішніх військах МВС України, військах Цивільної оборони України, Державній прикордонній службі України, Службі безпеки України, Державній кримінально-виконавчій службі, органах спеціального зв'язку та захисту інформації, Державній охороні України [13]. Військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних із захистом Вітчизни. Їй притаманні такі ж ознаки, як і державній службі: а) професійна діяльність; б) зайняття посад у військових підрозділах Збройних Сил України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України; в) виконання державних завдань і функцій; г) грошове забезпечення за рахунок державного бюджету. Водночас військова служба має свої власні особливості, які дають підстави виокремити її в окремий вид державної служби — мілітаризовану службу: а) основним завданням військової служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; б) як правило, суб'єктами військової служби є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) проходження військової служби пов'язано з присвоєнням військових звань; г) військова служба чітко і детально регламентована чинним законодавством; д) для військової служби є характерним надзвичайно високий рівень субординації; ж) військова служба пов'язана з носінням зброї [13].

Характеристика військової служби як виду публічної служби була би неповною без урахування й альтернативної (невійськової) служби, яка зазначеною статтею КАСУ також віднесена до публічної служби. Якщо приналежність військової служби до публічної не викликає запитань та дискусій, то віднесення альтернативної служби є досить дискусійним та суперечливим. Якщо виходити з того, що: 1) альтернативна служба є заміною військовій службі для певної категорії фізичних осіб; 2) особи призиваються на альтернативну службу (тобто в примусовому порядку); 3) є специфічною формою виконання особою свого військового обов'язку; 4) гарантується державою, у т.ч. й заходами державного примусу, то альтернативна служба може бути різновидом публічної служби [15]. Водночас, її природа характеризується й іншими ознаками: а) її проходження здійснюється не в державних органах, а на державних підприємствах, в установах та організаціях соціального захисту, охорони навколишнього середовища, а також у сфері комунального, сільського господарства (відсутній публічний характер діяльності); б) діяльність пов'язана з укладенням трудового договору, тобто регламентується нормами трудового права; в) альтернативна служба не пов'язана із прийняттям присяги.

3. Служба на посаді судді. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії — професійних суддів при здійсненні ними правосуддя — і характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних

службовців, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) пожиттєвим статусом судді; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету [16]. Згадувана ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну службу» зазначає, що правовий статус Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Тобто ч. 1 ст. 9 не відносить судові посади ні до політичних, ні до адміністративних посад. Водночас, виходячи з назви ст. 9 «Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату», логічно було б стверджувати, що судові посади — це посади державних службовців. Водночас така логіка зовсім не впливає із завдань і функцій судів, сутності тих повноважень, якими наділені судові посади, а саме: здійснення правосуддя.

4. Служба на посаді в органі місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, цей вид не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих). Її особливостями є: а) забезпечення реалізації завдань і функцій органів місцевого самоврядування та делегованих державних повноважень; б) зайняття посад в органах місцевого самоврядування; в) регламентація Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування»; г) вибори як один із способів (окрім конкурсу, призначення, зарахування) заміщення посади в органі місцевого самоврядування; д) оплата праці за рахунок місцевого бюджету [17].

Вищенаведене дає підстави вважати, що публічна служба є комплексним правовим інститутом, який регламентується переважно нормами публічних галузей права, серед яких центральне місце належить нормам адміністративного права. При цьому мова йде не тільки про матеріальні адміністративні норми, а, насамперед, процедурні адміністративні норми, які й забезпечують функціонування публічної служби.

Л і т е р а т у р а

1. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / *І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук* [та ін.]. — К. : Факт, 2001; *Алехин А. П. Административное право Российской Федерации* / *А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов*. — М. : Зерцало, 1996; *Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы : история, теория, закон, практика : монография* / *Г. В. Атаманчук*. — М. : Изд-во РАГС, 2004; *Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : організаційно-правові*

- засади : монографія / Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2007; Біла Л. Р. Види державних посад : проблеми теорії та правового регулювання / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. — О., 2007. — Вип. 35; Іншин М. І. Правові питання розвитку службово-трудова відносин в сфері державної служби України / М. І. Іншин // Право і безпека. — 2002. — № 4. — С. 67–71; Ківалов С. В. Державна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 368 с. та ін.
2. Битяк Ю. П. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. — Х. : Право, 2001. — Вип. 1. — С. 91–98.
 3. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. — М. : Юрист, 1997.
 4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
 5. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р.; Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р.; Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р.; Про міліцію : Закон УРСР від 20.12.1990 р.; Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р.; Про загальний військовий обов'язок і військову службу : Закон України в ред. від 18.06.1999 р.; Про державну виконавчу службу : Закон України від 24.03.1998 р.; Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р.; Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р.; Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р.; Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р.; Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р.; Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р.; Про Ряду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р.; Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р.; Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р.; Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р.; Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 24.12.1993 р. та ін. (всі — www.rada.gov.ua).
 6. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р.; Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11.06.2009 р.; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 р. (всі — www.rada.gov.ua).
 7. Рішення Конституційного Суду України: від 18.04.2000 р. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної ради України з прав людини» (справа про віковий ценз); від 04.12.2001 р. у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради); від 08.07.2003 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців); від 13.10.2005 р. у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та

- місцевого самоврядування в районах міста Києва); від 16.10.2007 р. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) (всі — www.rada.gov.ua).
8. Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ Президента України від 11.02.2000 р.; Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України : Указ Президента України від 21.03.2000 р.; Про стратегію реформування системи державної служби : Указ Президента України від 14.04.2000 р.; Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців : Указ Президента України від 11.06.2001 р. (всі — www.rada.gov.ua).
 9. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р.; Про затвердження Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади : постанова КМУ від 25.05.1998 р.; Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців : постанова КМУ від 13.09.2000 р.; Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців : постанова КМУ від 13.09.2000 р.; Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей : постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.1999 р.; Про порядок і норми грошового та матеріального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної кримінально-виконавчої служби, відряджених до органів виконавчої влади та інших цивільних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2001 р. (всі — www.rada.gov.ua).
 10. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Голодержслужби від 23.10.2000 р.; Про ведення обліку державних органів, установ і організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних службовців : наказ Голодержслужби від 18.12.2000 р.; Про внесення змін до Порядку оформлення документів для розгляду питання щодо погодження продовження терміну перебування на державній службі : наказ Голодержслужби від 26.12.2003 р.; Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі «Державне управління» та професійними програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» : наказ Голодержслужби від 12.12.2001 р.; Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців : наказ Голодержслужби від 10.05.2002 р.; Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22.03.2005 р.; Про затвердження форми і Порядку видачі медичної довідки про стан здоров'я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій : наказ Міністерства охорони здоров'я від 10.01.2000 р. (всі — www.rada.gov.ua).
 11. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові. — Х., 2005.
 12. Ківалов С. В. Публічна служби в Україні : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. — О. : Фенікс, 2009. — 688 с.
 13. Біла Л. Р. Види державних посад : проблеми теорії та правового регулювання / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. — О., 2007. — Вип. 35.

14. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. — Х. : Факт, 1998. — 168 с.
15. Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від 18.02.1999 р. — Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
16. Про статус суддів : Закон України від 15.12.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
17. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. — Режим доступу : [// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

А н о т а ц і я

Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. — Стаття.

З'ясування сутності публічної служби є можливим тільки за умови дослідження особливостей тих видів діяльності, які в сукупності й становлять її як єдине публічно-правове явище. Публічна служба є комплексним правовим інститутом, який регламентується переважно нормами публічних галузей права, серед яких центральне місце належить нормам адміністративного права. При цьому мова йде не тільки про матеріальні адміністративні норми, а, насамперед, процедурні адміністративні норми, які й забезпечують функціонування публічної служби.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна процедура, публічна служба, категоріальний апарат адміністративного права.

S u m m a r y

Bila-Tiunova L. R. Public Service as an Administrative Law Category. — Article.

Finding out of essence of public service is possible only in condition of research of features of those types of activity, which makes it unique public legal phenomenon. Public service is a complex legal institute, which is regulated mainly the norms of the public fields of law, among which a central place belongs to the norms of administrative law. Thus, the question is not only about material administrative norms, and, above all things, procedural administrative norms which provide public service functioning.

Keywords: administrative law, administrative procedure, public service, categories of administrative law.