

УДК 351.88::327.7::341.11

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.2>

Липовська Наталія Анатоліївна,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0002-9288-4733

ПУБЛІЧНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

PUBLIC SERVICE RELATIONS IN THE SYSTEM OF DEMOCRATIC GOVERNMENT

У статті розглянуто особливості розвитку публічно-службових відносин в системі демократичного врядування в Україні. Авторка наголошує, що безпрецедентне єднання народу та влади надає державно-службовим відносинам публічного характеру, підвищує рівень відкритості та довіри в суспільстві за сучасних умов.

Встановлено, що в умовах високої невизначеності демократичного політичного процесу діяльність системи управління має особливе значення: працівники органів державної влади та місцевого самоврядування покликані вирішувати соціальні конфлікти, що виникають на основі зіткнення різних соціальних інтересів, що є умовою стабільності суспільства.

Доведено, що ступінь публічності служби залежить від ступеня розвитку суспільства. Необхідною умовою в рамках реалізації функцій будь-якої служби (державної, самоврядної, недержавної тощо) є нормальна взаємодія політичної влади і суспільства.

Відкритість і публічність публічних осіб (суб'єктів публічного права) в межах як державної, так і недержавної служби підносяться до принципу.

Показано, що будь-який вид публічних послуг повинен ґрунтуватися на балансі публічності та конфіденційності. Участь у публічному управлінні державою, а також тими організаціями, в яких вони служать, сприяє зростанню соціальної активності, що є нормою для будь-якої демократичної держави.

На думку автора, з функціональної точки зору публічна служба включає в себе всі види діяльності з виконання громадських завдань, а з точки зору роботи з персоналом – всі види соціальних відносин в сфері публічної служби, існуючі між фізичними особами та власниками публічного права як роботодавця.

Особливе значення в цьому контексті має питання різноманітності публічної служби у зв'язку з різноманітністю публічної та службової діяльності і різним обсягом повноважень видів публічної служби і статусом публічних службовців, тобто за змістом повсякденного виконання покладених на них повноважень.

Ключові слова: публічно-адміністративні відносини, публічне управління, публічна служба, публічні службовці.

The article examines the peculiarities of the development of public-service relations in the system of democratic governance in Ukraine. The author emphasizes that the unprecedented unity of the people and the authorities gives public service relations a public character, increases the level of openness and trust in society under modern conditions.

It has been established that in the conditions of high uncertainty of the democratic political process, the activity of the management system is of particular importance: employees of state authorities and local self-government are called to resolve social conflicts that arise on the basis of the clash of various social interests, which is a condition for the stability of society.

It has been proven that the degree of publicity of the service depends on the degree of development of society. A necessary condition for the implementation of the functions of any service (state, self-governing, non-state, etc.) is the normal interaction of political power and society.

Openness and publicity of public persons (subjects of public law) within the limits of both state and non-state service are elevated to a principle.

It is shown that any type of public service should be based on a balance of publicity and confidentiality. Participation in the public administration of the state, as well as the organizations in which they serve, contributes to the growth of social activity, which is the norm for any democratic state.

According to the author, from a functional point of view, public service includes all types of activities for the performance of public tasks, and from the point of view of working with personnel – all types of social relations in the field of public service, existing between individuals and owners of public law as an employer.

Of particular importance in this context is the issue of the diversity of the public service in connection with the variety of public and official activities and the different scope of powers of the types of public service and the status of public servants, that is, according to the content of the day-to-day performance of the powers entrusted to them.

Key words: *public-administrative relations, public administration, public service, public servants.*

Постановка проблеми. Однією з найскладніших проблем, з якими зараз стикається Україна, є необхідність вибору механізму влади, який дозволяє найбільш повно враховувати інтереси громадян, забезпечує справжню демократію і водночас сприяє ефективному процесу управління, спрямованому на створення умов для поліпшення якості життя в країні в умовах надзвичайних викликів, пов'язаних зі збройною агресією росії. Згідно з Конституцією України, саме народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Ця ідея закладена в основу нового розвитку як представницької, так і прямої демократії в Україні. У той же час Конституція України визначає її як соціальну державу, в якій якість життя повинна стати абсолютним пріоритетом. Безпрецедентне єднання народу та влади надає державно-службовим відносинам публічного характеру, підвищує рівень відкритості та довіри в суспільстві.

Аналіз наукових досліджень. Відносини в сфері публічної служби є предметом не тільки публічноуправлінських, а й адміністративно-правових досліджень. Однією з перших звернулася до цієї проблеми Л.Р. Біла-Тіунова, яка зазначила, що у предметі адміністративного права слід розглядати управлінські відносини у системі та у структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1, с. 21]. У той же час В.Б. Авер'янов визначив, що до предмету адміністративного права входять, зокрема, відносини, що формуються у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2, с. 71].

На думку О. Бедного, публічно-службові відносини слід розглядати як окрему складову предмету адміністративного права, яка має допоміжний характер щодо публічно-управлінських та публічно-сервісних відносин. Основним призначенням адміністративно-правового регулювання публічно-службових відносин необхідно вважати визначення необхідних меж та засобів здійснення публічноадміністративної (управлінської та сервісної) діяльності через повсякденну професійну

діяльність корпусу службовців. При цьому, такі відносини опосередковують як статус цих службовців, так і проходження служби [3, с. 90]. Суспільні відносини щодо публічної служби розглядаються дослідниками як правові відносини, для регулювання яких застосовується виключно законодавче регулювання [4, с. 47]. Проте ця тема ще не достатньо висвітлена у наукових джерелах. Як правило, дослідники обмежуються більш вузькою категорією «державно-службові відносини» [4, с. 47–51].

Мета статті – розглянути публічно-службові відносини в системі демократичного врядування.

Виклад основного матеріалу. При сучасному розумінні влади важливим стає співвідношення в політичному процесі прямої (прямої) і представницької (опосередкованої) демократії, а також політичного керівництва суспільними процесами та їх адміністративної організації.

За багато століть розвитку представницької демократії були виявлені як позитивні, так і негативні сторони. До останніх відносяться: відсутність точної швидкості процесу створення законів, труднощі в з'єднанні інтересів різних соціальних верств і груп, недостатня кваліфікація «представників» для створення якісних нормативних актів демократичних держав. Саме органи державної влади при відповідних політичних, економічних і соціальних умовах здатні з високим ступенем точності висловлювати думку і волю великих мас людей і великих соціальних спільнот, збалансувати і стримувати виконавчу владу.

В умовах високої невизначеності демократичного політичного процесу діяльність системи управління має особливе значення: працівники органів державної влади та місцевого самоврядування покликані вирішувати соціальні конфлікти, що виникають на основі зіткнення різних соціальних інтересів, що є умовою стабільності суспільства.

Поступовий розвиток держав, еволюція систем публічного управління, ускладнення структури адміністративного апарату і швидке проникнення держави в усі сфери людського життя також поклали початок поступовій еволюції понять, що характеризують систему спеціальної служби, здійснювану в інтересах держави (тобто влади) або суспільства яка, відповідно, визначається як державна або публічна.

Перші дослідження державного управління, наприклад, давньоіндійське вчення Арташастри, концептуалізували синкретицизм, характерний для суспільств, які перейшли від постзахідних форм організації до державності. Світ повернувся до синкретизму в дуже своєрідній формі, складаючи саму технологію управління.

Система державного управління, відокремлена від домашнього господарства, побудована на нормах і цінностях, що формують інститути, здатна контролювати і кондиціонувати практично кожну дію незалежної території, що забезпечує функціонування держави і суспільства.

У другій половині ХХ століття була розроблена і частково реалізована теорія держави загального добробуту, науково-технічна революція дозволила підвищити ефективність людської діяльності, глобалізації та розвитку держави загального добробуту.

Вона мінімізує трансакційні витрати, а в новій системі координат сучасна держава так чи інакше регулює всі сфери життя суспільства, контролює всі соціальні процеси і на основі аналізу інформації вживає відповідних заходів для вирішення тих чи інших проблем.

Очевидно, що в цих умовах ряд напрямків діяльності системи управління не вписується в поняття «державне управління» і «державна служба»; насправді значення цих понять передбачає досить вузьке поле діяльності для реалізації особливих функцій політичної системи суспільства. Роль держави в них поступово зростала протягом другої половини ХІХ і всього ХХ століття і досягла свого апогею в кінці останніх ста років з появою і поширенням явища соціального суверена. Більше того, суспільство в більшості випадків вимагає від держави участі в забезпеченні параметрів якості життя.

Очевидно, що соціальна держава має на увазі необхідність створення системи управління не тільки суто політичною, не тільки і не стільки системою державного управління, що характеризується жорсткою ієрархією норм і правил, політичних смислів та інститутів, але і системою державного управління, що здійснюється державною службою, в рамках якої представники певних сфер діяльності набули статусу державного (публічного) працівника – представника держави, що представляє державну політику.

Суспільно-політична влада покликана діяти в інтересах виборця, еманациєю якого вона є. Як держава вона характеризується наявністю спільних соціальних інтересів і цілей, що породжують «спільні вчинки».

Зовнішня команда потребує «керівництва». Природно, що через виникаючий розподіл праці: кожен не може зробити все. Робота управління колективом відокремлена від іншої праці. Органи і посадові особи, створені державним колективом, покликані розвивати, реалізовувати і захищати свої загальні, не приватні, а суспільні інтереси, на основі яких формується громадський колектив. Однак поряд зі спільними (соціальними) інтересами члени суспільного колективу мають свої особисті і групові (групи всередині колективу) інтереси (в організованому державою суспільстві країни), вимагають регулювання, координації, пом'якшення наслідків і ліквідації.

Володіючи деякими з найбільш загальних особливостей, публічна політична влада в різних суспільних колективах неоднакова. За певних умов (наприклад, у разі агресії, у боротьбі з міжнародним тероризмом) Організація Об'єднаних Націй може застосовувати обов'язкові політичні рішення щодо суверенних держав. По-друге, це публічна політична влада держави.

Держава, її органи влади і органи виступають в якості представників всього організованого державою суспільства. По-третє, це влада громади. Це, як правило, влада відносно невеликого територіального колективу, який підпорядковується питанням місцевого значення.

Така влада діє в межах об'єднання і регулює відносини всередині нього на підставі своїх статутів, а основні відносини зовнішнього об'єднання регулюються законом.

Таким чином, у конкретних громадських колективах, що належать до одного і того ж різновиду, суспільно-політична влада неоднакова.

З вищесказаного видно, що публічна влада є більш емним поняттям, ніж народна влада, оскільки включає в себе ідею суверенітету народу як джерела влади і в той же час визначає шляхи її реалізації. Навіть якщо вони хочуть зрозуміти проблему, вони не завжди можуть це зробити, тому що кожна окрема людина не є експертом з усіх питань.

Влада як явище притаманна будь-якому колективу, але за своєю природою вона статична. Для того, щоб стати активним процесом, спрямованим на певний об'єкт, необхідно застосовувати низку функцій.

- функція управління реалізується самим колективом (громадські збори в територіальних громадах);

- вона відокремлена від колективу, і колектив передає її (повністю або частково) органам і особам, виділеним колективом для здійснення влад-

них (управлінських) функцій, однак останні часто можуть самі призначати такі функції.

У другому випадку створюється особлива група людей – публічних службовців, з одного боку, які є членами цього колективу, а з іншого боку, вони відокремлені від нього.

Публічне управління може здійснюватися за умови прийняття певних політичних рішень щодо їх віднесення до публічної сфери в наступних видах діяльності:

– суспільно-політичні (в органах державної влади, місцевого самоврядування, в громадських об'єднаннях тощо);

– виробничо-економічне (створення матеріальних цінностей, надання послуг);

– духовно-просвітницькі (створення нематеріальних благ – духовних цінностей – написання книг, статей, картин, постановки театральних вистав, розробка сценаріїв, проведення релігійних і релігійних заходів та ін.);

– соціально-культурна (освіта, охорона здоров'я, спорт тощо).

Публічне управління має свої різновиди, які можуть бути включені в сферу публічної служби.

Сам термін «служба» трактується одночасно як вид загальнокорисної людської діяльності, як професійна діяльність певного контингенту осіб (службовців) при організації виконання і практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних структур.

Таким чином, сервіс як вид професійної діяльності був введений в різні соціальні системи як необхідний фактор нормальної організації життя суспільства.

«Публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. [5, п. 15, ст. 3]

Термін «публічний» (від латинського «publicus») означає відкритий, публічний; не приватний. Оскільки служба є одним з різновидів суспільно-політичної діяльності в суспільстві, вона носить публічний характер.

Ступінь її публічності залежить від ступеня розвитку суспільства. Необхідною умовою в рамках реалізації функцій будь-якої служби (державної, самоврядної, недержавної тощо) є нормальна взаємодія політичної влади і суспільства.

Успіху не буде без підтримки суспільства. Навпаки, суспільство без участі держави не зможе

проводити реформи, оскільки для цього потрібні матеріальні та фінансові ресурси, отримані від податків державою, а також владний адміністративний ресурс. Держава і громадянське суспільство невіддільні один від одного.

Відкритість і публічність публічних осіб (суб'єктів публічного права) в межах як державної, так і недержавної служби підносяться до принципу.

У Законі України «Про державну службу» [6] закладено принцип відкритості служби та її доступності до громадського контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність працівників.

Публічність, таким чином, при здійсненні державної служби сприятиме посиленню контролю за діяльністю державного апарату. Однак це тлумачення також залишається вузьким і не включає надання українській «службі» публічного характеру таким чином, що воно також включає в себе виконання функцій соціального обслуговування.

Публічність в межах недержавної служби також передбачає можливість доступу зацікавлених осіб до інформації про діяльність організації, підприємства, об'єднання, фонду тощо. Безумовно, інформація, що містить відомості про державну, комерційну таємницю тощо, а отже, підпадає під режим секретності, не повинна бути розголошена.

Тому будь-який вид послуг повинен ґрунтуватися на балансі публічності та конфіденційності. Участь у публічному управлінні державою, а також тими організаціями, в яких вони служать, сприяє зростанню соціальної активності, що є нормою для будь-якої демократичної держави.

Підсумовуючи аналіз поняття «публічна служба» і розглядаючи його як інститут демократичної системи публічного управління, відзначимо наявність в науковій літературі наступних підходів до цієї проблеми:

По-перше, публічна служба – це певний набір органів, структур, ланок і підрозділів, які виконують завдання і функції суспільного характеру в системі, що представляє єдине ціле, свого роду складну і складну державну устанovu.

По-друге, публічна служба як форма професійної діяльності означає безперервне, послідовне та компетентне забезпечення використання повноважень державних органів особами, які займають державні посади.

По-третє, публічна служба є одним з основних напрямків діяльності держави з формування

кадрового потенціалу управління державним апаратом та законодавчого врегулювання всіх аспектів роботи державних службовців, які займають конкретні державні посади в цьому апараті та регулюють функції державних організацій з метою забезпечення ефективності державної діяльності.

Все вищесказане дозволяє зробити висновок, що в науковій літературі в даний час існує інше розуміння «служби» як явища, характерного для сучасної держави. Подальший аналіз покаже принципову різницю між українською «публічною службою» і «публічною службою» в розумінні сучасної розвиненої демократичної держави, до якої прагне сучасна Україна.

На нашу думку, публічну службу слід розуміти максимально широко, тобто її слід визначати як інституцію, яка реалізує публічне управління в органах різних органів державної влади, органах місцевого самоврядування, структурах громадянського суспільства, добровільно забезпечуючи компетенцію цих органів відповідно до прийнятих політичних рішень.

Поняття «публічна служба», як найбільш містке, об'єднує не тільки державну та самоврядну службу, а й інші види службової діяльності в громадських організаціях, установах. До публічних службовців відносяться особи, які перебувають на службі в органах державного управління або на службі юридичної особи публічного права. Публічна служба включає в себе професійну діяльність з здійснення повноважень різних суб'єктів права: органи влади і управління, органи місцевого самоврядування та призначені ними органи, професійна діяльність суддів, військова служба, а також громадські об'єднання, фонди, установи, організації тощо. За умови розширення меж «служби» і перетворення її у «публічну» службу вони також повинні стати «службовцями», при цьому їх функції будуть визнані соціально значущими і включені в загальний процес державного управління, характеристика специфіки політичних систем значної частини сучасних держав.

На думку науковців, на початку ХХІ століття, нехай і повільно, в українському суспільному житті... перехід в центрі уваги інтересів почався з політики як боротьби за завоювання і утримання влади в політику як сукупності процесів підготовки, прийняття і реалізації владних рішень, спрямованих на вирішення соціальних проблем. Зараз основна увага приділяється різним процесам взаємодії між соціальними групами, силовими структурами, а також експертними та академічними спільнотами.

У сучасному світі публічна служба як інститут демократичної системи публічного управління виконує різні і численні функції.

Публічна служба є одним з найважливіших видів цілеспрямованої людської діяльності, а також всього суспільства і держави в цілому для забезпечення основних функцій публічного управління. Причини поділу його за типом різні і численні. Часто вони вступають в певні протиріччя між собою і не дозволяють визначити конкретний вид публічної служби, що здійснюється в рамках різних видів публічного управління.

Найбільш цікавими з точки зору визначення підстав для ідентифікації видів публічної служби є європейські держави, такі як Франція, Швейцарія, Федеративна Республіка Німеччина та Великобританія. Кожна з цих країн має певну специфіку, але їх можна розглядати як своєрідний стандарт при аналізі цієї проблеми.

Завдяки аналізу систем публічного управління в цих країнах можна констатувати досить високий ступінь схожості між ними, що дає можливість виявити наступні загальні риси:

1. Публічна служба охоплює всю діяльність, що здійснюється в інтересах суспільства в цілому під егідою органів державної влади.

2. Протягом тривалого історичного періоду європейські держави відігравали в основному роль «жандарму», тобто обмежувалися виконанням функцій, пов'язаних з суверенітетом, відповідали за справедливість, оборону і збір податків, освіту, громадські роботи, охорону здоров'я, працю, містобудування тощо.

3. Державні адміністративні системи в сучасній державі виправдані, перш за все, не іманентною владою влади, а службою держави громадянам. Публічне управління, діяльність якого ґрунтується на застосуванні публічного права в межах адміністративної юрисдикції. При цьому служіння держави громадянам є основою визнаних цим правом норм, а також балансу між визнаними прерогативами органу влади покладеними на нього обов'язками, які встановлені цими нормами.

4. Прерогативи різних рівнів публічного управління впливають з публічного характеру послуг, що надаються адміністративно-територіальними суб'єктами, які повинні мати правові засоби, адекватні їх місії, в тому числі подолати, в разі необхідності, опір, наданий їм.

5. Публічна служба – це певна діяльність. Ця діяльність здійснюється в інтересах всього суспільства. Однак не всі види діяльності, що становлять суспільний інтерес, є державними послугами.

У будь-якому випадку потрібне політичне рішення, як для створення служби, так і для визначення умов її організації та функціонування. Таке рішення приймається державними, регіональними або місцевими політичними органами влади в рамках законів, що регулюють територіальну децентралізацію.

Публічна служба – це діяльність різних категорій працівників в органах державної влади різних рівнів, які виконують функції і повноваження цих органів.

З функціональної точки зору публічна служба включає в себе всі види діяльності з виконання громадських завдань, а з точки зору роботи з персоналом – всі види соціальних відносин в сфері публічної служби, існуючі між фізичними особами та власниками публічного права як роботодавця (патрона).

Таким чином, можливі такі типологічні підстави поділу різних видів публічної служби;

– на основі прерогатив різних рівнів публічної влади: наднаціональної, державної, регіональної, місцевої;

– виходячи з відмінностей у правовому статусі працевлаштованих, виконуючи певні завдання: посадові особи, працівники та інші категорії;

– на основі функціонального поділу різних типів: в залежності від функцій, визнаних в цій системі державного управління як «публічних», тобто загальноновизнаних (наприклад, в рамках виконання Декларації тисячоліття, для вирішення кожного з восьми зазначених завдань необхідно включити міжнародні організації, співробітники яких будуть здійснювати діяльність, спрямовану на боротьбу з бідністю, небезпечними захворюваннями тощо).

Синтезуючи найбільш ефективно функціонуючі елементи різних варіантів структури публічної служби в зарубіжних країнах, можна створити своєрідну «ідеальну» модель, що характеризується наступними особливостями:

– до публічної служби залучаються всі органи державного управління, бюджетні установи, організації, які реалізують функції держави у своїй діяльності;

– всі громадяни, які займаються цією діяльністю, є публічними службовцями;

– на національному рівні визначаються основи законодавства про публічну службу;

– Найбільший обсяг компетенції у цій сфері належить територіальним громадам та їх керівним органам, найважливішими з яких є територіальні громади та їх органи влади, які знаходяться ближче до населення і здатне більш ефективно

вирішувати поставлені перед ними населенням завдання;

– Домінуюче місце займають соціальна спрямованість в діяльності держави, кількість численних державних установ, що здійснюють соціальну, але значну діяльність.

Виходячи зі порівняння нинішньої публічної служби з цією моделлю, можна констатувати, що вона формується на вужчій основі, ніж в європейських країнах. Відповідно до закону виділяють наступні види публічної служби:

- 1) державна цивільна служба;
- 2) військова служба;
- 3) служба в правоохоронних органах;
- 4) служба в органах місцевого самоврядування.

Особливе значення в цьому контексті має питання різноманітності публічної служби у зв'язку з різноманітністю публічної та службової діяльності і різним обсягом повноважень видів публічної служби і статусом публічних службовців, тобто за змістом повсякденного виконання покладених на них повноважень.

Відповідно до Конституції України весь обсяг державної владної діяльності ділиться на законодавчу, виконавчу і судову. Згідно з чинним законодавством, необхідно додати до них діяльність прокуратури та діяльність державного контролю.

Особливим видом публічної служби є військова (мілітаризована) служба. Слово «мілітаризований» бере початок від поняття мілітаризм (фр. Militarisme, від лат. Militaris – військовий). З цього, однак, не випливає, що служба у правоохоронних органах є різновидом військової. Правильно говорити про два родові різновиди мілітаризованої служби: військова та воєнізована, тобто така, що має окремі риси військової (до якої і належить служба в правоохоронних органах).

Військова служба – це діяльність з здійснення повноважень державних органів і військових організацій з метою вирішення спеціальних завдань у сфері безпеки і оборони держави, в умовах воєнного і надзвичайного стану, в період мобілізації і збройних конфліктів.

Іншим видом служби з точки зору основних характеристик є служба в органах місцевого самоврядування. Децентралізаційні процеси у нашій державі 2015–2021 рр. висвітлили проблему укомплектування цих органів.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність працівників на постійній основі в органах місцевого самоврядування для виконання ними своїх повноважень. Це визначення

чітко розділяє функцію організації життя місцевих громад.

Цей вид служби базується на принципі відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади, з урахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування.

З цієї причини державна служба та служба в органах місцевого самоврядування відокремлені одна від іншої як автономні інтегральні системи, що відображено в законодавстві: поряд з законодавством з питань державної служби існує закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7].

Одним з фундаментальних аспектів формування моделі системи публічної служби є включення або виключення з системи публічної влади елементів, пов'язаних з управлінням державними підприємствами та установами. Характер публічної служби або трудової діяльності окремих категорій працівників є основоположним для конкретних особливостей аналізу інституту публічної служби.

У разі включення керівників підприємств державного сектору та їх працівників (або тільки перших) до складу «працівників», служба в цій системі може бути визначена як «діяльність осіб, які працюють в цих державних організаціях за грошову винагороду для забезпечення державних завдань і функцій, покладених на колективне підприємство (установу) держави».

З огляду на велику кількість державних підприємств та установ та їх різноманітність у змісті діяльності, додатково необхідно враховувати вид послуги або роботи. Види послуг (робіт) в державних підприємствах та установах впливають з видів цих організацій, які в свою чергу визначаються змістом і профілем діяльності, галузевою приналежністю тощо. В даному випадку обслуговування в державних установах можна розділити на наступні види.

З урахуванням трьох форм виробництва (продукції, робіт і послуг), що складають саме поняття і зміст діяльності підприємства, службу в державному секторі можна розділити: на службу в сфері виробництва (промисловість, сільське господарство), на службу в сфері праці (будівництво, монтаж, геологорозвідувальні роботи, проектування і вишукування тощо), на службу в сфері послуг (зв'язку, торгівлі, транспорту, комунальних послуг, побутових послуг).

Служба в соціальній сфері, як і на підприємствах, повинна бути розділена на види в залежності від виду «виробництва», профілю закладу, який становить не три, а багато видів діяльності. З цього набору існують види обслугову-

вання в різних установах: наукові, викладацькі, медичні та ін. Державні і муніципальні установи складають різні галузі, які утворюють загальну систему, що виконує функцію, які знаходяться під відповідальністю органів державного управління – освіти, науки, культури, охорони здоров'я та інших, відповідно до яких можна виділити галузеві види послуг.

Якщо торкнутися цього поділу і говорити про діяльність в цих організаціях як про своєрідну публічну службу, то це питання залишиться спірним до тих пір, поки ця сфера регулюється нормами трудового права і розуміється не як служба, а як вид трудової діяльності практичних категорій працівників.

Також виділяється служба в недержавних органах. Під загальною назвою цього виду публічної служби діяльність розглядається в організаціях, які не є ні державними, ні муніципальними за своїм статусом. Внутрішні органи управління, що складаються з працівників, які виконують функції і повноваження організації за грошову винагороду, тобто обслуговування здійснюється за всіма її правилами, визначеними суспільством і законодавством для всіх інших видів служби.

До них відносяться:

1) служба в апараті управління громадських об'єднань (партій, фондів, об'єднань, спілок).

Ця сфера регулюється Законом України «Про громадські об'єднання» [7], який дає загальне поняття громадського об'єднання – добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Таким чином, служба в громадських об'єднаннях є офіційною діяльністю в постійно діючому виборному або іншому органі.

Аналіз сучасного стану публічного управління в Україні дає можливість синтезувати наступні основні види публічної служби як елемент демократичної системи публічного управління:

– державна служба (цивільна та мілітаризована), які функціонують практично у всіх сферах життя держави і суспільства, таких як:

– економіка (промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво, використання та охорона природних ресурсів, фінансів та кредитів);

– соціально-культурна сфера (освіта, наука, культура, сфера праці та соціального розвитку, охорона здоров'я);

– адміністративно-політична сфера (оборона, безпека, внутрішні та зовнішні справи, правосуддя);

– служба в органах місцевого самоврядування;

– недержавна служба або служба в державному секторі.

Таким чином, з введенням терміну в законодавство «публічна служба» може не тільки розрізняти службові відносини, а й об'єднувати всіх співробітників, зайнятих на професійній основі, виконуючи різні управлінські функції в органах державної влади, місцевому самоврядуванні та в апараті управління громадських організацій та установ.

Висновок. Всі види публічної служби покликані забезпечити життєдіяльність державних і недержавних організацій, створити нормальні умови для функціонування держави і суспільства.

З усього вищесказаного видно, що існує найрізноманітніші види публічної служби, тому необхідно додатково розділити його на підвид і ретельно проаналізувати публічно-службові від-

носини, основу яких має складати ідеологія служіння державі та народу.

Надзвичайний і давній дух служіння українців рятує життя нашої нації та незалежність держави. Збройні сили України, інші структури сектору безпеки та оборони, добровольці та волонтери пліч-о-пліч захищають державний суверенітет та територіальну цілісність держави [8]. Очевидно, що нинішній момент вимагає колективних зусиль, щоб спиратися на дух служіння Україні для культивування поширеної культури служіння – культури, в якій люди будь-якого походження очікують і прагнуть служити своїй нації чи громаді та мають значущі можливості служити протягом усього життя.

Формування культури служіння, якщо її дотримуватися, посилить безпеку нашої нації, піднесення всіх форм служіння та зміцнення української демократії.

Квітесенція ідеї служіння закладена у заклик прес-секретаря Джона Ф. Кеннеді до американського народу: «Не питай, що твоя країна може зробити для тебе – запитай, що ти можеш зробити для своєї країни».

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: Навчальний посібник. 5-е вид., перероб. і доп. Одеса: Фенікс, 2011. 400.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584.
3. Бедний О. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. Публічне право. № 4 (24) (2016). 90–95.
4. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: Підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
6. Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 07 черв.2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>
8. Липовська Н.А., Фаст Д.Є. 2022. Культура служіння як імператив розвитку мілітаризованої публічної служби в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 18. 1101-1121. DOI: 10.34132/pard2022.18.06