

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ВЛАДОВСЬКА КАТЕРИНА ПЕТРІВНА

УДК 347.922:347.98

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 081 Право

Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____/К. П. Владовська/

Науковий керівник:

Івановська Алла Миколаївна

доктор юридичних наук, професор

Хмельницький – 2024

АНОТАЦІЯ

Владовська К. П. Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова Хмельницької обласної ради, Хмельницький, 2024.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні, в тому числі в органах державної влади, місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органах, вдосконалення вітчизняного законодавства з питань державної служби.

У дисертації дано авторське визначення понять «публічна служба» та «адміністративно-правове регулювання публічної служби». Визначено, що публічна служба – це специфічна діяльність політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких, які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету. Розкрито поняття адміністративно-правового регулювання публічної служби як цілеспрямованого впливу норм адміністративного права, а також норм інших галузей права на правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом на публічну службу, звільненням з неї, проходженням публічної служби, норм, які визначають правовий статус публічних службовців у відносинах, що виникають у зв'язку із здійсненням ними завдань та функцій держави чи інших публічних утворень.

В дисертації зазначено, що публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів. В дисертації розкриті ознаки публічної служби, а також зроблено авторську класифікацію публічної служби. Зазначено, що до публічної служби віднесено політичну службу, представлену особами, діяльності яких притаманний

політичний характер, які обираються населення або призначаються виборними суб'єктами на політичній основі та несуть перед ними політичну відповідальність; державну службу, тобто діяльність працівників органів державної влади, спрямована на реалізацію державно-владних функцій, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; службу в органах місцевого самоврядування, тобто діяльність працівників органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; мілітаризовану службу, тобто військову службу, службу в правоохоронних органах, органах безпеки та цивільного захисту; суддівську службу; прокурорську службу; патронатну службу осіб, які забезпечують діяльність органів влади та місцевого самоврядування, однак не є політичними чи державними службовцями. В дисертації визначено авторський перелік принципів та функцій публічної служби, що враховує сутність усіх видів публічної служби.

Досліджуються питання розвитку адміністративно-правового регулювання публічної служби на українських землях. Визначено, що протягом тривалого часу адміністративно-правове регулювання публічної служби за законодавством, яке діяло на українських землях було фрагментарним і стосувалося лише окремих аспектів діяльності представницьких органів та загальнодержавних органів управління і розкривалося через нормативно-правові акти глави держави а також документи місцевого рівня; при цьому державна служба та служба в органах місцевого самоврядування не розрізнялася, за винятком міст із магдебурзьким правом. В період входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперії адміністративно-правове регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування стає більш цілісним і включає в себе визначення повноважень та статусу публічних службовців, особливостей проходження публічної служби, в тому числі добору, розподілу, службової кар'єри чиновників. В період входження України до складу Радянського Союзу, відбувається урівнювання у правах працівників та публічних службовців; були відсутні істотні відмінності у правовому регулюванні проходження публічної служби порівняно із трудовою діяльністю. Здійснено періодизацію розвитку

адміністративно-правового регулювання публічної служби незалежної України та проаналізовано особливості формування законодавства про публічну службу, реформування системи публічної служби відповідно до Конституції України та стандартів Європейського Союзу.

Проаналізовано зміст та ознаки адміністративно-правового регулювання публічної служби в органах державної влади, місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органах. Визначено проблему нормативної неурегульованості питання адміністративно-правового статусу керівника Офісу Президента України, керівників Кабінету Президента України, невідповідності положень Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про державну службу» в аспекті діяльності патронатної служби на рівні місцевих державних адміністрацій, відсутність відповідного правового регулювання на рівні закону або постанови Кабінету Міністрів України.

Визначено ознаки публічної служби в органах місцевого самоврядування на посадах, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді (обмежене поширення положень законодавства про публічну службу в частині її проходження, зайняття посади, притягнення до відповідальності; політичний і некар'єрний характер публічної служби), публічної служби на посадах службовців місцевого самоврядування (адміністративно-правове регулювання служби відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та спеціальних актів, прийнятих на його основі; здійснення лише завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених законом; заміщення посад виключно на основі конкурсу або за іншою процедурою, визначеною в законі; чітке визначення посад службових осіб місцевого самоврядування в законі; здійснення повноважень щодо організаційного, кадрового, матеріального та іншого забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування керівником служби; поділ посад службових осіб місцевого самоврядування на категорії, для яких передбачаються окремі вимоги до професійної компетентності; можливість строкового призначення на посаду у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за

яким відповідно до закону зберігається посада; необхідність проходження оцінювання службової діяльності, стажування та підвищення кваліфікації відповідно до порядку, що передбаченого Законом).

Вказано, що адміністративно-правове регулювання публічної служби в судових органах поширюється на декілька категорій публічних службовців, які: безпосередньо реалізують повноваження відповідного державного органу (суддівська служба); здійснюють забезпечення діяльності публічних службовців, які володіють відповідними владними повноваженнями (державна служба в судових органах); забезпечують діяльність окремих публічних службовців (патронатна служба в судових органах). Визначено спеціальні ознаки кожного із видів служби в судових органах. Зазначено, що спеціальне правове регулювання служби в судових органах актами Вищої ради правосуддя та Ради суддів України є визначальною ознакою цього виду публічної служби.

Дано визначення публічної служби у правоохоронних органах виходячи із спеціальної мети – виконання правоохоронної функції як визначального критерію для відмежування публічної служби у правоохоронних органах від публічної служби в органах виконавчої влади та в судових органах. Також визначені такі особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронних органах: відсутність базового нормативно-правового акту, який визначає особливості прийняття, проходження відповідної служби та звільнення із неї; наявність комплексу базових нормативно-правових актів, якими визначається правовий статус службовців відповідного правоохоронного органу, а також нормативно-правові акти, видані центральним органом виконавчої влади, який уповноважений спрямовувати і врегульовувати діяльність відповідного правоохоронного органу, самим правоохоронним органом, що має статус відповідного органу виконавчої влади або керівником відповідного правоохоронного органу, прийняті на реалізацію положень базових нормативно-правових актів.

Досліджено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби, зокрема зміст моделей публічної служби – кар'єрної, посадової

або змішаної. Адміністративно-правове регулювання публічної служби кар'єрного типу як правило здійснюється базовим законодавчим актом та прийнятими на основі підзаконними документами; у федеративних державах – дворівнева система адміністративно-правового регулювання (регулювання федеральної публічної служби здійснюється федеральними актами, служби в органах суб'єктів федерації – відповідно до актів суб'єктів федерації) на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування, крім служби на політичних посадах; публічна правоохоронна служба має особливе адміністративно-правове регулювання. Посадова модель публічної служби передбачає: відкритий порядок заміщення посад публічних службовців як особами, які уже знаходяться на публічній службі, так і особами, які мають відповідну компетентність; проведення організаційних та кадрових заходів незалежними колегіальними органами, орган публічної влади здійснює лише призначення особи із переліку, обраних відповідними органами; тимчасовий характер публічної служби, викликаний необхідністю виконання завдань за відповідною посадою; адміністративно-правове регулювання здійснюється як законодавчими актами, так і документами приватно-правового характеру (контрактами, статутами громадських організацій тощо).

В дисертації визначені напрямки адаптації позитивного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби у вітчизняну державно-правову практику: єдине адміністративно-правове регулювання організації публічної служби кожного виду, вступу на неї та звільнення з неї, правового статусу публічних службовців, що обіймають посади публічної служби певного виду зі збереженням особливого правового регулювання служби у судових та правоохоронних органах; збільшення впливу незалежних інституцій громадянського суспільства на процес конкурсного відбору на посади публічних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; необхідність проведення конкурсу із застосуванням таких етапів оцінювання як: проведення тестування, розв'язання ситуаційних завдань та проведення співбесід на рівні кожного із базових законодавчих актів, які врегульовують питання проходження публічної служби кожного із видів, законодавчо передбачити обов'язкове

залучення представників закладів вищої освіти до розробки тематики тестів та ситуаційних завдань.

Розкрито напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби є: впровадження єдиного підходу в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад, уніфікація законодавства про публічну службу в частині встановлення прив'язки розміру посадового окладу службовця до мінімальної заробітної плати та заробітної плати у приватному секторі, встановлення обмежень у розмірах надбавок та премій, у співвідношенні окладів керівників та службовців нижчої ланки; більш чітке визначення посад державної служби в частині визначення статусу осіб, що проходять службу у допоміжних та дорадчих органах, утворених Президентом України і статусу державних службовців Апарату Верховної Ради України; централізація конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів у кадрах відповідної компетенції; забезпечення деполітизації державної служби; кодифікація організаційних та процедурних питань публічної служби.

Ключові слова: публічна служба; державна служба; політична служба; військова служба; патронатна служба; служба в органах місцевого самоврядування; принципи публічної служби; функції публічної служби; публічний службовець; адміністративно-правове регулювання.

SUMMARY

Vladovska K. P. Administrative and legal regulation of public service in Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

The dissertation on obtaining a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 Law. Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law of the Khmelnytskyi Oblast Council, Khmelnytskyi, 2023.

The dissertation is dedicated to the study of the administrative and legal regulation of public service in Ukraine, including in the bodies of state power, local self-government, judicial and law enforcement agencies, improvement of domestic legislation on civil service issues.

The author's definition of the concepts "public service" and "administrative and legal regulation of public service" is given in the dissertation. It was determined that public service is a specific activity of political and administrative subjects, within which tasks and functions of a public nature are implemented, i.e. those that relate to the rights and interests of the community - the population of the state, administrative-territorial unit, a certain social group or territorial community, which is carried out on the basis of financing the relevant activity from the state or local budget. The concept of administrative-legal regulation of public service as a purposeful influence of the norms of administrative law, as well as norms of other branches of law on legal relations arising in connection with entry into public service, dismissal from it, completion of public service, norms that determine legal status, is revealed public servants in relations arising in connection with their performance of tasks and functions of the state or other public entities.

The dissertation states that public service, with the exception of political service, is carried out on a professional and politically neutral basis, its formation takes place on the basis of an administrative-legal act of appointment or election. The dissertation reveals the features of public service, as well as the author's classification of public service. It is noted that public service includes political service represented by persons whose activities have an inherent political character, who are elected by the population or appointed by elected subjects on a political basis and bear political responsibility to them; state public service, i.e. the activity of employees of state authorities, aimed at the implementation of state-authority functions, which is carried out on a professional and non-political basis; service in local self-government bodies, that is, the activities of employees of local self-government bodies, which is carried out on a professional and non-political basis; militarized service, i.e. military service, service in law enforcement agencies, security and civil defense agencies; judicial service; prosecutor's office; patronage service of persons who ensure the activities of authorities and local self-government, but are not political or civil servants. The dissertation defines the author's list of principles and functions of public service, which takes into account the essence of all types of public service.

Issues of development of administrative and legal regulation of public service in Ukrainian lands are being studied. It was determined that for a long time the administrative the legal regulation of the public service according to the legislation that was in effect on Ukrainian lands was fragmentary and related only to certain aspects of the activities of representative bodies and state-wide management bodies and was disclosed through normative legal acts of the head of state as well as local level documents; at the same time, civil service and service in local self-government bodies did not differ, with the exception of cities with Magdeburg law. During the period when the Ukrainian lands became part of the Russian and Austro-Hungarian empires, the administrative the legal regulation of civil service and service in local self-government bodies becomes more comprehensive and includes the definition of powers and status of public servants, features of public service, including selection, distribution, service career of officials. During the period when Ukraine joined the Soviet Union, the rights of employees and public servants are equalized; there were no significant differences in the legal regulation of public service compared to work. The periodization of the development of administrative and legal regulation of the public service of independent Ukraine was carried out and the peculiarities of the formation of legislation on the public service, the reform of the public service system in accordance with the Constitution of Ukraine and the standards of the European Union were analyzed.

The content and signs of administrative and legal regulation of public service in state authorities, local self-government, judicial and law enforcement agencies. The problem of regulatory unsettlement of the issue of the administrative and legal status of the head of the Office of the President of Ukraine, the heads of the Cabinet of the President of Ukraine, has been determined. inconsistencies in the provisions of the Laws of Ukraine "On Local State Administrations" and "On Civil Service" in the aspect of patronage service activity at the level of local state administrations, lack of appropriate legal regulation at the level of a law or a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The signs of public service in local self-government bodies in positions that are filled by direct or indirect election or appointment to the position are defined (limited distribution of the provisions of the legislation on public service in terms of its passage,

occupation of the position, prosecution; political and non-career nature of public service), public service in the positions of local self-government employees (administrative and legal regulation of service in accordance with the provisions of the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" and special acts adopted on its basis; implementation of only the tasks and functions of local self-government defined by law;

filling positions exclusively on the basis of a competition or according to another procedure defined by law; clear definition of the positions of local self-government officials in the law; exercise of authority regarding organizational, personnel, material and other support of the activity of the local self-government body by the head of the service; division of positions of local self-government officials into categories for which separate requirements for professional competence are provided; the possibility of a temporary appointment to a position in the event of a position being filled for the period of absence of a local self-government employee, during which the position is retained in accordance with the law; the need to undergo assessment of official activity, internship and professional development in accordance with the procedure provided by the Law).

It is indicated that the administrative and legal regulation of public service in judicial bodies applies to several categories of public servants, which: directly implement the powers of the relevant state body (judicial service); ensure the activities of public servants who have the relevant authority (civil service in judicial bodies); ensure the activity of individual public servants (patronage service in judicial bodies). Special features of each type of service in judicial bodies are defined. It is noted that the special legal regulation of service in judicial bodies by acts of the High Council of Justice and the Council of Judges of Ukraine is a defining feature of this type of public service.

The definition of public service in law enforcement agencies is given based on a special goal – the performance of law enforcement functions as a defining criterion for distinguishing public service in law enforcement agencies from public service in executive and judicial authorities. The following features of administrative legal regulation of public service in law enforcement agencies: lack of a basic legal act that determines the specifics of acceptance, completion of the relevant service and dismissal from it; the presence of a complex of basic normative legal acts, which determine the

legal status of employees of the relevant law enforcement agency, as well as normative legal acts issued by the central executive body, which is authorized to direct and regulate the activities of the relevant law enforcement body, by the law enforcement body itself, which has the status of the relevant executive body, or by the head of the relevant law enforcement body, adopted for the implementation of the provisions of the basic legal acts.

The foreign experience of administrative and legal regulation of public service was studied, in particular, the content of models of public service - career, official or mixed. Administratively-legal regulation of career-type public service is usually carried out by a basic legislative act and by-laws adopted on the basis; in federal states – a two-level system of administrative and legal regulation (regulation of the federal public service is carried out by federal acts, service in the bodies of the subjects of the federation - in accordance with the acts of the subjects of the federation) in positions in the bodies of state power and local self-government, except for service in political positions; the public law enforcement service has a special administrative and legal regulation. The position model of the public service provides for: an open procedure for replacing the positions of public employees both by persons who are already in the public service and by persons who have the appropriate competence; conducting organizational and personnel events by independent collegial bodies, the public authority only appoints a person from the list selected by the relevant bodies; the temporary nature of public service, caused by the need to perform tasks for the corresponding position; administrative and legal regulation is carried out both by legislative acts and by documents of a private legal nature (contracts, statutes of public organizations, etc.).

In the dissertation, directions for adapting the positive foreign experience of administrative and legal regulation of public service into domestic state and legal practice are defined: unified administrative and legal regulation of the organization of public service of each type, admission to it and dismissal from it, legal status of public employees, who hold public service positions of a certain type with preservation of special legal regulation of service in judicial and law enforcement bodies; increasing the influence of independent institutions of civil society on the process of competitive

selection for the positions of public servants of executive power bodies and local self-government; the need to conduct a competition using such stages of assessment as: conducting testing, solving situational tasks and conducting interviews at the level of each of the basic legislative acts that regulate the issue of passing public service of each type, legislate to provide for the mandatory involvement of representatives of higher education institutions in the development of test topics and situational tasks.

The directions for improving the administrative and legal regulation of the public service have been revealed: the introduction of a unified approach to the payment of civil servants based on the classification of positions, unification of the legislation on public service in terms of establishing the tying of the employee's official salary to the minimum wage and wages in the private sector, establishing limits on the amount of allowances and bonuses, in the ratio of salaries of managers and lower-ranking employees; clearer definition of civil service positions in terms of determining the status of persons serving in auxiliary and advisory bodies established by the President of Ukraine and the status of civil servants of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine; centralization of competitive selections and their conduct in accordance with the general needs of state bodies in personnel of the relevant competence; ensuring the depoliticization of the civil service; codification of organizational and procedural issues of public service.

Key words: public service; state public service; political service; military service; patronage service; service in local self-government bodies; principles of public service; public service functions; public servant; administrative and legal regulation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Владовська К. П. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 124-128. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.23>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/07/25.pdf>.

2. Владовська К. П. Адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби в органах виконавчої влади. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 10. С. 84-88. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.10.18>. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1177>.

3. Владовська К. П. Правова природа та класифікація принципів публічної служби у адміністративно-правовій доктрині. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4 (81). С. 72-77. DOI: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-81-4-1-72-77>. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2023/03/14-1.pdf>.

4. Івановська А. М., Владовська К. П. Адміністративно-правові засади організації публічної служби в органах управління Державної прикордонної служби України. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 10/1. С. 5-8. DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2022.10\(1\).1](https://doi.org/10.37634/efp.2022.10(1).1). URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/944>.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Владовська К. П. Правова природа та ознаки публічної служби в адміністративно-правовій доктрині. Збірник тез XXVI щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова : *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави* (м. Хмельницький, 12 березня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 17-19.

6. Владовська К. П. Європейський досвід правового регулювання публічної служби. Міжнародна науково-практична конференція «*Правові, управлінські та економічні засади розбудови європейських цінностей в Україні*» (м. Хмельницький, 20 травня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 34-37.

7. Владовська К. П. До питання про повноваження голів територіальних громад в умовах воєнного стану та повномасштабного збройного конфлікту. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:*

Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 222-226.

8. Владовська К. П. До питання про визначення видів публічної служби в адміністративно-правовій доктрині. *Двадцять перші осінні юридичні читання: збірник тез Міжнародної наукової конференції, присвяченої 30-річчю Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова* (м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 50-53.

9. Владовська К. П. Історія адміністративно-правового регулювання публічної служби на українських землях у період з Х ст. до початку XX ст. Збірник тез XXVII щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова : Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави (м. Хмельницький, 10 березня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 9-11.

10. Владовська К. П. Адміністративно-правові засади регулювання публічної служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади», присвяченій 85-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова. 31 березня 2023 року, м. Хмельницький. С. 82-85.

11. Владовська К. П. Реформування публічної служби в контексті нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції* (17 травня 2023 року, Національний юридичний

університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 199-205.

12. Владовська К. П. Інститут державного секретаря в контексті реформування сфери публічного управління та публічної служби в Україні. Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 67-69.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	31
1.1 Правова природа та ознаки публічної служби в адміністративно-правовій доктрині, відмежування публічної служби від суміжних правових інститутів ...	31
1.2 Система принципів та функцій публічної служби	46
1.3 Генеза розвитку публічної служби в Україні	61
Висновки до Розділу 1	88
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	94
2.1 Адміністративно-правова регламентація проходження публічної служби в органах державної влади	94
2.2 Адміністративно-правові засади регулювання публічної служби в органах місцевого самоврядування.....	104
2.3. Організація публічної служби в судових органах	121
2.4 Особливості здійснення публічної служби в правоохоронних органах.....	134
Висновки до Розділу 2	149
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	159
Висновки до Розділу 3	177
ВИСНОВКИ	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	194
ДОДАТКИ	211

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Адміністративно-правова реформа публічної служби, обрання кращої моделі її побудови та функціонування, вдосконалення нормативно-правової бази, якою врегульовується питання здійснення публічної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органах є важливою складовою українського сьогодення. На даний момент, питання оновлення підходів до публічної служби, її адміністративно-правового регулювання залишається актуальним елементом усіх реформ публічного управління від часу відновлення незалежності України по наш час. Важливим та актуальним залишається питання оновлення підходів до діяльності публічної служби, її проходження, прийняття на публічну службу, звільнення з неї, соціального захисту та оплати праці публічних службовців, універсалізацію цих підходів, наскільки це можливо, із збереженням особливостей, притаманних публічній службі певного виду, запровадження триєдиного підходу до адміністративно-правового регулювання публічної служби – регулювання проходження служби політичних, адміністративних та патронатних службовців у органах законодавчої та виконавчої, органах місцевого самоврядування, адміністративних та патронатних службовців – у судових та правоохоронних органах. Особливо важливе значення для реформування публічної служби відіграє імплементація зарубіжного, передусім європейського досвіду щодо правового регулювання організації та проходження публічної служби, адаптації вимог законодавства України про публічну службу до стандартів Європейського Союзу, врахування при цьому міжнародних стандартів, в тому числі стандартів Ради Європи.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби завжди залишалося одним із найважливіших питань, які входять до кола наукових розробок адміністративно-правової науки; на цей час можемо відзначити наявність цілої низки наукових розробок у цій сфері. В той же час, динаміка реформ в Україні, зміни до законодавства, викликані входженням України до європейського економічного, політичного та правового простору обумовлює необхідність

проведення подальших наукових розробок у сфері удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні.

Вказані фактори зумовлюють необхідність поглибленого дослідження адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні у даній сфері дослідження.

Науково-теоретичною базою дисертації є теоретичні розробки, праці вчених-юристів, таких як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Бесчастний, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, І. І. Боршуляк, Р. Г. Ботвінов, Д. Л. Вітюк, О. В. Волох, А. Б. Гришук, П. В. Євдокимов, М. І. Карпа, Ю. Ю. Кізілов, Ю. М. Кириченко, Н. А. Кузьменко, С. О. Левченко, В. Я. Малиновський, Т. П. Мельничук, О. В. Петришин, В. І. Пилипів, О. В. Попова, Л. Л. Прокопенко, Л. В. Прудіус, М. М. Прокоф'єв, Н. О. Рунова, С. М. Серьогін, Н. С. Сидоренко, Л. С. Стельмащук, В. М. Тимків, Г. В. Фоміч, М. І. Цуркан. Також слід зазначити на великий обсяг захищених дисертаційних досліджень з проблематики публічної служби в останній час, зокрема: дисертація В. І. Пилипіва, що присвячене питанню адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, дисертація П. О. Комірчого з тематики адміністративно-правових засад публічної служби у правоохоронній сфері, дисертація Р. З. Голобутовського щодо адміністративно-правових засад публічної служби в органах судової влади в Україні, дисертація В. О. Галай присвячена науковому дослідженню та розробці концепції принципів публічної служби, питання вирішення спорів, пов'язаних із проходженням публічної служби в порядку адміністративного судочинства досліджувалося в дисертаціях Є. В. Аблова та О. С. Булгакова, теоретико-правовим питанням організації публічної служби присвячена дисертація О. В. Хорошенюк. В той же час, зазначені наукові дослідження не вирішують наукову проблему комплексного дослідження адміністративно-правових проблем правового регулювання публічної служби в Україні, а зосереджуються на окремих питаннях публічної служби або присвячені лише проблематиці державної служби, яка не є тотожною публічній службі як адміністративно-правового інституту. Певною мірою комплексний характер має

монографічне дослідження М. І. Цуркана, але воно проведене понад 10 років тому і не повною мірою враховує ті зміни, які відбулися у підходах до правового регулювання публічної служби в Україні та інших державах, в тому числі країнах ЄС.

На підставі вище викладеного можна зробити висновок, що дослідження питання адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні є актуальним, має важливе наукове значення, в тому числі і для юридичної практики.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснене відповідно до Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, затвердженої розпорядженням КМУ від 27.12.2017 № 1013-р, Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, а також Плану заходів з її реалізації, затверджених розпорядженням КМУ від 21.07.2021 № 831-р, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, на виконання наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927), наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у комплексному правовому аналізі сутності і особливостей адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні на основі узагальнення адміністративно-правової доктрини, чинної нормативно-правової бази, формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства з питань публічної служби.

Для досягнення мети дисертаційного дослідження планується вирішити наступні завдання:

- на підставі вивчення досягнень адміністративно-правової доктрини здійснити аналіз теоретико-правових засад визначення поняття та змісту публічної служби в Україні, відмежування цього правового інституту від суміжних правових інститутів;

- виявити та розкрити систему принципів та функцій публічної служби;

- з'ясувати історичну ретроспективу поняття публічної служби, розвиток законодавства, яке діяло на українських землях і врегульовувало діяльність публічних службовців та публічної служби;

- з'ясувати особливості адміністративно-правової регламентації публічної служби в органах виконавчої влади, судових та правоохоронних органах, в органах місцевого самоврядування та виявити наявні проблеми адміністративно-правового регулювання зазначених видів публічної служби;

- на підставі дослідження можливість вдосконалення законодавства України на основі позитивного досвіду зарубіжних країн, яке регламентує діяльність публічної служби;

- запропонувати науково-обґрунтовані пропозиції по вдосконаленню норм законодавства, якими врегульовано публічну службу в Україні.

Об'єктом дослідження є адміністративні правовідносини, пов'язані із функціонуванням інституту публічної служби в Україні..

Предметом дослідження є сучасний стан та перспективи вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні.

Методи дослідження. Достовірність результатів наукового дослідження забезпечується використанням низки методів: діалектичного, формально-логічного, системно-структурного, історико-правового, порівняльно-правового. Їх використання дозволило визначити особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні. Зокрема, використання *діалектичного методу* дослідження дало змогу розкрити зміст таких понять як «публічна служба», «функції публічної служби», «публічна служба в судових органах» (підрозділи 1.1,

1.2 і 2.2), загальні та спеціальні ознаки публічної служби (підрозділ 1.1), в тому числі публічної служби в органах державної влади, судових і правоохоронних органах, органах місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). *Формально-логічний* метод дав можливість з'ясувати особливості застосування зарубіжного досвіду правового регулювання публічної служби до національних правових реалій (підрозділи 3.1, 3.2). Цей же метод використано у підрозділі 1.1 для відмежування поняття «публічна служба» від поняття «державна служба». *Системно-структурний* метод дозволив у підрозділі 2.1 сформулювати основні підходи до класифікації видів публічної служби, а у розділі 2 – розкрити їх зміст. У підрозділі 1.3 використано *історико-правовий* метод, що дозволило дослідити особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби за законодавством, яке раніше діяло на українських землях. *Порівняльно-правовий* метод дав змогу дослідити відмінності у правовому регулюванні публічної служби за законодавством України та інших держав (підрозділ 3.1).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що робота є першим в Україні науковим дослідженням адміністративно-правового регулювання публічної служби, в якому комплексно аналізується проблеми правового регулювання організації та проходження усіх видів публічної служби. За результатами проведеного дослідження сформульовано та обґрунтовано такі наукові положення:

вперше:

1) розкрито поняття «адміністративно-правове регулювання публічної служби» як цілеспрямований вплив норм адміністративного права, а також норм інших галузей права на правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом на публічну службу, звільненням з неї, проходженням публічної служби, норм, які визначають правовий статус публічних службовців у відносинах, що виникають у зв'язку із здійсненням ними завдань та функцій держави чи інших публічних утворень (в тому числі територіальної громади). Вказано, що важливою характеристикою адміністративно-правового характеру публічної служби є те, що вона не обмежується державною службою та службою в органах місцевого

самоврядування, а поширюється також на службу в судових та правоохоронних органах, і передбачає наявність у структурі органів публічної влади кількох груп публічних службовців, що мають різний правовий статус та повноваження (політичних, адміністративних та патронатних службовців, військовослужбовців та цивільних працівників);

2) визначено поняття «публічна служба в судових органах» як служба на посадах судді (в тому числі обраних до органів суддівського самоврядування, так звана суддівська служба), працівників апарату суду, органів, які здійснюють організаційне, фінансове чи кадрове забезпечення органів суддівського самоврядування, помічників судді, судових розпорядників, судової охорони;

3) виділено спеціальні ознаки суддівської служби, а саме: постійний характер служби; (крім суддів Конституційного Суду України); конкурсний характер призначення суддів суду загальної юрисдикції; неполітичний характер призначення суддів суду загальної юрисдикції (крім суддів Конституційного Суду України); особливі вимоги, які ставляться до кандидата на посаду судді, передбачені ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»; участь Вищої кваліфікаційної комісії суддів у доборі на посаду судді суду загальної юрисдикції; призначенню на посаду судді суду загальної юрисдикції передують проведення спеціальної підготовки кандидатів, складання ними відбіркових та кваліфікаційних іспитів; призначення на посаду судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою, яка включає врахування кваліфікаційного оцінювання кандидатів; спеціальний порядок конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України; конкурсний порядок переведення судді до іншого суду, крім випадків переведення у зв'язку із реорганізацією, ліквідацією або припинення роботи суду; здійснення періодичної перевірки на відповідність діяльності судді здійснювати правосуддя (через механізм кваліфікаційного оцінювання діяльності судді); спеціальна дисциплінарна відповідальність судді; особливий порядок звільнення судді з посади та припинення його повноважень; право судді на обрання на адміністративну посаду в суді, де він проходить службу, або в органах суддівського

самоврядування; прийняття в процесі здійснення публічної служби покладених на суддю функцій зі здійснення правосуддя та інші функцій шляхом прийняття об'єктивних, неупереджених та законних рішень;

4) визначено, що така ознака, як постійність не притаманна публічній службі на посадах членів органів суддівського самоврядування, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Етичної ради та Конкурсної комісії, які створюються для забезпечення добору до Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службі на посадах патронатної служби в органах судової влади;

5) обґрунтовано особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронних органах, на відміну від публічної служби в органах виконавчої влади та в судових органах, які проявляються у відсутності базового нормативно-правового акту, який визначає особливості прийняття, проходження відповідної служби та звільнення із неї; в даному аспекті наявний цілий комплекс базових нормативно-правових актів, якими визначається правовий статус службовців відповідного правоохоронного органу, а також нормативно-правові акти, видані центральним органом виконавчої влади, який уповноважений спрямовувати і врегульовувати діяльність відповідного правоохоронного органу, самим правоохоронним органом, що має статус відповідного органу виконавчої влади або керівником відповідного правоохоронного органу, прийнятті на реалізацію положень базових нормативно-правових актів;

б) визначено ознаки публічної служби на посадах в органах місцевого самоврядування на посадах, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді, а саме: а) обмежене поширення положень законодавства про публічну службу в частині її проходження, зайняття посади, притягнення до відповідальності; б) політичний характер публічної служби, оскільки для цієї категорії посад відсутні вимоги щодо політичної неупередженості, а заміщення посад публічної служби шляхом прямих виборів здійснюється переважно на основі пропорційної виборчої системи, а висування кандидатів у депутати місцевих рад, на посади сільського, селищного, міського

голови здійснюється переважно через місцеві організації політичних партій; в подальшому депутати місцевих рад вправі об'єднуватися у депутатські фракції, які формуються на партійній основі, а підставою для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою можуть бути підстави, передбачені в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад»; в) некар'єрний характер публічної служби, для якої не передбачаються процедури оцінки діяльності публічного службовця, конкурсний відбір чи можливість переведення на вищу чи нижчу посаду;

7) визначено ознаки публічної служби на посадах службовців місцевого самоврядування, а саме: а) адміністративно-правове регулювання служби відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та спеціальних актів, прийнятих на його основі; б) виконання повноважень щодо підготовки проектів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, організації виконання таких актів та контролю за їх виконанням, надання адміністративних послуг, управління комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, управління персоналом в органах місцевого самоврядування, здійснення інших завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених законом; в) заміщення посад виключно на основі конкурсу або за іншою процедурою, визначеною в законі; г) чітке визначення посад службових осіб місцевого самоврядування в законі; д) здійснення повноважень щодо організаційного, кадрового, матеріального та іншого забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування керівником служби; е) поділ посад службових осіб місцевого самоврядування на категорії, для яких передбачаються окремі вимоги до професійної компетентності (освіти та досвіду роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій); є) можливість строкового призначення на посаду у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким відповідно до закону зберігається посада; ж) необхідність проходження оцінювання службової діяльності, стажування та підвищення кваліфікації відповідно до порядку, що передбаченого Законом;

8) ознаки патронатної служби в органах місцевого самоврядування, а саме: відсутність конкурсного відбору на посаду або випробування, невеликий обсяг вимог щодо професійної компетентності порівняно із службовими особами місцевого самоврядування, призначення особи патронатної служби здійснюється особою, забезпечення діяльності якої входить до повноважень відповідного службовця, виключно строковий характер службових відносин, припинення відносин патронатної служби з ініціативи суб'єкта призначення або у разі припинення повноважень суб'єктом призначення, умови оплати праці визначаються за пропозицією суб'єкта призначення, на таких осіб не поширюються права, обов'язки, гарантії та відповідальність службовців місцевого самоврядування.

вдосконалено:

9) визначення поняття «публічна служба», яку викладено як специфічну діяльність політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких, які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів;

10) перелік ознак публічної служби, а саме визначено, що їй притаманні: управлінський характер, службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не власних інтересів через здійснення публічної влади або надання адміністративних послуг; постійність та професійність служби, яка не має політичного характеру; переважно функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, прийнятого на підставі проведеного конкурсного відбору або шляхом проведення виборів; професійність службової діяльності (здійснюється на постійній основі; наявність

відповідної професійної компетентності; є основним джерелом матеріального забезпечення особи); оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів; особливе адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби та статусу публічних службовців;

11) перелік видів публічної служби, а саме до неї віднесено: 1) політичну службу, представлену особами, діяльності яких притаманний політичний характер, які обираються населення або призначаються виборними суб'єктами на політичній основі та несуть перед ними політичну відповідальність; 2) державну службу, тобто діяльність працівників органів державної влади, спрямована на реалізацію державно-владних функцій, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 3) службу в органах місцевого самоврядування, тобто діяльність працівників органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 4) мілітаризовану службу, тобто військову службу, службу в правоохоронних органах, органах безпеки та цивільного захисту; 5) суддівську службу; 6) прокурорську службу; 7) патронатну службу осіб, які забезпечують діяльність органів влади та місцевого самоврядування, однак не є політичними чи державними службовцями;

12) визначення поняття «публічна служба у правоохоронних органах», яку визначено як особливий вид публічної служби, який передбачає виконання правоохоронної функції службовцями відповідних органів;

13) перелік повноважень, переданих на період воєнного стану головам територіальних громад, якщо у відповідній громаді не створено військову адміністрацію, а саме слід наділити голів територіальних громад повноваженнями щодо запровадження заходів воєнного стану, передбачених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» без залучення місцевої ради, однак із обов'язковим погодженням прийняття відповідного рішення із відповідною районною військовою адміністрацією;

набули подальшого розвитку:

14) наукові погляди щодо співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». Визначено, що поняття «публічна служба» у своєму

сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба»: якщо до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях, то до публічної служби додатково відноситься служба на політичних, в тому числі виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування відповідно до положень законів України;

15) наукові позиції щодо визначення принципів публічної служби, а саме обґрунтовано виділення таких принципів: дотримання конституційних принципів верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гуманізму та соціальної справедливості в діяльності публічної служби; професійності, політичної нейтральності та стабільності адміністративної служби; прозорості і відкритості публічної служби; доброчесності публічної служби; патріотизму та публічності публічної служби; єдності правових і організаційних основ публічної служби; клієнтоорієнтованості та ефективності публічної служби при наданні адміністративних послуг населенню; громадського та державного контролю за публічною службою; об'єктивного інформування суспільства про діяльність публічних службовців; інші принципи, які є специфічні для конкретного виду публічної служби, державного органу, органу місцевого самоврядування, правоохоронного органу або військового формування;

16) наукові погляди щодо переліку та змісту функцій публічної служби, а саме виділено та розкрито зміст функцій публічної служби, таких як: правотворча; правозастосовча; правоохоронна; захисна; контрольна-наглядова; координаційна; планово-прогностична; контрольна-наглядова; службовоорганізаційна;

17) дослідження змісту адміністративно-правового регулювання публічної служби за законодавством, яке діяло на українських землях, в тому числі розвиток адміністративно-правового регулювання публічної служби незалежної України, періодизація формування та подальшого реформування законодавства України про публічну службу;

18) дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання публічної служби, в тому числі досвіду держав Європейського Союзу, держав, що є суміжними з Україною, інших держав, в тому числі Сполучених Штатів Америки, в частині наукового дослідження можливості врахування цього досвіду в адміністративно-правовому регулюванні публічної служби.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання висновків та пропозицій дисертації у:

– у науково-дослідній сфері – як основна для наступних наукових досліджень адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні;

– у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Організаційно-правові засади публічної служби», «Публічна служба у сфері соціального забезпечення», «Муніципальне право» (акт впровадження №01341/23 від 27.12.2023р.) (Додаток Б);

– у правозастосовній діяльності судових та інших юрисдикційних органів – при вирішенні спірних питань, пов'язаних із публічною службою (акт впровадження №56243/23 від 27.12.2023р.) (Додаток В).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею. Сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації, що виносяться на захист, отримані автором самостійно.

У науковій статті «До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині» (Владовська К. П. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. С. 124-128), опублікованій у співавторстві з А. М. Івановською, особистий внесок здобувача полягає у формуванні авторського підходу щодо визнання за публічною службою у органах управління Державної прикордонної служби України таких спеціальних рис, як: мілітарний характер; особлива правоохоронна мета; переважно охоронний та захисний характер відносин; застосування у разі потреби легального примусу, спеціальних засобів і

зброї; втілення службових повноважень персоналу у правовідносинах у процесі дотримання принципів і реалізації заходів прикордонної політики; більш чітка система законодавства; наявність у структурі як підрозділів, що безпосередньо виконують завдання із охорони та захисту державного кордону, так і органів, що мають передусім контрольно-управлінські функції. Вказаний внесок здобувача становить 60% змісту статті.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднено на таких наукових та науково-практичних конференціях та круглих столах: XXVI щорічній звітній науковій конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави» (м. Хмельницький, 12 березня 2022 року), міжнародній науково-практичній конференції «Правові, управлінські та економічні засади розбудови європейських цінностей в Україні» (м. Хмельницький, 20 травня 2022 року), міжнародній науково-практичній конференції «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи» (17 червня 2022 р., м. Львів), міжнародній науковій конференції «Двадцять перші осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 року), XXVII щорічній звітній науковій конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави» (м. Хмельницький, 10 березня 2023 року), VI міжнародній науково-практичній конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади», присвяченій 85-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 31 березня 2023 року), міжнародній науково-практичній конференції «Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування» (17 травня 2023 року), II міжнародній науково-

практичній конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 12 наукових працях, зокрема в 4 наукових статтях у фахових виданнях України, 8 тезах доповідей на конференціях та інших наукових заходах.

Структура дисертаційного дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг роботи становить 216 сторінок, з них основного тексту – 151 сторінка. Список використаних джерел складається з 173 найменувань і міститься на 17 сторінках, три додатки розміщено на 7 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1 Правова природа та ознаки публічної служби в адміністративно-правовій доктрині, відмежування публічної служби від суміжних правових інститутів

Адміністративно-правова реформа публічної служби, обрання кращої моделі її побудови та функціонування, вдосконалення нормативно-правової бази, якою врегульовується питання здійснення публічної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, залишають актуальними питання визначення правової природи, ознак, видів та змісту публічної служби в Україні та світі. Без точного визначення поняття публічної служби не можна прийти до правильних висновків прикладного характеру, які б дозволили удосконалити існуючу модель побудови публічної служби в Україні [20, с. 125]. Попри те, що в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України існує визначення публічної служби [61], питання визначення публічної служби, яке найбільш повно розкривало б правову природу публічної служби залишається відкритим.

Говорячи про визначення публічної служби, слід зазначити передусім про те, в адміністративно-правовій доктрині точаться дискусії щодо зазначеного питання: вона може розглядатися як поняття, відмінне від державної служби, включаючи в себе останню, або як поняття, тотожне їй. Викликане це тим, що поняття публічної служби, яке міститься в Кодексі адміністративного судочинства України, не містить сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності – 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 [61]. Тобто

змістовно законодавчо визначеним поняттям «публічна служба» охоплюється державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, служба в правоохоронних органах та військова служба (якщо їх розглядати окремо, як це часто відбувається у адміністративно-правовій доктрині). Тобто державна служба розглядається як вид публічної служби, будучи змістовно вужче. В той же час, із цього визначення не можна зробити висновок, які ознаки є визначальними для відмежування публічної служби від інших видів трудової діяльності, які із останніх є більш чи менш публічними для того, щоб бути включеними або не включеними у поняття «публічна служба» (так, М. І. Цуркан виділяє такі види служби, які навряд чи можна віднести до публічної служби – такі як корпоративна служба та громадська служба, тобто служба на адміністративних посадах в корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, а також зазначає, що в зарубіжних державах часто до публічної служби відносять усіх працівників державного сектору, в тому числі працівників освіти та охорони здоров'я, які не є публічними службовцями відповідно до законодавства України [167, с. 7-8]). Без наукового дослідження досягнень адміністративно-правової доктрини, навряд чи можна визначитися які саме види службової діяльності можна віднести до змісту поняття «публічна служба»; якими саме ознаками вона має володіти для того, щоб бути саме публічною службою. Із цією метою звернемося до адміністративно-правової доктрини та доктрини публічного управління та адміністрування.

Відповідно до позицій В. Б. Авер'янова та О. Ф. Андрійко, поняття «публічної служби» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування; публічно-правовий статус повинні мати не всі працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Тому поняття публічної служби слід обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Таким чином, не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих

посадах у приватному секторі [2, с.54]. На жаль, зазначене розуміння публічної служби все ж не дозволяє точно визначити питання щодо можливості віднесення до неї служби у правоохоронних органах та військових формуваннях (особливо тих, статус яких як органів державної влади не є визначеним, наприклад Національна гвардія України, що є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України, однак саме останнє є органом державної влади, а не Національна гвардія), служби у закладах, які виконують державні функції, однак не є органами державної влади (заклади освіти, заклади охорони здоров'я, заклади культури тощо), а також які саме суб'єкти публічної адміністрації віднесені до категорії «недержавних» (крім органів місцевого самоврядування, які є органами, похідними від територіальної громади, а не від апарату держави).

С. М. Серьогін поняття публічної служби визначає з більш широкого поняття «служба» як виду суспільно-корисної діяльності людини, як соціального інституту і як системи соціальних державних органів, а також як професійної діяльності певної групи осіб; в останньому розумінні це професійна діяльність визначеної групи осіб (службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інституцій [136, с. 13]. Дане визначення дозволяє визначити три основних види служби – публічну, громадську та корпоративну. Визначення публічної служби науковець на жаль не здійснює, однак зазначає, що існують два підходи до її визначення: інституційний та функціональний. За першого підходу публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ), тобто до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції. Відповідно до функціонального підходу ключовим є реалізація публічних завдань як державними, так і недержавними суб'єктами [43, с. 35].

Можемо погодитися із висловленою О. Хамходерою позицією, що публічна

служба є похідним поняттям від поняття «служба», яким позначається або специфічна організаційна форма різних апаратних утворень (зокрема державних інституцій), або окремий вид трудової активності людини [3, с. 359]. В цьому аспекті науковець використовує позицію, висловлену раніше Л. Р. Білою-Тіуною, яка зазначає, що поняття «служба» у загальному розумінні цього слова може використовуватися як позначення виду діяльності людей (учитель, лікар, викладач, бухгалтер тощо), або як найменування певного органу (Служба безпеки України тощо) або його структурного підрозділу (служба персоналу, інформаційна служба тощо) [5, с. 46]. Ознаками, які вирізняють службу від інших видів діяльності людини, Л. Р. Біла-Тіунова та С. В. Ківалов називають: її спрямованість на створення умов матеріального виробництва (а не саме виробництво цінностей); здійснення її за допомогою специфічного засобу праці – інформації; пов'язаність переважно з розумовою (а не фізичною) активністю; оплатність; здійснення її особами, які займають певну посаду як штатну одиницю органу/організації (а не володіють посадою, не розпоряджаються нею за власним бажанням) [59, с. 15]. М. І. Цуркан уточнює останню ознаку як «здійснення служби особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях» [167, с. 6-7]. На нашу думку, служба як вид діяльності людини не вичерпується лише цими ознаками і лише за наявності згаданих ознак службу можна звести до будь-якого виду трудової діяльності. В той же час, основним для відмежування її від таких видів діяльності як виробнича діяльність, виконання робіт, надання послуг, має стати її управлінський характер, спрямованість на організаційно-управлінське забезпечення діяльності колективної спільноти – держави в особі її органу, підприємства чи установи, територіальної громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ, громадської організації чи організації приватної форми власності. Цим самим можна відмежувати службову діяльність органів управління відповідної юридичної особи від виробничих підрозділів цієї ж організації (в першому випадку можна говорити про службову діяльність, в другому – про виробничу); службову діяльність органів управління громадського формування від соціальної діяльності

рядових членів цієї організації тощо.

Публічна служба як вид службової діяльності має специфічні ознаки, які дозволяють відмежувати її від інших видів службової діяльності, таких як громадська та корпоративна служба.

Зокрема, вже згаданий нами вище М. І. Цуркан визначає публічну службу як врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах й органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [167, с. 9]. Тобто основними критеріями для визначення публічної служби, її відділення від вище вказаних корпоративної та громадської служб, є: реалізація в результаті відповідної трудової діяльності осіб, які обіймають відповідні посади у структурах державного та комунального сектору завдань та функцій держави та органів місцевого самоврядування; врегулювання змісту та особливостей такої діяльності Конституцією України та законами України (вони не можуть бути врегульовані актом корпоративного утворення або громадської організації, а локальне регулювання публічної служби має другорядний характер). Таке ж визначення публічної служби можна простежити і в дисертаційному дослідженні О. І. Бедного: служба, яка здійснюється на посадах в державних органах та органах місцевого самоврядування і спрямована на реалізацію суспільно-важливих (публічних) функцій [4, с. 7]. При цьому, слід зазначити, що до категорії публічної служби М. І. Цуркан відносить також військову службу та службу у правоохоронних органах, які він називає видами державної служби [167, с. 9], хоча із поданого науковцем визначення це не впливає. Аналогічно дане вченим поняття публічної служби як «професійної публічної діяльності» звужує публічну службу до адміністративної, виключаючи із її змісту службу на виборних посадах, хоча при цьому вчений вважає останню видом публічної служби [167, с. 10].

О. В. Попова визначає публічну службу як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок

бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [96, с. 586]. В цьому визначенні можемо простежити кілька додаткових рис публічної служби: її функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду. З іншого боку, це визначення по суті зводить поняття публічної служби до державної, оскільки «виконання завдань і функцій держави» стосується передусім органів державної влади, правоохоронних органів та військових формувань, однак не органів місцевого самоврядування. Із цим погодитися не можемо, оскільки служба в органах місцевого самоврядування також передбачає виконання завдань публічно-правового характеру, однак в цьому випадку – завдань та функцій територіальної громади або громад, які входять до складу району, області або регіону, прирівняного за статусом до області (Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь). Також виникає питання щодо можливості застосування ознаки виникнення відносин щодо проходження публічної служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, до правовідносин, пов'язаних із проходженням служби на виборних посадах на загальнодержавному та муніципальному рівнях. Вказане О. В. Поповою визначення звужує публічну службу, виключаючи із її складу політичну службу.

О. В. Попова виділяє також наступні (крім визначених вище) ознаки публічної служби: особи, які служать в органах влади чи місцевого самоврядування, маючи владні повноваження за посадою задля виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічного інтересу, не тотожні у своєму статусі особам, котрі працюють у таких органах, маючи права і обов'язки, не пов'язані зі здійсненням публічного управління; публічною службою є служба в органах виконавчої влади, апараті всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування»; постійність служби (призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень такої); професійний характер здійснення повноважень за посадою на платній основі (за рахунок бюджетних коштів) [96, с.

585-586]. Схожий перелік ознак публічної служби виділяє Л. Р. Біла-Тіунова: зайняття посади у відповідних органах, установах, організаціях незалежно від форми власності і конкретних організаційних структур; службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не своїх інтересів; професійність службової діяльності (здійснюється на постійній основі; наявність відповідної професійної компетентності; є основним джерелом матеріального забезпечення особи); оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів [5, с. 47-48]. Визначені науковцем ознаки публічної служби виключають із її складу не тільки політичну службу (для якої ознаки постійності, професійності, а для політичних посад у місцевих радах – і оплатності, не притаманні), а й службу в правоохоронних органах та військових формуваннях, (останні не завжди можна визначити як органи влади).

На думку О. С. Петренко, публічна служба – це служба в апараті центральних та місцевих органів виконавчої влади, в апараті органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади [84, с. 14]. Дане визначення безперечно потребує корегування, оскільки воно зводиться до державної служби, причому не виправдано звужений перелік правоохоронних органів, служба в яких є публічною; з іншого боку – друга складова цього визначення викликає інтерес: по суті значна частина публічних службовців здійснюють надання адміністративних послуг, хоча й в цьому випадку дане визначення виключає велику кількість публічних службовців, в тому числі тих, які знаходяться на посадах, які є виборними або політичними, а також на посадах в органах місцевого самоврядування.

П. О. Комірчий дає таке визначення публічної служби: вид служби, який: об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (публічних службовців), що фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються (обираються); виявляється у виконанні та практичній реалізації

публічної влади [62, с. 54]. Дане визначення є більш вдалим з точки зору змістового наповнення публічної служби. Науковець при цьому виділяє три ознаки, які характеризують саме публічну службу – вона спрямована на забезпечення та захист публічного інтересу; функціонування публічної служби виявляється у виконанні або забезпеченні виконання публічно-владних функцій і повноважень; фінансове забезпечення діяльності відбувається за рахунок держави або ж муніципального утворення [62, с. 52].

Особливий науковий інтерес викликає позиція на правову природу публічної служби, що висловлена О. С. Булгаковим: її ознаками на його думку є особливий порядок призначення на посаду, що має форму адміністративного акта, який видається суб'єктом владних повноважень на підставі проведення конкурсного відбору чи шляхом проведення виборів; функціональне спрямування діяльності публічного службовця має визначену зумовленість необхідності задоволення публічних інтересів; фінансування здійснення публічної служби за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [13, с. 68]. Зазначені ознаки однак не дозволяють відмежувати публічну службу від інших видів трудової діяльності, оскільки в даному випадку немає ключової ознаки – виконанні або забезпеченні виконання публічно-владних функцій і повноважень, яка висловлена П. О. Комірчим. Однак, за умови поєднання ознак, виділених обома вченими, можна чітко визначити правову природу публічної служби порівняно із іншими видами діяльності людини.

Додатково можна навести ознаки публічної служби, виділені Н. О. Руновою, науковець додатково наводить такі ознаки: зайняття публічної посади в органі публічної влади; спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування й розвитку [143].

А. В. Петришин хоч і не виділяє поняття публічної служби, однак здійснена ним класифікація публічної служби на політичну, адміністративну (до якої він відносить державну, муніципальну та дипломатичну службу), спеціалізовану (військову службу та службу в правоохоронних органах) та громадську службу (остання передбачає роботу в державних та комунальних закладах) [85, с. 9]

дозволяє визначити підхід науковця до визначення поняття «публічна служба» як достатньо широкий. Л. С. Стельмащук використовує схожий підхід, який передбачає, що до публічної служби відноситься державна та муніципальна служба, а до першої відноситься цивільна та мілітаризована служба; політична та громадська служба не розглядається науковцем як публічна [151, с. 56]. На думку Л. Р. Білої-Тіунової публічна служба включає в себе політичну, державну, військову службу та службу на посаді судді, службу на посаді в органах місцевого самоврядування [6]. На нашу думку, поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба», причому до основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану службу (громадська служба в розумінні роботи в державних та комунальних закладах, крім випадків, коли вона передбачає виконання функцій держави або місцевого самоврядування та наявність відповідних владних повноважень, є лише видом трудових відносин); державною є адміністративна та спеціалізована служба (крім служби в органах місцевого самоврядування, яка є муніципальною службою, яка все ж відноситься до публічної служби).

В. М. Тимків визначає публічну службу як політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави [157, с. 73]. Дане визначення є цікавим з точки зору поширення відносин публічної служби на громадські структури, які уповноважені на виконання публічних функцій (наприклад, Аудиторська палата, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури тощо). На нашу думку, у разі виконання зазначеними громадськими формуваннями делегованих (державою чи територіальною громадою) повноважень, їх можна розглядати як суб'єктів публічного управління, а відповідну діяльність осіб, які реалізують зазначені повноваження – як публічну службу.

І. В. Недобор виділяє публічну службу як здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців [79, с. 116] (однак

науковець не уточнює, кого саме він відносить до останніх). Як діяльність розглядає публічну службу й А. С. Сіцинський: як сферу професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямовану на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування [146]. О. А. Задихайло визначає публічну службу аналогічно: як професійну політично неупереджену публічну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання управлінських (адміністративних) послуг [51, с. 145]. В. О. Галай визначає публічну службу як професійну діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності (публічна служба у вузькому розумінні), а також осіб, які призначені на посади політичними діячами, осіб залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо (публічна служба у широкому розумінні) [23, с. 65].

В. Я. Малиновський визначає публічну службу як правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом. Він виділяє такі характеристики правової природи публічної служби: охоплює публічних службовців, які здійснюють відповідні функції, що входять до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, в яких вони проходять публічну службу; охоплює службу у всіх органах публічної влади та забезпечує безпосереднє державне і муніципальне управління, надання адміністративних послуг населенню; має власне законодавче та нормативне забезпечення, публічні службовці мають окремий правовий статус, а їх поведінка унормовується спеціальними законодавчими актами; має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що органічно поєднана із системою вищої та післядипломної освіти [75, с. 45-46].

На підставі вище викладеного дослідження законодавчих та доктринальних основ визначення поняття «публічна служба» можемо погодитися із тим, що поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба»: якщо до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях, то до публічної служби додатково відноситься служба на політичних, в тому числі виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування відповідно до положень законів України.

Публічну службу можна визначити як специфічну діяльність політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких, які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів [20, с. 127-128].

Основною ознакою публічної служби є її управлінський характер, спрямованість на організаційно-управлінське забезпечення діяльності колективної спільноти – держави в особі її органу, підприємства чи установи, територіальної громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ, громадської організації чи організації приватної форми власності; реалізація в результаті відповідної діяльності публічних службовців завдань та функцій держави, територіальної громади, інших уповноважених на здійснення публічної влади колективних спільнот.

Іншими спеціальними ознаками публічної служби є: службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не власних інтересів через здійснення публічної влади або надання адміністративних послуг; постійність та

професійність служби, яка не має політичного характеру; переважно функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, прийнятого на підставі проведеного конкурсного відбору або шляхом проведення виборів; професійність службової діяльності (здійснюється на постійній основі; наявність відповідної професійної компетентності; є основним джерелом матеріального забезпечення особи); оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів; особливе адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби та статусу публічних службовців.

Щодо адміністративно-правового регулювання публічної служби, слід зупинитися дещо докладніше. На думку В. В. Галунька та О. М. Онищука, адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держав. З іншого боку, В. В. Сокурєнко, досліджуючи питання адміністративно-правове регулювання у сфері національної оборони вказує, що останнє – це цілеспрямований упорядковувачий вплив на відносини, що виникають у сфері оборони, який здійснюється публічною адміністрацією шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) і пов'язується з встановленням конкретних прав та обов'язків суб'єктів відповідних відносин [149, с. 179-180]. Виходячи із цих визначень, можемо виділити власне визначення поняття «адміністративно-правове регулювання публічної служби» як цілеспрямований вплив норм адміністративного права, а також норм інших галузей права на правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом на публічну службу, звільненням з неї, проходженням публічної служби, норм, які визначають правовий статус публічних службовців у відносинах, що виникають у зв'язку із здійсненням ними завдань та функцій держави чи інших публічних утворень (в тому числі територіальної громади). Особливим у цьому контексті є полівидовий характер

публічної служби – вона не обмежується державною службою та службою в органах місцевого самоврядування, і передбачає наявність у структурі органів публічної влади кількох груп публічних службовців, що мають різний правовий статус та повноваження.

Одним із актуальних питань, що цікавить науковців-адміністративістів є питання розкриття видів публічної служби. В ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України визначає публічну службу 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 [61]. Цим самим фактично до публічної служби віднесено державну службу, патронатну службу та службу в органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування. В той же час, в адміністративно-правовій доктрині визначені й інші види публічної служби.

Так, поряд із державною службою та службою в органах місцевого самоврядування, вчені-адміністративісти виділяють також: політичну (яка включає в себе представників органів законодавчої та виконавчої влади, а також місцевого самоврядування, які працюють на виборних посадах), суддівську та цивільну службу (до останньої відносять службу в апараті органів державної виконавчої влади, так звану адміністративну або апаратну службу) [138, с. 215], спеціалізовану (куди відносять представників правоохоронних органів), суддівську та військову службу [11, с. 410], державну політичну, державну адміністративну, державну спеціалізовану та державну мілітаризовану службу [59], службу на посаді судді [6, с. 143], політичну, безпекову (військову та правоохоронну), правничу (суддівську та прокурорську) та патронатну службу [75, с. 48-49], політичну службу, службу на посаді судді, а у структурі державної служби – цивільну, спеціалізовану та військову службу, а також службу в органах влади Автономної Республіки Крим [167, с. 10-18], політичну (до якої віднесені президентська, депутатська та урядова служби) та суддівську служби [5, с. 48-50], цивільну публічну та мілітаризовану

публічну службу, причому до першої віднесено загальну (в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування) та спеціалізовану цивільну службу (дипломатична та консульська служби, служба в органах прокуратури, податкових, митних органах і в органах юстиції) [153, с. 107-108].

Як зазначає І. Сурай до посад публічної служби слід віднести: політичні посади (Президента України, народних депутатів України; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів), посади публічної служби, що зазнають постійного політичного впливу (керівника Офісу Президента України та його заступників, постійних представників Президента України та Кабінету Міністрів України у інших органах влади чи окремих адміністративно-територіальних одиницях, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників), посади публічної служби у державних колегіальних органах (в тому числі у Національній раді з питань телебачення та радіомовлення України, Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Національному агентстві з питань запобігання корупції тощо), посади суддів, посади прокурорів, посади військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, посади осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом, посади державної служби, посади дипломатичної служби, посади сервісної служби (посади працівників Центрів надання адміністративних послуг), посади в органах місцевого самоврядування, посади Апарату Верховної Ради України, помічників-консультантів народних депутатів України. Таким чином, науковець виділяє такі види публічної служби: політичну, державну, суддівську та прокурорську, військову, правоохоронну, сервісну, дипломатичну та парламентську служби, службу в органах місцевого самоврядування [155, с. 122-124].

Ряд науковців виділяють тільки дві групи публічної служби: державну службу (до якої відносять діяльність на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну службу,

дипломатичну службу, професійну діяльність в органах виконавчої влади) та службу в органах місцевого самоврядування (до якої відносять діяльність на політичних посадах в органах місцевого самоврядування, службу у виконавчих органах місцевого самоврядування, діяльність на політичних посадах в органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим, службу у виконавчих органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим [157, с. 73].

Крім того, до змісту державної служби також відносять державну службу, що не потребує наявності в держслужбовців спеціального адміністративно-правового статусу (відповідні службовці органів виконавчої влади, прокуратури, органів військового управління, дипломатичної служби), державну службу, яка передбачає наявність у держслужбовців спеціального адміністративно-правового статусу (Президент України, публічні службовці органів, утворених Президентом України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, народні депутати України, голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники, депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування, судді, прокурори, військовослужбовці, особи рядового та начальницького складу правоохоронних органів та працівники інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, керівники органів державної влади, особливості призначення та звільнення яких визначені в Конституції України, наприклад, Голова та члени Антимонопольного комітету України, Голова та члени Рахункової палати, Голова та члени Центральної виборчої комісії) та патронатну державну службу (службовці патронатних служб, створених у відповідному органі державної влади, місцевого самоврядування, судовому чи правоохоронному органі) [62, с. 61-63].

Таким чином, на основі вище викладеного, можемо прийти до висновку, що до публічної служби відносяться наступні види: 1) політична служба, представлена особами, діяльності яких притаманний політичний характер, які обираються населення або призначаються виборними суб'єктами на політичній основі та несуть перед ними політичну відповідальність; 2) державна служба, тобто діяльність працівників органів державної влади, спрямована на реалізацію

державно-владних функцій, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 3) служба в органах місцевого самоврядування, тобто діяльність працівників органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 4) мілітаризована служба, тобто військова служба, служба в правоохоронних органах, органах безпеки та цивільного захисту; 5) суддівська служба; 6) прокурорська служба; 7) патронатна служба осіб, які забезпечують діяльність органів влади та місцевого самоврядування, однак не є політичними чи державними службовцями.

1.2 Система принципів та функцій публічної служби

Питання оновлення підходів до визначення принципів, на яких базується публічна служба та діяльність публічних службовців залишається актуальним і, значною мірою, невирішеним ні в правовій доктрині, ні на рівні нормативних документів. Як вірно зазначає В. О. Галай, в адміністративно-правовій доктрині відсутня єдина узгоджена позиція щодо диференціації принципів публічної служби, існуючі принципи систематизовані шляхом додавання без належного логічного та змістового поєднання; ряд класифікацій містять самодублювання принципів з різних груп [23, с. 29]. Зазначене викликане й тим, що єдиного законодавчого переліку принципів публічної служби в законодавстві України немає. Частина з принципів публічної служби визначена в Конституції України (наприклад, принцип рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, визначений у ст. 38 Основного закону), частина – в Законі України «Про державну службу», зокрема в ст. 4 визначено 10 принципів, з іншого боку відповідний перелік принципів здійснення публічної служби можна простежити і в інших законах (так, в ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено 14 принципів, свій перелік принципів служби міститься і в законах «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про Державну прикордонну службу України», «Про судоустрій та статус суддів», «Про дипломатичну службу» тощо). У зв'язку із цим, питання визначення поняття

та видів принципів публічної служби залишається актуальним, оскільки публічна служба виявляється у принципах, основних засадах її функціонування та здійснення. А тому реформування публічної служби невіддільне без виявлення її правової природи, яку можна розкрити саме через категорію принципів публічної служби.

Принципи публічної служби в адміністративно-правовій доктрині визначаються як: основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [137, с. 25]; основні керівні положення, які визначають основи формування та функціонування не тільки інституту державної, а й публічної служби [136, с. 50]; основні керівні ідеї здійснення публічної служби, зумовлені природними правами людини та засновані на міжнародних стандартах публічної служби, що знайшли своє відображення в актах національного законодавства, які втілюють науково обґрунтовані основи реалізації завдань і функцій державної служби та сприяють ефективності політики держави в питаннях забезпечення прав і свобод громадян, побудови громадянського суспільства [144, с. 102]; вихідні положення і теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої публічної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави [43, с. 29]; фундаментальні ідеї, положення, які є підґрунтям побудови всієї системи публічної служби і дотримання яких є передумовою ефективного виконання функцій, покладених на публічного службовця [169, с. 116]. Принципи публічної служби спрямовані на просування, підтримку й захист соціальних цінностей в період її реалізації та проходження; мають найбільш поширений, абстрактний характер; визначають сутність і зміст державної служби, а також напрямки їх подальшого розвитку; мають пріоритет (вищість) щодо верховенства закону у сфері державної служби; означені підвищеною стабільністю та стійкістю; закріплені в тексті Закону України «Про державну службу» [1, с. 56].

Втім, не можемо погодитися із останньою тезою, оскільки до публічної служби відносяться не тільки державна служба. Поняття «публічна служба» є ширшим, ніж термін «державна служба»: якщо до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях, то до публічної служби додатково відноситься служба на політичних, в тому числі виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування відповідно до положень законів України [20, с. 127]. Саме тому, принципи публічної служби безперечно включають у себе ті принципи, що передбачені Законом України «Про державну службу», а також іншими законами, якими визначається правовий статус осіб, які є військовослужбовцями або працівниками правоохоронних органів, однак не вичерпуються ними.

Якщо провести аналіз того переліку принципів публічної служби, який наводиться у адміністративно-правовій доктрині, можемо виділити, зокрема, наступні:

1) верховенства права (підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями; юридична визначеність та заборона свавільного розсуду – органи та службовці публічної служби діючи від імені держави ні в якому разі не можуть приймати рішення ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості). Ряд науковців (В. Л. Костюк та І. Б. Воробйова) пропонують доповнити цей принцип принципом верховенства прав та свобод людини у виконанні публічним службовцем своїх професійних (службових) обов'язків;

2) законності (обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України). З правової точки зору, цей принцип може охоплюватися принципом верховенства права і на думку В. Л. Костюка концепція принципу «законності»

ускладнюватиме виконання законів, які будуть суперечити нормам Основного Закону України, тому неухильне дотримання державними службовцями конституції та законів в умовах правової держави має охоплюватися вимогам забезпечення та утвердження основних елементів верховенства права;

3) патріотизму і публічності (віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків). Одним з елементів принципу патріотизму і публічності є можливість надання громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування «адміністративних послуг», в результаті яких держава та територіальна громада в особі створених ними органів через публічних службовців служить людині в реалізації нею свого права чи законного інтересу. Аналогічним йому є принцип служіння народу України, передбачений для державних службовців і принцип служіння територіальній громаді, передбачений для службовців органів місцевого самоврядування;

4) політичної нейтральності (утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків). Цей принцип стосується публічних службовців, які обіймають посади політичного характеру (Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, голів територіальних громад, депутатів місцевих рад) лише в частині недопущення впливу політичних поглядів публічного службовця на виконання службових обов'язків (в даному випадку виражається дія принципу політичної неупередженості); для мілітаризованої публічної служби актуальним є принцип безпартійності, оскільки відповідно до положень законів «Про Збройні Сили України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну гвардію України», «Про Службу Безпеки України» на період служби членство у політичних партіях у публічних службовців правоохоронних органів та військових формувань зупиняється, а відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський взагалі не може бути членом політичної партії;

5) прозорості і відкритості (забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг (алгоритм дій, вартість тощо); звернення громадян, доступ до публічної інформації);

6) стабільності (призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів, не стосується посад політичної публічної служби);

7) доброчесності (спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень; в узагальненому вигляді це шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність) [15, с. 87-88; 23, с. 265, 388; 79, с. 115-116; 82, с. 172; 99; 167, с. 18-19;];

8) професійності (компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків службовцями, які мають вищу освіту, певну професійну підготовку у галузі публічного управління, які можуть виконувати свою роботу високого рівня ефективності, для якісного виконання своїх посадових обов'язків, та підвищення свого професійного рівня мають можливість постійно та систематично підвищувати свою кваліфікацію) [38, с. 231]. Зазначений принцип також має назву принципу професіоналізму та компетентності [171, с. 156];

9) пріоритету прав і свобод людини та громадянина в діяльності публічної служби (часто включається у зміст принципу верховенства права);

10) гуманізму та соціальної справедливості [60, с. 235];

11) розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби;

12) підпорядкованості (ієрархічності; кожна складова системи публічної служби займає своє місце у структурі системи публічної служби, а також принцип підпорядкованості передбачає створення вертикалі управління з чітким розподілом

завдань, повноважень і функцій та унормування підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності, наявність власної структури з внутрішніми взаємозв'язками структурних елементів) [56; 75, с. 88];

13) адресності професійного соціального захисту публічних службовців (інша назва принципу: соціальної захищеності публічних службовців), що передбачає єдність та диференціацію обсягу їхніх прав як під час виконання обов'язків публічної служби, так і в разі її припинення [55, с. 243; 99];

14) єдності системи публічної служби (в державі впроваджується єдина державна політика у зазначеній сфері; діє єдина законодавча база, що регулює відносини у сфері публічної служби; усі службовці, незважаючи на функціональну різноманітність посад, діють у межах єдиної, скоординованої з єдиного керівного центру системи);

15) уніфікованості (передбачає єдині для всіх службовців: порядок проходження служби, обмеження, пов'язані з її проходженням, вимоги до професійної компетентності а також загальні стандарти, загальні права, обов'язки, гарантії, заохочення, загальну систему підвищення рівня професійної компетентності і загальні підстави для припинення служби);

16) ефективності – принцип, що, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», виявляється в «раціональному та результативному використанні ресурсів для досягнення цілей державної політики». Цей принцип відображається в результативності процесу діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, визначається як відношення результату цієї діяльності (а саме діяльності певного кола публічних службовців) за певний період часу до витрат, які вжиті для одержання вказаного результату [65, с. 105];

17) рівності можливостей доступу громадян, до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей і професійної підготовки та рівність умов її проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового стану, службового положення, строку та місця проживання на відповідній території, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань, а також від інших обставин, які не пов'язані з

професійними та діловими якостями службовця. Значення цього принципу полягає у забезпеченні єдиної упорядкованої демократичної системи формування кадрів публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) [82, с. 174].

Говорячи про принцип політичної нейтральності, О. В. Селецький та Л. В. Шестак дещо розширюють його зміст, називаючи його принципом політичної та релігійної неупередженості, розуміючи під ним недопущення впливу політичних поглядів та релігійних переконань на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, блоків та їхніх об'єднань, релігійних організацій, демонстрації власних політичних поглядів та релігійних переконань під час виконання обов'язків по державній службі [144, с. 101].

Також ці науковці критикують наявний у ст. 4 Закону України «Про державну службу» принцип забезпечення рівного доступу до державної служби, що виявляється у забороні всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або наданні необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження, як такий, що у такому значенні суперечить принципам професіоналізму та професійної компетентності і має зводитися лише до заборони дискримінації за ознаками раси чи статі щодо громадян України, які досягли повноліття та бажають зайняти посаду державного службовця [144, с. 101].

З іншого боку, В. О. Галай зазначає на необхідності впровадження в українське законодавство принципу системи заслуг, що актуальний для публічної служби США і виявляється у встановленні системи відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності; принципу підзвітності, організаційної спроможності та залучення громадян до процесів прийняття рішень, що актуальний для публічної служби держав Європейського Союзу [23, с. 204-205]. Також науковець зазначає на необхідності законодавчого закріплення принципу рівності, тобто обов'язку державного службовця під час здійснення своїх повноважень однаково

застосовувати законодавчі норми та приписи до усіх осіб, а також забороні надавати переваги чи привілеї під час вирішення будь-яких питань за такими ознаками як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо [23, с. 269] та принципу персональної відповідальності на публічній службі [23, с. 270].

Особливої думки на систему принципів публічної служби С. М. Серьогін: він виділяє три групи таких принципів:

1) антропні (конституційні) принципи: верховенства права; законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; рівного доступу громадян до публічної служби;

2) операціональні принципи, визначені спеціальними законами («Про державну службу в Україні», «Про прокуратуру», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну поліцію» тощо): професіоналізму і компетентності публічних службовців; захисту публічних службовців від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність як державних органів і посадових осіб, так і фізичних і юридичних осіб тощо;

3) інституційні принципи (принципи публічної служби як правового інституту): єдності правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби; відкритості публічної служби та її доступності громадському контролю; об'єктивного інформування суспільства про діяльність публічних службовців [136, с. 51-61].

П. О. Комірчий виділяє тільки дві групи принципів публічної служби: загальноправові (фундаментальні засади права) і загальнослужбові (що поширюються на всю публічну службу). До першої групи він відносить зокрема принципи: верховенство права; законність; гуманізм; справедливість; правова рівність, до другої – забезпечення рівного доступу до публічної служби з дотриманням встановлених законодавством застережень й обмежень; прозорості (гласності, відкритості) публічної служби, а також професійності, ефективності,

добročесності, патріотизму, політичної неупередженості (нейтральності), стабільності публічної служби [62, с. 428; 65, с. 103-106].

Схожий перелік виділяють О. В. Селецький та Л. В. Шестак, які виділяють дві групи принципів публічної служби: загальні принципи публічної служби, які поширюють свою чинність на всіх без винятку державних (публічних) службовців, а також принципи професійної діяльності публічних службовців окремих державних органів [144, с. 101].

На думку Т. А. Пузанової, яка однак досліджувала принципи лише державної служби, система таких принципів складається з конституційних, зумовлених положеннями Конституції й законодавства України, та організаційно-функціональних, які відображають засади побудови та функціонування державного апарату та державної служби. До першої групи вона відносить принципи: верховенства Конституції України та законів над нормативно-правовими актами, інструкціями під час виконання державними службовцями посадових обов'язків і забезпечення їх прав; забезпечення прав та свобод людини і громадянина та їх безпосередньої дії; служіння народу України; демократизму і законності; пріоритету прав і свобод людини та громадянина; гуманізму та соціальної справедливості; єдності державної влади; поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову; рівного доступу громадян до державної служби; позапартійності, відокремлення релігійних об'єднань від держави. Організаційно-функціональні принципи державної служби визначені в спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу. Такими принципами є: обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їх повноважень і згідно із законодавством України; єдності основних вимог, що висуваються до державної служби; професіоналізму та компетентності; ініціативності, чесності, відданості справі державних службовців; прозорості у здійсненні державної служби; персональної відповідальності державних службовців за рішення, які вони готують і приймають; дотримання прав і законних інтересів суб'єктів системи державного управління; стабільності кадрів державних службовців у органах державної влади [139, с. 54]. Схожий перелік

виділяє Ю. В. Ковбасюк, однак до останньої групи також додає принципи: дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян; соціальної захищеності державних службовців [43, с. 30].

В. О. Галай виділяє дві групи принципів публічної служби:

1) змістові принципи як загальні, базові, притаманні усім суб'єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов'язків як представників публічної влади – принципи верховенства права (до якого відносяться підпринципи законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, примату дотримання прав людини під час здійснення публічної служби), рівності та персональної відповідальності;

2) процедурні принципи, на підставі яких формуються процеси забезпечення діяльності суб'єктів публічної служби як між собою, так і з урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб'єктами публічного права – принципи доброчесності, відкритості, підконтрольності, клієнтоорієнтованості, ефективності. Принцип клієнтоорієнтованості, що виділений В. О. Галай виявляється у вивченні та врахуванні очікувань споживачів державних (адміністративних, соціальних) послуг; побудові стратегічних пріоритетів і поточних завдань публічних службовців виходячи із таких очікувань; вимірюванні задоволеності як критерію оцінки діяльності, а також активному залученні споживачів послуг (клієнтів та замовників послуг) як стейкхолдерів публічної служби конкретного рівня [23, с. 125-126, 128, 133, 395, 406].

На думку С. В. Ківалова, який досліджував зарубіжний досвід правового регулювання принципів публічної служби, залежно від їх законодавчого регулювання країни виділяються три групи принципів публічної служби: ті, які чітко визначені законом про публічну службу (принципи публічної служби Болгарії, Греції, Литви, України); які чітко не визначені у законі про публічну службу, однак передбачаються як правові положення в різних статтях спеціального закону (принципи публічної служби Франції, Латвії, Польщі); які чітко й конкретно не визначаються у законодавстві, а організація й функціонування служби

здійснюється на підставі загальноприйнятих принципів функціонування державних органів (принципи публічної служби Чехії, Естонії, Німеччини) [58, с. 14-15].

На підставі проведеного наукового дослідження, можна констатувати наявність дискусії у адміністративно-правовій доктрині щодо видів та змісту принципів публічної служби, однак спільним є їх групування на конституційні принципи, принципи, визначені окремими законами, якими визначені особливості здійснення окремих видів публічної служби або публічної служби в окремих органах державної влади; особливою є класифікація принципів публічної служби на загальні та процедурні (останні мають специфіку залежно від виду органу державної влади чи місцевого самоврядування, правоохоронного органу або військового формування). Ця дискусія викликана зокрема й тим, що єдиного переліку принципів публічної служби в законодавстві України немає, а ті, які вказані у окремих законах часто суперечать одне одному за змістовим наповненням.

На нашу думку, можна виділити такі принципи публічної служби: дотримання конституційних принципів верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гуманізму та соціальної справедливості в діяльності публічної служби; професійності, політичної нейтральності та стабільності публічної служби; прозорості і відкритості публічної служби; доброчесності публічної служби; патріотизму та публічності публічної служби; єдності правових і організаційних основ публічної служби; клієнтоорієнтованості та ефективності публічної служби при наданні адміністративних послуг населенню; громадського та державного контролю за публічною службою; об'єктивного інформування суспільства про діяльність публічних службовців; інші принципи, які є специфічні для конкретного виду публічної служби, державного органу, органу місцевого самоврядування, правоохоронного органу або військового формування.

Якщо принципи визначають те, яким чином побудована діяльність публічних службовців по реалізації функцій публічного утворення, яке він представляє і

повноваження відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування, правоохоронного органу або військового формування, то зміст такої діяльності, її соціальне призначення визначають відповідні функції.

В науковій літературі, на жаль, питанню функціональної характеристики публічної служби приділено мало уваги, хоча саме вона дозволяє визначити в подальшому інституційний чинник – яким саме чином повинна бути побудована система органів публічної влади, в якій не буде місця надмірному публічному (адміністративному, організаційному та правовому) регулюванню суспільних відносин, там де це непотрібно, а також дублювання одних і тих же функцій різними органами, якщо останнє не викликане необхідністю дотримання принципу поділу державної влади, здійснення державного контролю, а також особливостями об'єктів відповідного регулювання.

Н. М. Гринівецька зазначає, що під поняттям «функція» можна розуміти комплекс процедур, необхідних для підтримки і сприяння роботі соціальної системи [34, с. 416]. П. О. Комірчий визначає функції публічної служби як основні напрями впливу громадських службовців на суспільні відносини для досягнення цілей і завдань, що постали перед державою [62, с. 108]. На думку С. М. Серьогіна, функції публічної служби визначаються основним її призначенням – виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. У широкому розумінні функції державної служби – це основні напрямки практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [145, с. 62]. Можемо погодитися із науковцем в тому, що у функціях публічної служби розкривається соціальне призначення держави, однак не тільки. Публічна служба охоплює не тільки державну службу та службу у державних органах – правоохоронних та військових; вона включає в себе також службу у недержавних колективних спільнотах – службу у органах місцевого

самоврядування. Тому, на нашу думку, функції публічної служби можна визначити як основні напрямки адміністративного, правового та організаційного впливу публічної служби на окремі суспільні відносини, особу та суспільну систему загалом, через які здійснюється реалізація функцій держави, територіальної громади або іншої публічної колективної спільноти, яка володіє владними повноваженнями щодо невизначеного кола осіб.

Які ж саме функції виконує публічна служба?

Як зазначає С. М. Серьогін, залежно від того, які функції управління здійснюються публічним службовцем, науковець визначає можливість виконання наступних функцій публічної служби: інформаційно-аналітичної; планово-прогностичної; функції підготовки рішень (у тому числі у вигляді цільових програм); організації і виконання прийнятих державним органом рішень; контролю [145, с. 62]. Такий же список функцій публічної служби виділяє Я. Качан [57, с. 17]. На нашу думку, зазначені авторами функції публічної служби лише частково відображають сутність та соціальне призначення публічної служби. Так, інформаційно-аналітична та планово-прогностична функції на нашу думку частково функцією організації і виконання прийнятих державним органом рішень; також не досить є зрозумілим зміст функції підготовки рішень, можливо мається на увазі правотворча діяльність органу публічної влади. Поза увагою в даному випадку, на жаль, залишаються напрямки діяльності органу публічної влади у сфері правозастосування та правової охорони.

Соціальний аспект здійснення функцій публічної служби аналізує С. М. Озірська. На думку вченої, виходячи із даного розуміння можна виділити такі функції державної служби: соціальної організації; соціальної комунікації; соціальної інформації; контролю; регулювання; виховну [81, с.115]. Можемо погодитися із тим, що публічна служба здійснює регулюючий вплив на суспільні відносини та їх учасників, передусім через правотворчість, правозастосування та правову охорону; також погоджуємося на важливості контрольної функції, спрямованої на забезпечення дотримання принципів законності в діяльності органів публічної служби та публічних службовців. Функції соціальної організації;

соціальної комунікації; соціальної інформації на нашу думку мають допоміжний характер і охоплюються по суті функціями регулювання та координаційною функцією.

С. М. Серьогін виділяє два рівні функцій публічної служби – перший рівень відображає роль публічної служби в суспільстві (по суті це реалізація зовнішніх функцій публічної служби), другий – виконуються безпосередньо публічною службою (тобто це функції публічної служби щодо організації самої публічної служби, внутрішні функції публічної служби). Функціями публічної служби першого рівня є функції: забезпечення ефективного функціонування органів влади; реалізація інтересів, прав і свобод громадян; забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; створення умов для залучення на державну службу найбільш професійних та відданих справі кадрів; функціями другого рівня – відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад персоналу державної служби; максимально об'єктивний і гласний відбір, прийом та посунання кадрів на основі їх ділових та професійних якостей; статистичний облік кадрів за категоріями і рангами; оцінка раціональності та ефективності затрат на апарат; складання кадрового резерву та побудова кар'єри державних службовців; відповідне матеріально-технічне й технологічне забезпечення виконання державними службовцями їх функцій; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; розробка форм публічної відповідальності апарату [145, с. 63]. До функцій публічної служби другого рівня Я. Качан відносить функції: кадрового прогнозування, планування, вертикального і горизонтального переміщення кадрів; обліку, ранжування кадрів відповідно до посад, рангів, звань [57, с. 17]. Можемо погодитися із позицією науковця щодо дворівневої системи функцій публічної служби. В той же час, запропонований автором перелік функцій обмежується функціями саме публічної служби і не завжди є актуальним для інших видів публічної служби.

Особливий перелік функцій публічної служби виділяє Р. З. Голобутовський, який досліджував їх в контексті здійснення публічної службової діяльності

органами судової влади. На його думку, публічна служба органів судової влади виконує організаційну (в аспекті управління публічною службою), правову (у нормативно-правовому забезпеченні проходження публічної служби), забезпечувальну (в частині здійснення комплектування судів відповідним персоналом публічних службовців) функції, функцію планування та прогнозування, контролю за діяльністю публічних службовців органів судової влади та їх навчання, підвищення, підготовки, перепідготовки [32, с. 209].

На думку П. О. Комірчого, універсальними функціями публічної служби в правоохоронній сфері (тобто таких, що стосуються усіх видів публічної служби) є функції: контролю і нагляду, спрямовану як на виявлення негативних явищ і процесів, прийняття заходів щодо їх усунення, виявлення та усунення порушень законності у діяльності публічних службовців), публічну захисну (спрямованість на захист правопорядку, життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав та законних інтересів держави, суспільства та юридичних осіб), дозвільну (в частині здійснення публічним службовцем діяльності, спрямованої на надання суб'єктам права можливості легально здійснювати певні дії чи правомірним чином утримуватися від виконання певних дій), нормотворчу, правороз'яснювальну, інформаційно-комунікаційну (полягає в забезпеченні реалізації конституційного права громадян на доступ до інформації, а також на взаємодію із іншими публічними службовцями, органами публічної влади), координаційну (узгодження, приведення у відповідність певних планів, розмежування часу проведення заходів і реалізації інших планів, котрі стосуються діяльності публічного службовця), методичну (виявляється в діяльності з приводу планування діяльності органу публічної влади, його структурних одиниць), антикорупційну, спрямовану на подолання корупції [62, с. 111-113].

Перелік функцій публічної служби, що виділені Р. З. Голобутовським та П. О. Комірчим в цілому є таким, що розкриває сутність та призначення публічної служби, хоча науковці в силу предмету власного наукового дослідження все ж обмежуються функціональною характеристикою публічної служби у судовій та правоохоронній сфері. Крім того, такі функції, як ресоціалізаційна стосуються

лише публічної служби у правоохоронній сфері, окремі функції, такі як аналітична, інформаційна та методична мають внутрішньо-організаційний характер, а отже навряд чи характеризують публічну службу з точки зору її функціонального призначення.

На нашу думку, можна виділити наступний перелік функцій публічної служби: правотворчу; правозастосовчу; правоохоронну; захисну; контрольно-наглядову (вище зазначені функції публічної служби визначають здійснення органом публічної влади та публічним службовцем функцій держави або територіальної громади через здійснення діяльності правового характеру – правотворчої, правозастосовчої, правоохоронної та захисної, в тому числі у сфері протидії корупції); координаційну (що передбачає здійснення діяльності органом публічної влади та публічним службовцем у взаємодії із іншими органами публічної влади та публічними службовцями в частині забезпечення реалізації ними владних повноважень); планово-прогностичну (що передбачає розробку стратегій та концепцій розвитку нормативно-правової бази); контрольно-наглядову (здійснення контролю та нагляду за іншими органами публічної влади чи публічними службовцями з метою забезпечення ефективного та правомірного здійснення ними функцій держави чи територіальної громади, попередження порушень законодавства у цій сфері), службовоорганізаційну (забезпечення діяльності органу публічної влади, в тому числі матеріально-технічне, кадрове, інформаційно-аналітичне, методичне, освітнє).

1.3 Генеза розвитку публічної служби в Україні

Витоки інституту публічної служби можна простежити вже в період існування Київської князівської держави, Королівства Руського (Галицько-Волинського князівства) та в пізніший період – Великого князівства Литовського та Руського. Саме у цей період виникає і ускладнюється державний апарат: спочатку як «двір монарха», до якої входили княжі дружинники і бояри, що був основним інститутом державної влади, що регулював економічні відносини, був

осередком культурного, релігійного, духовного життя, стимулював усі процеси, що відбувались у державі; в подальшому – як князівські уряди (військовий апарат, канцелярія, двірські посади), сейм, судові установи на центральному рівні, відповідні представницькі, виконавчі та судові органи на рівні воєводств (воєводи та їх уряди), повітів (старости та їх уряди) та міст (основи місцевого самоврядування визначалася нормами магдебурзького права) [7, с. 34-35].

Говорячи про нормативно-правовий аспект діяльності зазначених органів, то в період існування Київської князівської держави та Галицько-Волинського князівства відповідні нормативно-правові акти, якими врегульовувався адміністративно-правовий статус зазначених органів та відповідних посадових осіб невідомі. В цей період найвищим органом державної влади в Київській князівській державі був великий князь київський, який зосереджував в своїх руках як виконавчу, так і законодавчу та судову владу, а також контролював роботу службовців (бояр та дружинників, так званий «князівський двір»), керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Забезпечення та виконання цих повноважень покладалось на княжих та земських службовців. На місцевому рівні відповідні функції виконували удільні князі, які мали власний штат службовців. Надалі із розпадом Київської князівської держави утворюються незалежні князівства – Галицьке, Волинське, Турово-Пинське, Київське, Чернігівське та Переяславське (а також деякі князівства на теренах сучасної білорусі та росії), які зберегли подібну структуру управління «великий князь і двір великого князя – удільний князь і двір удільного князя»[36, с. 126]. На початковому етапі існування українських князівств публічна служба не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, що здійснюється на професійній основі; посади публічної служби не є чітко визначеними, їхнє заміщення в залежності від політики правлячого князя відбувається або на засадах правонаступництва, або шляхом призначення, а в деяких випадках – шляхом обрання. В період Галицько-Волинського князівства служба на державних посадах набирає більше рис самостійності, при цьому посадові особи виконують свої функції на постійній основі за окрему винагороду, що обумовлює створення більш відокремленої правової організації, яка все більше

наділяється ознаками сучасної державної служби [54, с. 7]. Поступово відбувається розподіл, уточнення виконуваних публічними службовцями функцій, встановлюється їх відносна спеціалізація. Зокрема, функції загального управління князівським двором, здійснення суддівських та воєнних повноважень у період тимчасової відсутності князя здійснювалися дворським; воєнні функції належали тисяцькому, печатник відав князівською канцелярією, охороняв князівську скарбницю, яка водночас була і князівським архівом, стольник відповідав за своєчасне надходження доходів з князівських земель і був наділений відповідними повноваженнями з управління князівськими землями. Крім князівського двору, який здійснював керівництво окремими галузями управління князівства, для управління окремими територіями призначалися посадники, тисяцькі, воєводи, які виконували адміністративні, поліцейські і судові функції, а у воєнний час – вони ставали начальниками військових сил. Ці посадові особи також мали власний апарат управління [43, с. 89-90].

В другій третині XIV ст. відбувається поступове поглинання українських князівств королівством Польським, яке стало управляти королівством Руським та Подільським князівством, та великим князівством Литовським, яке увібрало до свого складу Волинське, Київське та Чернігівські князівства. В цей період відбуваються зміни у адміністративно-правовому регулюванні публічної служби. Зокрема, у відповідний період підвищується роль політичної служби, що виявлялася в участі шляхти у діяльності представницьких органів – сейму, правове положення якого затверджувалося князівськими привілеями 1492 та 1506 року, а також Литовськими статутами 1529, 1566 та 1588 років. Відповідні процеси підвищення ролі сейму на загальнодержавному рівні та сеймиків – на повітовому простежуються і в Королівстві Польському, їх правовий статус визначався Нешавськими статутами 1454 року.

В цей період відбувається формування системи публічної служби, представленої великим князем, що згодом став обиратися сеймом, призначуваними великим князем службовцями (так звані «уряди», представлені службовцями військового апарату, який очолювали великий та польний гетьмани, службовцями

канцелярії великого князя на чолі з канцлером, особами, що займали «двірські посади»), Пани радою, яка забезпечувала здійснення князівської влади. Усе це свідчить про чітку організацію влади, виокремлення посад і створення певної правової організації, яка є невід'ємною частиною сучасного інституту державної служби [7, с. 35].

На початку XVI ст. відбувається уніфікація адміністративно-територіального поділу Великого князівства Литовського. Основною адміністративною одиницею ставало воєводство, яке ділилося на повіти (староства), а ті, у свою чергу, – на волості. На кожному із рівнів адміністративно-територіального поділу створювався апарат публічної служби, який очолювали відповідно – воєвода, староста, волосний староста, які призначалися на необмежений термінів, відповідали за збирання державних і великокняжих податків, формування війська, оборону території та правосуддя, а також призначали публічних службовців місцевого рівня (возні, волосні та земські писарі, намісники, городничі, каштеляни, маршалки, міські старости та підстарости тощо). Щодо правового статусу публічних службовців того часу необхідно зазначити, що служба на державних посадах набирає самостійності, посадові особи виконують свої функції за окрему винагороду [43, с. 90-91].

В цей період виникає служба в органах місцевого самоврядування, що створювалися в окремих містах та містечках, що отримали магдебурзьке право чи окремі його елементи (зокрема із вкрапленням сілезького системи місцевого управління та волоського права). В адміністративно-правовому плані самоврядування завдяки цьому праву відокремило місто від волості, передбачались власні самоврядні органи – магістрати у складі ради на чолі з бурмістром, лави на чолі з вйтом. Вйт, як найвища посадова особа міста, в основному призначався королем, і з усіх міст України, що мали магдебурзьке право, лише жителі Києва самостійно його обирали. Він виконував поліцейсько-дисциплінарні функції, а бурмистр – контроль за діяльністю комунальних служб, витрат міської скарбниці, охороною громадського порядку тощо. Система муніципального управління визначалася статутами міст. Елементи місцевого самоврядування запроваджувалися і на місцевому рівні; апарат публічних службовців на даному

рівні був представлений стає солтис, який мав адміністративні, поліцейські та судові функції та рада, склад якої призначався ним. На відміну від війта, солтис призначався на необмежений строк, а князівськими привілеями визначалася можливість спадкування цієї посади [8, с. 78-79].

Відповідна структура управління та адміністративно-правового регулювання публічної служби збереглася і після створення Речі Посполитої, яка об'єднала Литву та Польщу 1569 року, оскільки умовою об'єднання стало в тому числі збереження відповідного апарату загальнодержавного та місцевого управління при збільшенні ваги органів управління королівства Польського, органи законодавчої, виконавчої та судової влади якого стали вищими порівняно із відповідними органами Великого князівства Литовського. Зберігалася дія відповідних князівських статутів та привілеїв, які визначали повноваження відповідних органів, які доповнювалися новими королівськими привілеями.

Кодифікація положень про публічну службу, принаймні на загальнодержавному рівні управління відбулася лише на чотирирічний термін – із прийняттям Конституції 1791 року, яка вводила жорсткий поділ публічної влади на законодавчу (яка мала належати сейму у складі Посольської палати у складі депутатів, що обиралися місцевими сеймиками і власне мала право законодавчої ініціативи та Сенату у складі сенаторів, воєвод, каштелянів, міністрів, а також єпископів, який мав право відкладального вето щодо рішень сейму), виконавчу (яка належала королю, що очолював «Сторожу законів», тобто уряд, що був відповідальний перед сеймом, який міг ініціювати відставку міністрів та формував склад виконавчих комісій) і судову (яка на рівні воєводств та староств обиралася місцевими сеймиками). В цей період крім конституції сейм приймає окремі конституційні закони, якими визначався статус місцевих сеймиків та системи міського управління, а відповідно до конституції отримує повноваження «встановлення законів та право нагляду над усією виконавчою владою, а також право вибору урядовців до магістратур». Попри збереження існуючої системи управління на місцевому рівні, було вирішено створити комісії освіти, поліції, армії

та фінансів, аналогічні виконавчим комісіям «Сторожі законів» на рівні воєводств, службовці яких мали призначатися місцевими сеймиками [158].

Українська національна-визвольна війна 1648-1657 років призвела до створення на теренах українських земель Української гетьманської держави (так званого «Війська Запорозького»), яка з одного боку зберегла положення Литовських статутів та магдебурзького права, окремих королівських та князівських привілеїв, з іншого – призвела до створення нового державного апарату, який був представлений на загальнодержавному рівні гетьманом та генеральною старшиною, на місцевому рівні – полковниками, полковою старшиною та урядовцями, сотниками та сотенною старшиною.

Адміністративно-правовий статус органів публічної влади Української гетьманської держави був визначений як актами влади гетьмана та старшини, так і договорами, які уклалися із суміжними державами – московією (в подальшій російською імперією), Річчю Посполитою та Османською імперією, в яких визначалися основні повноваження гетьмана та старшини, а також держави-протектора.

Публічна влада на загальнодержавному рівні в Українській гетьманській державі була представлена генеральною радою, яка скликала переважно для виборів гетьмана та визначення кандидатур на старшинські посади, та генеральною старшиною, що очолювалася гетьманом, а за його відсутності відповідні повноваження могли виконувати генеральний писар та генеральний обозний. До повноважень останнього зокрема входили підбір і представлення для затвердження гетьманом та генеральною старшиною відповідного її штату. До складу генеральної старшини входили також генеральні судді, уповноважені розглядати цивільні справи та брати участь у складі Генерального військового суду при розгляді кримінальних справ; генеральний підскарбій, до функціональних обов'язків якого входили питання оподаткування та контроль за надходженням податків до Генерального військового скарбу; генеральні бунчужний та хорунжий, що були уповноважені командувати окремими військовими командами та підрозділами, проводити судові розслідування, засідати в Генеральному

військовому суді, бути присутніми при виконанні судових вироків та різних дипломатичних місій; генеральний осавул, який виконував різного роду поліцейські функції, проводив судові розслідування та організовував виконання вироків Генерального військового суду.

Після 1709 року одним із нормативно-правових джерел, які визначали правовий статус публічних службовців в Гетьманщині стають царські укази. Зокрема, царський указ 1721 р. узаконював положення, за яким гетьман спільно з генеральною старшиною та полковниками обирали лише двох претендентів на вакантні генеральні уряди, з яких російський уряд і здійснював призначення з відповідною грошовою оплатою їхньої діяльності. Інший документ – Табель про ранги, затверджений 1722 р., вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, – на статську і придворну. Цей документ став основним нормативно-правовим актом про публічну службу в Україні після ліквідації Гетьманщини [43, с. 94-95].

На місцевому рівні в Гетьманщині публічна служба була представлена передусім полковими та сотенними урядами (старшинами) на чолі із полковниками і сотниками. Полковник призначався гетьманом, а з 1659 року – обирався на полковій козацькій раді за погодженням і наступним затвердженням царським урядом і зосереджував у своїх руках виконавчу та судову владу. Склад полкової старшини практично дублював склад гетьманського уряду (до її складу входили полковий обозний, полковий суддя, полковий осавул, полковий писар і полковий хорунжий), а модель адміністративного устрою полку дублювалася на сотенному рівні, де владні повноваження виконував сотник, спираючись на сотенну старшину (сотенного осавула, сотенного хорунжого та сотенного писаря, а також курінних отаманів, які здійснювали безпосереднє управління козацькими громадами сотні). Також в цей період існував інститут городского отамана, як особи, яка здійснювала адміністрування в полковому центрі або гетьманській резиденції, без втручання у військові питання. Допоміжним органом низової адміністрації були місцеві ради, які скликалися старшиною для обговорення і вирішення найважливіших військових, адміністративних та судових справ. При цьому, в містах із

магдебурзьким правом зберігалися органи місцевого самоврядування, створені відповідно до статутів міст [43, с. 94-95].

Особливе адміністративно-правове регулювання здійснювалося в Українській козацькій республіці (Січі), яка зберігала автономний статус у складі Української гетьманської держави. Характерною ознакою цього історичного періоду є переплетення адміністративних і судових повноважень як колективних інституцій (січових рад), так і окремих посадовців (кошових отаманів, військових суддів, писарів, осавулів, довбишів, курінних отаманів і паланкових полковників) [7, с. 35].

Із ліквідацією Української гетьманської держави здійсненням розділів Речі Посполитої в другій половині XVIII ст., переважна більшість українських земель увійшла до складу Російської імперії, за винятком Північної Буковини, Східної Галичини та Закарпаття, які стали частиною Австрійської імперії. У зв'язку із цим, адміністративно-правове регулювання публічної служби у цей період здійснюється відповідно до нормативно-правових актів цих держав.

Першим нормативно-правовим актом у сфері адміністративно-правового регулювання публічної служби в Російській імперії стає Табель про ранги 1722 р., який вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, – на статську і придворну. Відповідно виділялися чини: військові, статські та придворні. Усі чини поділялися на 14 рангів (класів), починаючи з XIV (нижчого) і закінчуючи I (вищим), які надавалися за вислугою років або за особливі заслуги, а також залежали від рівня освіти публічного службовця. Призначення військових, військово-морських і цивільних чинів на службу здійснювалося згідно з їх класом, причому цьому міг передувати конкурсний відбір (в тому числі у формі іспитів або спеціальних випробувань) Переважне право на посаду мав старший у чині, а при рівності чинів – старший за часом його надання. Оскільки цивільні чини набувалися переважно за вислугою років, то їх отримання ставало майже автоматичним. Цим, як вважалося, забезпечується певна незалежність чиновника від його безпосереднього начальника. В подальшому положення цього нормативно-правового акту були істотно змінені положеннями Рескрипту

Олександра I 1809 р., Указу «Про канцелярських службовців цивільного відомства» 1827 р., «Положенням про порядок надання чинів у цивільній службі» 1834 р., «Зводом статутів про службу цивільну» 1832 р. (який поділявся на «Звід статуту про службу за визначенням від уряду», «Звід статуту про службу по виборах» і «Звід статуту про пенсії та одночасові допомоги»), Законом «Про терміни надання чинів по службі цивільній» 1856 р.

Правовий статус публічних службовців місцевого рівня, які були переважно зосереджені у губернських правліннях та повітових адміністраціях, визначався «Установленням про губернії» 1775 р. та «Положенням про особливі переваги цивільної служби у віддалених місцевостях, а також у губерніях Західних та Царстві Польському» 1886 р.

Питанням проходження публічної служби, в тому числі добору, розподілу, службової кар'єри чиновників, із першої половини XIX ст. починає займатися Інспекторський департамент при I відділенні власної його імператорської величності Канцелярії. Через нього проходили справи про прийняття на службу усіх класних чиновників, призначення на посади, заміщення вакантних місць, надання чинів, оформлення відпусток, звільнення зі служби, подання на нагороди, оформлення пенсій тощо. На місцях право клопотання і надання чинів за вислугу років до V класу включно, а також подань про призначення або переміщення на інші посади належало губернаторам і губернським установам. В подальшому за Інспекторським департаментом були збережені питання призначення, переміщення та звільнення чиновників IV-VI класів, чиновники I-III класів призначалися, звільнялися і нагороджувалися верховною владою за поданням відповідних міністрів, а питання стосовно чиновників VII-XIV класів вирішувалися в губернських установах [43, с. 97-99; 48, с. 42-43].

Окреме адміністративно-правове регулювання отримала публічна служба в органах місцевого самоврядування. З 1838 року запроваджуються для державних і вільних селян сільські товариства, подібні до сільської громади, з корпоративною власністю, якою розпоряджались обрані сільський схід, сільський голова та призначений сільський писар; на міському рівні створюються станові органи

місцевого самоврядування – міські думи за російським зразком. Після земської реформи 1864 р. регіональне самоврядування на загальноімперських засадах передбачало губернські земські збори, що формувались за куріальною системою, обирали земську управу та губернатора. Подібним чином було організоване місцеве самоврядування і в повітах. За Міським положенням 1870 р. реформа місцевого управління проводилась на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей, за принципом відділення розпорядчої влади від виконавчої, які надавалися міській думі, яка обирала міського голову і членів виконавчого органу – міської управи [7, с. 80].

Говорячи про адміністративно-правове регулювання публічної служби в українських землях, що входили до складу Австро-Угорської імперії, слід зазначити на численних законах та розпорядженнях, якими встановлювалися несумісність посад і підробітків чи заборона близьким родичам бути підлеглими і керівниками, регулювали службове та приватне життя чиновників; важливими також були: введення рангового принципу (1786), що забезпечував старшому за посадою службовцеві перевагу над молодшими, незважаючи на походження, та залежність кар'єри службовця від юридичної освіти (1800), що зробило чиновництво більш професійним. Організаційну структуру і повноваження намісників коронних країв (якими були Галичина та Буковина) унормовували закони 1852 і 1868 рр. і Конституція 1861 р., повітових службовців – розпорядження 1853 р. [43, с. 100-101].

В період існування українських національних держав протягом 1917-1921 років, в цілому зберігалось російське та австрійське законодавство. Так, в Українській народній республіці, як періоду Української центральної ради, так і періоду Директорії майже не приймалося нових нормативно-правових актів, які визначали питання проходження публічної служби. Винятком став Закон «Про службу в державних установах урядовців чужоземних підданців», прийнятий Директорією, який допускав знаходження на публічній службі УНР громадян інших держав [43, с. 107]. Директорія, як правонаступниця УНР у «тимчасовій Конституції УНР», у Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу»

визначила модель місцевого самоврядування на основі співпраці комісарів, місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників, однак положення цього закону не були реалізовані через короткий період української державності [8, с. 81].

Успішнішою була реформа публічної служби в Українській Державі, в якій були прийняті закони «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі» від 30 травня 1918 р., «Про нормальний розпис утримання службовців в центральних урядових установах цивільного відомства» і «Тимчасовий нормальний розпис окладів утримання і класів посад службовців в центральних урядових установах цивільних відомств» від 26 червня 1918 р., «Про порядок призначення осіб на урядову службу» від 24 липня 1918 р., «Про встановлення тимчасового розпису посад і нових окладів службовцям губерніальних лікарських управлінь і міських та повітових лікарів і фельдшерів» від 28 вересня 1918 р. [75, с. 7-9]. Характерними ознаками адміністративно-правового регулювання публічної служби на той час стала наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців, наділення їх правосуб'єктністю на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету [37, с. 15]. Якщо аналізувати положення Закону «Про порядок призначення осіб на урядову службу», можна зазначити, що ним встановлювався порядок призначення урядовця, який залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів. Добір персоналій на посади в апараті управління здійснювався за принципом, насамперед, професійності, а не національного чи політичного забарвлення [48, с. 43]. Інший закон «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі» закладав один із головних механізмів, що став невід'ємним атрибутом вступу на державну службу – складання Присяги [37, с. 15].

В Західноукраїнській народній республіці 16 листопада 1918 р. адміністративно-правове регулювання публічної служби здійснювалося відповідно

до «Тимчасового закону про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки», а також розпорядження Державного секретаріату внутрішніх справ «Про державну адміністрацію». Відповідно до цих документів залишалося чинним колишнє, австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям держави; докладно регламентувалися порядок утворення, структура та функції місцевих органів влади і управління. Визначалося, що на місцевому рівні мають функціонувати як обрані населенням повітові, громадські та міські ради, так і призначені державним секретарем внутрішніх справ повітові комісари, призначені повітовими комісарами громадські та міські комісари. Зазначалося, що до служби в державних органах можуть бути допущені тільки громадяни Української Народної Республіки, які володіють українською мовою, мають бездоганну поведінку і не старші сорока років; у разі засудження за кримінальні злочини чи проступки проти публічного порядку, моралі чи корупційні правопорушення особа не могла претендувати на посади державної служби. Так само від державної служби усувалися особи, визнані недієздатними, неоплатні боржники, проти яких порушена судова справа. Було законодавчо заборонено перебування у відносинах субординації осіб, що перебувають у спорідненні по прямій лінії, а також по бічній лінії до другого ступеня. Визначалося необхідність проходження публічними службовцями однорічного стажування, а після його проходження – складання спеціального іспиту щодо знання законодавства, вміння ним користуватися, вміння складати відповідні документи, знання своїх повноважень і обов'язків [43, с. 108; 48, с. 44-45]. На жаль, військові дії та захоплення західноукраїнських земель Польщею завадили реалізації більшості положень цих законодавчих актів.

Захоплення більшості українських земель російськими військами і створення так званої «Української радянської соціалістичної республіки» спочатку як квазінезалежної, а потім – як суб'єкта федерації у складі Радянського Союзу, зумовив істотні зміни у адміністративно-правовому регулюванні публічної служби. В цей період відбувається урівнювання у правах працівників та публічних службовців. Слід зазначити, що якогось певного кодексу державної служби чи законодавчого акту про державну службу не існувало, були лише законодавчі акти,

які регулювали сполучення посад і спільну службу родичів у радянських установах, зокрема був розроблений документ під назвою «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах», який регулював зазначені вище умови проходження державної служби (розроблений і запроваджений наприкінці існування УСРР як формально окремої держави) [7, с. 35]. Публічними службовцями в цей час вважаються особи, які займають в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави, в тому числі працівники у сфері освіти, охорони здоров'я тощо, а також службовці органів місцевого самоврядування. Основними рисами, що свідчили про проходження державної служби в Радянській Україні, були такі: призначення і звільнення державних службовців відбувалося централізовано, що забезпечувало необхідну стабільність кадрів державного апарату; кандидат повинен був мати спеціальні знання; обов'язковою умовою було стажування [53, с. 9].

Усі державні службовці радянського періоду поділялися на такі групи: а) допоміжно-обслуговуючий персонал (який переважно здійснював створення умов для успішного виконання роботи іншими працівниками державного апарату) і службовці, які виконують спеціальні роботи (які своїми діями могли встановлювати, змінювати або припиняти юридичні відносини, а характер їхньої діяльності вимагав наявності у них спеціальних знань і навичок, що зумовлював особливості в правовому регламентуванні їх праці); б) службові особи (державні службовці, які безпосередньо здійснювали в межах своєї компетенції організаційно-владні функції, пов'язані з обов'язками з управління установою, підприємством або окремою його ділянкою, тобто адміністративні, господарські або інші обов'язки, пов'язані з можливістю проводити дії юридичного значення); в) представники влади (особи, які вправі здійснювати правотворчу або правозастосовчу діяльність або застосовувати заходи примусового характеру).

Спеціальними умовами вступу на публічну службу в цей період стали: проходження спеціальних атестаційних комісій; екзамени або іспити; конкурси; наступне затвердження на посаді вищою інстанцією; наявність спеціальних знань,

ступенів і дипломів; наявність спеціальної освіти або спеціального стажу; у деяких галузях державного управління встановлювалися класні чини, звання, ранги (дипломатична служба, військова служба, служба в правоохоронних органах). Попри відсутність істотних відмінностей у правовому регулюванні проходження публічної служби порівняно із трудовою діяльністю, публічні службовці все ж були спеціальними суб'єктами адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності у випадках вчинення ними відповідних службових правопорушень [43, с. 109-114].

Із проголошенням незалежності України, відбувається реформування усіх сфер життя держави, пов'язане, по-перше, із відходом від командно-адміністративної економічної та тоталітарної політичної системи до ринкової економіки та демократії. Одним із напрямків такого регулювання стала відмова від системи державної служби радянського періоду, спроба сформувати систему публічної служби, тобто не тільки служби в органах державної влади, а й – в органах місцевого самоврядування, правоохоронних органах та військових формуваннях. При цьому, реформування системи публічної служби, зміна сутнісної та функціональної характеристики інституту публічної служби, відбувалося спочатку на нормативно-правовому рівні (на рівні правового регулювання), оскільки, як вже було зазначено, в Україні не існувало окремого законодавства, яке б визначало правові засади організації та функціонування публічної служби, правовий статус публічних службовців, особливості проходження публічної служби загалом та окремих її видів зокрема. В подальшому, в контексті реалізації нормативно-правових приписів законодавства про публічну службу відбувається її реформування на інституційному рівні.

На нашу думку, можна визначити наступні етапи реформування системи публічної служби:

- 1) формування законодавства про публічну службу (1993-1996);
- 2) реформування системи публічної служби відповідно до Конституції України, формування публічної служби у правоохоронних органах та військових формуваннях, служби в органах місцевого самоврядування (1996-2011);

3) спроба реформування системи публічної служби відповідно до Закону України «Про публічну службу» 2011 р. (2011-2014);

4) адаптація системи публічної служби до стандартів Європейського Союзу (з 2014 р.).

На першому етапі відбувається прийняття 16 грудня 1993 року Закону України «Про державну службу», який був одним із перших законів про публічну службу, прийнятих на пострадянському просторі (для порівняння: в Угорщині такий закон прийнято 1992 року, в Естонії – 1995 року, в Польщі – 1996 року, в Болгарії, Литві та Румунії – 1999 року [41, с. 110]). Цим законом вперше на законодавчому рівні було визначено загальні засади діяльності та правовий статус державних службовців (в тому числі обмеження, передбачені для державних службовців, особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, їх матеріального та соціального забезпечення), складові елементи державної служби, структуру управління державною службою, інститут кар'єрної служби [75, с. 13]. В цей період державна служба ще не розмежовується із іншими видами публічної служби (відповідно до ст. 1 Закону державна служба визначалася як 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). Виходячи із зазначеного в законі визначення під відповідне поняття підпадали й службовці органів місцевого самоврядування; в законі не розмежоване державну службу та політичну діяльність у сфері державного управління. На жаль, Закон нечітко розмежував політичні та адміністративні функції у сфері державної служби, що не могло забезпечити політичної неупередженості державних службовців, рівного доступу громадян до державної служби, надійний захист держслужбовців від політичних коливань. Крім того, він не усунув рудимент радянської правової системи – часткове регулювання державної служби Кодексом законів про працю, що не дало можливість чітко розмежувати публічне і приватне право у цій сфері [75, с. 14].

В цей же час приймаються окремі законодавчі акти з питань служби у правоохоронних і судових органах та військових формуваннях (Закони України

«Про Збройні Сили України», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Прикордонні війська України», «Про статус суддів»), для яких було притаманне спеціальне правове регулювання проходження публічної служби в цих органах (вимоги до осіб, які призначаються на відповідні посади; особливості добору на посади і призначення на посади; підстави припинення повноважень та порядок звільнення зі служби; особливості проходження атестації, притягнення до дисциплінарної відповідальності, соціального захисту публічних службовців. Окремими законами, прийнятими в цей період визначався статус народних депутатів та депутатів місцевих рад. Певною мірою викликане це було тим, що Закон України «Про державну службу» обмежував державну службу посадами, визначеними у ст. 25 (передусім це посади службовців органів виконавчої влади, як максимум рівня першого заступника міністра). При цьому, правовий статус вищих посадових осіб (Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів, голови та суддів найвищих судових інстанцій, генерального прокурора та його заступників врегульовується Конституцією України та спеціальними законами.

В цей же період приймається Закон України «Про боротьбу з корупцією», який в первісній редакції визначав серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави державних службовців, народних депутатів України, депутатів Автономної Республіки Крим та місцевих рад, тобто відмежовував державну службу від служби на виборних політичних посадах. Певною мірою таке розмежування, особливо на місцевому рівні, було викликане тим, що протягом 1992-1996 років відбувався процес формування системи органів місцевого самоврядування як передусім представницьких (а не виконавчих) органів поруч із вертикаллю місцевих органів місцевої влади, при цьому якщо органи місцевого самоврядування все ж виконували окремі виконавчі повноваження, вони були підконтрольні і підзвітні Президенту України (хоча з 1994 по 1995 роки, коли діяв Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», органи місцевого самоврядування мали подвійний статус – як органів влади і як органів

самоврядування, не будучи спочатку підконтрольні іншим органам державної влади, хоча із прийняттям Указу Президента України «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» така підконтрольність була запроваджена) [50, с. 112-113; 142, с. 76-77].

На підзаконному рівні в цей період здійснюється прийняття нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, спрямовані як на формування інституційного механізму державної служби, так і на розвиток положень Закону України «Про державну службу», зокрема у сфері формування кадрового резерву для державної служби, здійснення службових розслідувань, підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади, визначення порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, проведення атестації державних службовців. Окремо слід відзначити такі нормативні акти, як: Указ Президента України «Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади» від 6 серпня 1994 р., постанови Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» від 2 квітня 1994 р. № 209 та «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 р. № 681, які започаткували вертикаль управління у сфері державної служби [43, с. 114-115].

Прийняття Конституції України зумовило істотні зміни у адміністративно-правовому регулюванні публічної служби, вона вперше перестала бути інститутом суто державного управління. Так, в Конституції поряд із поняттям «державна служба» застосовувалося також поняття «служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях» (ст. 17) і «служба в органах місцевого самоврядування» (ст. 38) як самостійні, такі, що не входять до змісту поняття «державна служба». Також в Конституції застосовуються поряд поняття «службові особи» – для позначення осіб, які займали відповідні посади в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування (ст. ст. 40, 42, 55, 56), а також поняття «органи державної влади» і «органи місцевого самоврядування» (ті ж статті Конституції). І якщо військові формування та правоохоронні органи у

Конституції України розглядаються як державні органи, то органи місцевого самоврядування розглядаються як окрема ланка публічної влади, яка не є державною, а ці органи є по суті органами відповідної територіальної громади; відповідні органи є підконтрольні відповідним органам виконавчої влади лише у випадках здійснення ними повноважень органів виконавчої влади. Непрямо розмежовується державна служба і діяльність народних депутатів, оскільки у ст. 78 Конституції України передбачається заборона для народного депутата України «бути на державній службі». Цим самим здійснено розмежування по суті державної, мілітаризованої служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Також на рівні Конституції України були викладені окремі принципи організації та здійснення публічної служби:

1) верховенства права (у ст. 129 зазначено, що судді, здійснюючи правосуддя керуються принципом верховенства права; на цьому ж принципі базується діяльність Конституційного Суду України, як вказується у ст. 147).;

2) пріоритету прав і свобод людини та громадянина (як зазначається у ст. 3 утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а в ст. ст. 17, 25, 55, 64, 101, 102, 116, 119, 138 Конституції України зазначається на обов'язку забезпечувати або здійснювати захист прав і свобод людини і громадянина з боку Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, органів влади Автономної Республіки Крим та судів, а також недопустимості використання Збройних Сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод людини і громадянина, можливості обмеження прав і свобод органами державної влади);

3) професійності, політичної нейтральності та стабільності (відповідно до ст. 37 не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях; встановлення обмежень щодо входження до політичних партій, участі у політичній діяльності для суддів, наявності представницького мандату, виконання іншої оплачуваної

роботи для Президента України, суддів та народних депутатів, знаходження на державній службі для народних депутатів, як зазначається у ст. ст. 78, 103, 127);

4) рівного доступу до публічної служби (відповідно до ст. 38 громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування);

5) громадського та державного контролю за публічною службою (зазначається у ст. ст. 85, 98, 101, 107, 113, 118, 143).

При цьому, існуючий Закон України «Про державну службу» серед цих принципів визначав лише принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, цим самим Конституція України по суті доповнила державну службу новими засадами, відповідно до яких в подальшому відбувалося її реформування (а також реформування інших видів публічної служби) як на рівні адміністративно-правового регулювання, так і на інституційно-організаційному рівні.

В цей час реформування публічної служби відбувається на рівні законотворчості Верховної Ради (протягом 1997-2011 років істотно оновлене законодавство щодо адміністративно-правового регулювання публічної служби у військових формуваннях, на політичних посадах у Верховній Раді України, на посадах судді, прокурора. При цьому, наприклад Закон України «Про судоустрій та статус суддів» 2001 року визначав не тільки статус судді, а й статус працівників апарату суду, органів Державної судової адміністрації.

В період 1997-2001 років відбувається введення до вітчизняного законодавчого обігу терміну «посадова особа місцевого самоврядування» і запровадження нового виду публічної служби – служби у органах місцевого самоврядування. Прийняті Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» і України «Про службу в органах місцевого самоврядування», встановили матеріальні та організаційні основи служби в органах місцевого самоврядування, порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування, правовий статус та гарантії їх посадових осіб і по суті – запроваджене окреме, спеціальне правове регулювання діяльності публічних службовців органів місцевого самоврядування, в тому числі й тих, які працюють на адміністративних посадах в

органах місцевого самоврядування; службу в органах місцевого самоврядування було остаточно відмежовано від державної служби [75, с. 16-17; 129].

Основні підзаконні нормативно-правові акти, що приймалися в цей час стосувалися кількох питань: зміни існуючої правової бази з метою приведення її у відповідність із Конституцією України та законами України, прийнятими на її основі; реформування центрального органу виконавчої влади у сфері управління державною службою; затвердження концепцій реформування публічної служби та втілення напрямків такого реформування на практиці.

Зокрема, указом Президента України 1999 р. на базі Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів створено Головне управління державної служби України, яке було підконтрольне та підзвітне вже не Кабінету Міністрів України, а Президенту України. В подальшому Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011 для вдосконалення управління державною службою створено новий орган управління державною службою – Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України).

Приймалися в цей період й документи стратегічного рівня: Концепція адміністративної реформи 1998 р., Стратегія реформування системи державної служби в Україні 2001 р., Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки, Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні 2005 р. і 2006 р. Головний напрям реформування державної служби за цими документами – наближення державної служби України до світових демократичних зразків [53, с. 10]. Зокрема, Стратегія реформування системи державної служби в Україні передбачала: запровадження посад політичних діячів (політиків); розмежування політичних та адміністративних посад; виокремлення патронатної служби; визначення сфери і статусу політичних діячів і державних службовців [75, с. 17]. У ній було визначено, що до політичних посад мають бути віднесені посади Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України та деякі інші посади, статус яких як політичних буде визначено законами України. Завданням таких осіб має стати визначення урядової політики, розв'язання

стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління; у зв'язку із цим такі особи мають бути звільненими від щоденних адміністративних справ та управління персоналом. Виконання функцій з організації та впровадження рішень міністра, прийнятих у межах законодавства, прийняття управлінських рішень щодо завдань, покладених на апарат міністерства, а також управління персоналом повинен здійснювати державний секретар міністерства, яка посада якого є адміністративною посадою. До категорії адміністративних посад також належать посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, які не віднесені до політичних та патронатних. Зміна керівників, структури та підпорядкування органів державної влади не може бути підставою для звільнення з посад державних службовців, які займають адміністративні посади в органах державної влади. До патронатних посад відносяться посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів України, керівників органів державної влади. На посади патронатної служби відповідні керівники мають право самостійно добирати та приймати осіб поза конкурсом. Разом з тим посади патронатної служби в установленому порядку мають відноситися до відповідних категорій посад державних службовців. У разі необхідності на посади патронатної служби керівник може призначати на умовах контракту осіб, які не набувають статусу державних службовців [132].

Відповідно до Концепції розвитку законодавства про державну службу 2005 р. статус державних службовців повинні мати лише ті працівники органів державної влади, які займаються питаннями вироблення та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів використання коштів державного бюджету, контролю та нагляду за виконанням законодавства, видання адміністративних актів, збереження державної таємниці або виконують інші функції у сфері державного управління; діяльність інших працівників, порядок їх призначення на посади та звільнення з посад регулюється трудовим законодавством. Також Концепція передбачала виокремлення загальної державної

служби, яка регулюється загальним законодавством про державну службу, та спеціалізованої державної служби, яка регулюється спеціальним законодавством, що розробляється на основі загального законодавства про державну службу і передбачає спеціальні умови проходження державної служби у відповідних державних органах. Із цією метою пропонувалося забезпечити системне правове врегулювання всіх форм державної служби, включаючи державну службу в органах законодавчої та виконавчої влади, в судах, органах прокуратури, на дипломатичній службі, правоохоронних органах та військових формуваннях [119].

Протягом 2001-2003 були намагання впровадити принципи Стратегії реформування системи державної служби в Україні щодо формування посад політичних, адміністративних та патронатних службовців. Із цією метою Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року були запроваджені посади державних секретарів Кабінету Міністрів України та міністерств, які здійснювали організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та міністерств, а також здійснювали призначення та звільнення з посад працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, працівників апарату міністерства. Цим же Указом визначалися особливості призначення працівників патронатних служб у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та центральних апаратів міністерств [134]. З іншого боку, державні секретарі отримали й невластиві їм функції – виконання обов'язків міністра за його відсутності, участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу, тобто повноваження політичного характеру, що спричинило дублювання функцій міністра та державного секретаря в умовах відсутності у міністра політичних заступників; відсутність конкурсного відбору на посади державних секретарів робило призначення на такі посади фактично політичними. У зв'язку із вище викладеним, інститут державних секретарів було скасовано Указом Президента України від 3 червня 2003 року, а відповідні функції були передані першим заступникам та заступникам міністрів, посади яких були адміністративними [75, с. 19-20]. Іншим указом Президента

України – «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців», було остаточно віднесено посади членів Кабінету Міністрів України до політичних посад, до яких не може бути прирівняні інші посади в органах державної влади – ні за повноваженнями, ні за умовами матеріального та соціально-побутового забезпечення [113].

На підзаконному рівні в період з 1993 по 2011 роки було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на втілення положень Закону України «Про державну службу», прийнятих на рівні постанов Кабінету Міністрів України: «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад» (15 листопада 2006 року № 1624), «Про затвердження Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади» (25 травня 1998 року № 731), «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (15 лютого 2002 року № 169), «Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади та інших державних органів» (20 грудня 1993 року № 1049), «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» (9 березня 2006 року № 268), «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (28 грудня 2000 року № 1922), «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» (28 грудня 2000 року № 1922), «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» (13 червня 2000 року № 950), а також на рівні наказів Голодержслужби, в тому числі Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців (№ 16 від 2 березня 2001 року).

Положення Концепції розвитку законодавства про державну службу були втілені у прийнятому 17 листопада 2011 року Законі України «Про державну службу», який більш чітко визначав перелік посад, які відносяться до державної служби (поділивши їх на 5 груп) і врегульовуються цим законом, а також перелік посад осіб, щодо яких діє спеціальне правове регулювання (посади політичного

характеру, судді, працівники прокуратури, військовослужбовців військових формувань та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання тощо). Законом вперше передбачено принцип політичної неупередженості державного службовця, відповідно до якого державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань; під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій. В законі більш докладно прописано порядок вступу на державну службу, особливості та випадки проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, особливості проходження державної служби, її припинення, умови оплати праці та захисту державного службовця. Закон України «Про державну службу» 2011 року повинен був вступити в силу 1 січня 2013 року, однак кілька разів час набрання чинності переносився, поки не було прийнято новий Закон України «Про державну службу», а цей закон так і не набрав чинності.

В цей період істотно оновлене антикорупційне законодавство, коли було прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Цей закон вперше поширював свою дію не тільки на державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, але й на політичні посади – Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради України, депутатів місцевих рад; осіб мілітаризованої публічної служби – військових посадових осіб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, службовців правоохоронних органів, в тому числі органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої служби, прокуратури, Служби Безпеки України; працівників органів дипломатичної служби; ряду інших посадових осіб, в тому числі осіб, які надають публічні послуги, хоч і не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Законом встановлювалися важливі аспекти

проходження публічної служби: обмеження щодо використання службового становища, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами посад, щодо одержання дарунків (пожертв), щодо роботи близьких осіб, щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; особливості здійснення фінансового контролю через необхідність подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів тощо. Ряд питань щодо норм поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм встановлювалися у прийнятому 17 травня 2012 року Законі України «Про правила етичної поведінки» [75, с. 24-25].

Істотні зміни у адміністративно-правовому регулюванні публічної служби в Україні відбулися після Революції гідності. Було оновлено антикорупційне законодавство (прийнято Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року), законодавство щодо проведення люстрації осіб, які обіймали посади публічної служби в період правління В. Януковича (Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року), а 10 грудня 2015 року прийнято новий Закон України «Про державну службу», який було поширено додатково на працівників органів прокуратури, органів військового управління та органів дипломатичної служби, однак із сфери регулювання усунуто ряд інших осіб: керівників Офісу Президента України, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; керівників державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; керівників окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; працівників патронатних служб; працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; голів місцевих державних адміністрацій та ряду інших осіб. Цей закон запровадив нову класифікацію посад державної служби

– встановлено три категорії та дев'ять рангів державної служби; передбачив створення нового органу управління державною службою – Комісії з питань вищого корпусу державної служби; у зв'язку з розмежуванням політичної та державної служби, у міністерствах запроваджена посада державного секретаря міністерства; передбачив, що вступ на усі посади державної служби відбувається лише за конкурсом на основі особистих якостей та досягнень кандидатів на посади, прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється; вперше введена процедура публічного звіту керівника органу виконавчої влади; більш детально виписані засади дисциплінарної та матеріальної відповідальності державного службовця [75, с. 28-29].

На підзаконному рівні в цей момент приймаються документи програмного характеру, спрямовані на подальше вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби та документи, спрямовані на втілення в життя положень Закону України «Про державну службу 2015 року».

До першої категорії віднесемо дві Стратегії реформування державного управління України: до 2021 року (згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р) і на 2022-2025 роки (згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р), Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ (згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 року № 905-р) і Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р).

Стратегія реформування державного управління до 2021 року передбачала необхідність законодавчого визначення окремих посад державних службовців (фахівці з питань реформ), відповідальних за проведення реформ і які у зв'язку із цим мають право на спеціальні умови оплати праці; створення поряд із існуючими структурними підрозділами, відповідальних за забезпечення діяльності органів державної виконавчої влади підрозділів, відповідальних за здійснення реформування – директоратів; реформування інших питань публічної служби – кадрового забезпечення, професійного навчання [44; 75, с. 31-32].

Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки передбачає виконання наступних завдань: впровадження адміністративної процедури та приведення нормативно-правових актів у відповідність із законом про адміністративну процедуру; продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян; гармонізація законодавства про службу в органах місцевого самоврядування із законодавством з питань державної служби [45].

Другу категорію нормативно-правових актів з питань втілення в життя положень Закону України «Про державну службу 2015 року становлять передусім постанови Кабінету Міністрів України, зокрема з питань: проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком (постанова від 25 березня 2015 року № 171), проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (постанова від 25 березня 2016 р. № 246), урегулювання умов оплати державних службовців (постанови від 20 квітня 2016 року № 304, від 24 грудня 2019 року № 1112, від 29 грудня 2023 року № 1409), патронатних службовців (постанова від 5 травня 2016 року № 323), проведення службового розслідування щодо державних службовців (постанова від 24 червня 2016 року № 393), обчислення стажу державної служби (постанова від 25 березня 2016 року № 229), присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між ними і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими та спеціальними званнями (постанова від 20 квітня 2016 року № 306) тощо. Також важливе значення мають накази Національного агентства з питань державної служби: «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців» (22 березня 2016 року № 64), «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (5 серпня 2016 р. № 158), «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами» (3 березня 2016 року № 49), «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового

розпорядку» (3 березня № 50), «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» (3 березня 2016 року № 48), «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» (3 березня 2016 року № 47), «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В", та підготовки умов проведення конкурсу» (15 січня 2021 року № 4-21) тощо.

Висновки до Розділу 1

Отже, в результаті проведення дослідження правової природи, ознак, принципів та функцій публічної служби, розвитку її адміністративно-правового регулювання за законодавством, яке діяло на українських землях, ми дійшли до таких висновків:

1. Поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба»: якщо до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях, то до публічної служби додатково відноситься служба на політичних, в тому числі виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування відповідно до положень законів України.

Публічна служба – це специфічна діяльність політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких, які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів.

Основною ознакою публічної служби є її управлінський характер, спрямованість на організаційно-управлінське забезпечення діяльності колективної спільноти – держави в особі її органу, підприємства чи установи, територіальної громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ, громадської організації чи організації приватної форми власності; реалізація в результаті відповідної діяльності публічних службовців завдань та функцій держави, територіальної громади, інших уповноважених на здійснення публічної влади колективних спільнот.

Іншими спеціальними ознаками публічної служби є: службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не власних інтересів через здійснення публічної влади або надання адміністративних послуг; постійність та професійність служби, яка не має політичного характеру; переважно функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, прийнятого на підставі проведеного конкурсного відбору або шляхом проведення виборів; професійність службової діяльності (здійснюється на постійній основі; наявність відповідної професійної компетентності; є основним джерелом матеріального забезпечення особи); оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів; особливе адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби та статусу публічних службовців.

2. До публічної служби відносяться наступні види: 1) політична служба, представлена особами, діяльності яких притаманний політичний характер, які обираються населення або призначаються виборними суб'єктами на політичній основі та несуть перед ними політичну відповідальність; 2) державна служба, тобто діяльність працівників органів державної влади, спрямована на реалізацію державно-владних функцій, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 3) служба в органах місцевого самоврядування, тобто діяльність працівників органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 4) мілітаризована служба, тобто військова служба, служба в правоохоронних органах, органах безпеки та цивільного захисту; 5) суддівська

служба; 6) прокурорська служба; 7) патронатна служба осіб, які забезпечують діяльність органів влади та місцевого самоврядування, однак не є політичними чи державними службовцями.

3. Єдиного переліку принципів публічної служби в законодавстві України немає, а ті, які вказані у окремих законах часто суперечать одне одному за змістовим наповненням. На нашу думку, можна виділити такі принципи публічної служби: дотримання конституційних принципів верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гуманізму та соціальної справедливості в діяльності публічної служби; професійності, політичної нейтральності та стабільності адміністративної служби; прозорості і відкритості публічної служби; доброчесності публічної служби; патріотизму та публічності публічної служби; єдності правових і організаційних основ публічної служби; клієнтоорієнтованості та ефективності публічної служби при наданні адміністративних послуг населенню; громадського та державного контролю за публічною службою; об'єктивного інформування суспільства про діяльність публічних службовців; інші принципи, які є специфічні для конкретного виду публічної служби, державного органу, органу місцевого самоврядування, правоохоронного органу або військового формування.

4. Функції публічної служби – це основні напрямки адміністративного, правового та організаційного впливу публічної служби на окремі суспільні відносини, особу та суспільну систему загалом, через які здійснюється реалізація функцій держави, територіальної громади або іншої публічної колективної спільноти, яка володіє владними повноваженнями щодо невизначеного кола осіб.

Можна виділити наступні функції публічної служби: правотворчу; правозастосовчу; правоохоронну; захисну; контрольно-наглядову (вище зазначені функції публічної служби визначають здійснення органом публічної влади та публічним службовцем функцій держави або територіальної громади через здійснення діяльності правового характеру – правотворчої, правозастосовчої, правоохоронної та захисної, в тому числі у сфері протидії корупції); координаційну (що передбачає здійснення діяльності органом публічної влади та публічним

службовцем у взаємодії із іншими органами публічної влади та публічними службовцями в частині забезпечення реалізації ними владних повноважень); планово-прогностичну (що передбачає розробку стратегій та концепцій розвитку нормативно-правової бази); контрольно-наглядову (здійснення контролю та нагляду за іншими органами публічної влади чи публічними службовцями з метою забезпечення ефективного та правомірного здійснення ними функцій держави чи територіальної громади, попередження порушень законодавства у цій сфері), службовоорганізаційну (забезпечення діяльності органу публічної влади, в тому числі матеріально-технічне, кадрове, інформаційно-аналітичне, методичне, освітнє).

5. Протягом тривалого часу адміністративно-правове регулювання публічної служби за законодавством, яке діяло на українських землях було фрагментарним і стосувалося лише окремих аспектів діяльності представницьких органів та загальнодержавних органів управління і розкривалося через нормативно-правові акти глави держави (князівські та королівські привілеї, грамоти про надання місту магдебурзького права, гетьманські укази), а також документи місцевого рівня (статути міст). В цей період державна служба та служба в органах місцевого самоврядування не розрізнялася, за винятком міст із магдебурзьким правом.

В період входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперії адміністративно-правове регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування стає більш цілісним і включає в себе визначення повноважень та статусу публічних службовців, особливостей проходження публічної служби, в тому числі добору, розподілу, службової кар'єри чиновників. Державна служба (військова або цивільна) в цей період починає розглядатися як професійна діяльність осіб, зайнятих виключно реалізацією функцій держави, що як правило не залежить від політичної обстановки. Формування професійної публічної служби було метою спроб реформування системи публічної служби в період української національно-визвольної революції 1917-1921 років.

В період входження України до складу Радянського Союзу, відбувається урівнювання у правах працівників та публічних службовців; публічними службовцями в цей час вважаються особи, які займають в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави, в тому числі працівники у сфері освіти, охорони здоров'я тощо, а також службовці органів місцевого самоврядування; були відсутні істотні відмінності у правовому регулюванні проходження публічної служби порівняно із трудовою діяльністю, за винятком необхідності проведення стажувань, вступних випробувань, атестації як умови зайняття посади та подальшої роботи на посаді, та особливої адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності у випадках вчинення службових правопорушень.

Розвиток адміністративно-правового регулювання публічної служби незалежної України відбувалося за такими періодами:

- 1) формування законодавства про публічну службу (1993-1996);
- 2) реформування системи публічної служби відповідно до Конституції України, формування публічної служби у правоохоронних органах та військових формуваннях, служби в органах місцевого самоврядування, спроби розмежування політичної, адміністративної та патронатної служб в органах виконавчої влади (1996-2011);
- 3) спроба реформування системи публічної служби відповідно до Закону України «Про публічну службу» 2011 р. (2011-2014);
- 4) адаптація системи публічної служби до стандартів Європейського Союзу (з 2014 р.), в тому числі деполітизація адміністративної та патронатної служб; удосконалення системи проходження публічної служби; формування штату публічних службовців виключно на підставі конкурсного відбору; визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (фахівці з питань реформ); створення директоратів у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України та

міністерств; оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління тощо.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2.1 Адміністративно-правова регламентація проходження публічної служби в органах державної влади

Розпочати наукове дослідження нормативно-правових основ організації публічної служби в Україні слід із дослідження адміністративно-правової регламентації проходження публічної служби в органах державної влади, передусім органах виконавчої влади, органах законодавчої влади (оскільки особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби в органах судової влади доцільно розглянути в окремому розділі). Також доцільно буде розглянути проблемні питання організації публічної служби в органах, створених Президентом України (які є консультативними та дорадчими, але які по суті забезпечують його діяльність як глави держави).

Відповідно до Конституції України система органів виконавчої влади в Україні представлена Кабінетом Міністрів України (який відповідно до ст. 113 Конституції України є вищим органом виконавчої влади), міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (згадані у п. 9-1 ст. 116 Конституції України) та місцеві органи виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції України) [67].

Публічна служба в Кабінеті Міністрів України представлена трьома видами: політичною службою членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, державною службою працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України та патронатною службою службовців Апарату Прем'єр-міністра України та Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри [67]. У ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів

України» прямо наголошується, що прем'єр-міністр та інші члени Кабінету Міністрів України є політичними службовцями [116]. Політичний характер діяльності членів Кабінету Міністрів України визначається тим, що ці особи призначаються на посади Верховною Радою України за поданням Президента України (Прем'єр-міністр України, міністр оборони України та міністр закордонних справ України) або Прем'єр-міністра України (інші члени Кабінету Міністрів України), однак кандидатура Прем'єр-міністра України вноситься Президентом України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, тобто переважна більшість членів Кабінету Міністрів України фактично виражає інтереси та спрямовує свою діяльність на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, а фактично – політичної програми політичних партій, чиї представники у парламенті утворили коаліцію депутатських фракцій. Члени Кабінету Міністрів України виконують свої обов'язки до початку роботи Кабінету Міністрів України, сформованою новообраною Верховною Радою України, а дострокове припинення повноважень Кабінету Міністрів України або його членів можливе лише з підстав, передбачених Конституцією України – внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри, задоволення заяви про відставку Прем'єр-міністра України чи смерті останнього (що має наслідком відставку усього складу уряду), задоволення заяви про відставку члена Кабінету Міністрів України чи задоволення подання Прем'єр-міністра України чи Президента України (що зумовлює припинення повноважень члена Кабінету Міністрів України). В той же час, Верховна Рада України вправі звільнити члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) й за власною ініціативою. Виконуючи відповідні функції та повноваження, члени Кабінету Міністрів України мають керуватися критеріями політичної доцільності, проявляти політичну волю, оскільки межі, виражені законами та актами Президента України, надто широкі, щоб знайти відповіді в конкретних життєвих випадках [18, с. 258]. Політичний характер посади не зводиться до факту обов'язкової належності особи, що обіймає дану посаду, віднесену до категорії політичних, до певної політичної партії, хоча, з огляду на

розвиток політичної структурованості суспільства – це, тим не менше, можливий варіант[70, с. 260]. Член Кабінету Міністрів України – це посадова особа, яка несе персональну відповідальність за стан справ у певному секторі публічного управління і наділена для цього відповідними повноваженнями; виконує роль координатора діяльності усіх інших органів виконавчої влади для реалізації урядової політики у конкретному секторі, здійснює визначення відповідного напрямку урядової політики і його реалізації в міністерству секторі публічного управління; фактична реалізація та забезпечення такої реалізації здійснюється державними службовцями Секретаріату Кабінету Міністрів України [68, с. 65].

Загальне керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів України здійснює Державний секретар Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу строком на п'ять років з правом повторного призначення; цей державний службовець звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу. На такий же строк призначаються й перший заступник та заступники Державного секретаря Кабінету Міністрів України, однак звільнення їх відбувається з урахуванням пропозицій Державного секретаря. Інші державні службовці Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України [116].

Адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України здійснюється відповідно до законодавства про державну службу, з урахуванням положень ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 850. Останнє визначає, що Секретаріат Кабінету Міністрів України є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України [94], а тому у разі припинення повноважень Кабінету Міністрів України звільнення з посад персоналу Секретаріату Кабінету Міністрів України не відбувається (крім працівників апарату Прем'єр-міністра України і патронатних

службовців членів Кабінету Міністрів України. При цьому, структура Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджується Кабінетом Міністрів України, однак за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України [116].

Слід зазначити, що на цей час ряд положень Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України не відповідають ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині визначення повноважень особи, яка здійснює керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Так, у п. 4 вказано, що до складу Секретаріату входить керівництво Секретаріату – Міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник та заступник, а у п. п. 6 та 8 вказано їх повноваження, які по суті мають належати не міністру чи заступнику міністру як політичному службовцеві, а Державному секретарю Кабінету Міністрів України та його заступникам. На нашу думку, слід внести зміни до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, щоб привести їх у відповідність із ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Третя категорія публічних службовців – представники патронатної служби Кабінету Міністрів України. Організаційно вона представлена патронатною службою – апаратом Прем'єр-міністра України та патронатної служби члена Кабінету Міністрів України, які функціонують у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України (крім патронатних служб міністрів, які очолюють міністерства). Державні службовці, інші працівники таких служб призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України за поданням відповідно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство. Керівник патронатної служби – апарату Прем'єр-міністра України призначається на посаду та звільняється Прем'єр-міністром України (ч. 3 ст. 42, ч. 8 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [116].

Отже, адміністративно-правове регулювання публічної служби в Кабінеті Міністрів України передбачає наявність у його структурі як політичних службовців, на яких не поширюються положення законодавства про державну службу, а також принципи професійності, політичної нейтральності та стабільності

публічної служби (призначення на посаду, звільнення з посад та діяльність на посаді залежить від політичної кон'юнктури та програми політичних партій, представники яких входять до складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, яка й формує склад відповідних політичних службовців), так і державних службовців і службовців патронатної служби. Останні забезпечують діяльність членів Кабінету Міністрів України (крім тих, які очолюють міністерство) і знаходяться у формальному підпорядкуванні Секретаріату Кабінету Міністрів України, однак фактично підпорядковуються лише особі, діяльність якої забезпечують.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у складі міністерства також є посади політичних службовців (міністр, його перший заступник та заступники), державних службовців (державного секретаря міністерства, керівника та заступників керівника центрального органу виконавчої влади, що не є міністерством, службовців апарату міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, керівники, заступники керівників територіальних органів міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади).

Призначення на посаду першого заступника міністра та заступників міністра здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра, так само відбувається звільнення таких осіб; ці ж особи звільняються у разі звільнення міністра. Адміністративно-правове регулювання публічної служби на посадах першого заступника міністра та заступників міністра є аналогічним відповідному регулюванню діяльності міністра (в частині соціального та іншого забезпечення, а також непоширення на них трудового законодавства та законодавства про державну службу).

Вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства та особою, яка здійснює забезпечення діяльності міністерства є державний секретар міністерства, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України строком на п'ять років з правом повторного призначення; його відбір здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну

службу, із дотриманням вимог, передбачених ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (щодо освіти, досвіду роботи, тощо), його звільнення відбувається Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або відповідного міністра. Інші державні службовці апарату міністерства призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства (однак структуру апарату міністерства затверджує міністр); державні службовці апарату міністерства так само як і відповідні державні службовці Секретаріату Кабінету Міністрів України не звільняються з посад у разі звільнення міністра (виняток становлять працівники патронатної служби міністра) [135].

У структурі інших центральних органів виконавчої влади та територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади немає політичних службовців, а є лише державні службовці. Відповідне призначення службовців апарату центрального органу виконавчої влади, керівництво ним та визначення його організаційної структури здійснює керівник центрального органу виконавчої влади. Призначення керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади та їх заступників здійснюється керівником центрального органу виконавчої влади відповідно до законодавства про державну службу, а інші державні службовці територіальних органів центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів центрального органу виконавчої влади, структура відповідних територіальних органів затверджується керівником центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Таке погодження необхідне й для створення, ліквідації чи реорганізації відповідного територіального органу Кабінетом Міністрів України [135].

У структурі міністерств діє патронатна служба міністра. Її завданням є допомога міністрові у здійсненні його повноважень, забезпеченні його зв'язків із структурними підрозділами Міністерства та органами, діяльність яких координує Міністр, а також з органами державної влади, міжнародними організаціями,

засобами масової інформації, громадськістю, а також виконанні інші доручення Міністра. Така служба може функціонувати у вигляді управління (чи департаменту) забезпечення діяльності міністра (організаційної діяльності, патронатної служби міністра) [68, с. 66-68, 77, 176-177].

Отже, адміністративно-правове регулювання публічної служби в міністерствах передбачає наявність у їх структурі як політичних, так і державних і патронатних службовців, керівництво якими здійснює державний секретар міністерства, у інших центральних органах виконавчої влади та територіальних підрозділах міністерств, інших центральних органах виконавчої влади політичних службовців немає, а керівництво державною службою та стратегічне управління відповідним органом здійснює його керівник.

Відповідно до ст. ст. 8 і 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України; перший заступник та заступники голови місцевої державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою місцевої державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України (місцеві державні адміністрації обласного рівня) або з головою обласної державної адміністрації (місцеві державні адміністрації районного рівня). У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» не визначено, що посади голови, першого заступника голови та заступників голови місцевої державної адміністрації є політичними, однак фактично вони є такими, оскільки призначаються на строк повноважень Президента України (відповідного голови місцевої державної адміністрації), можуть бути звільнені з ініціативи Президента України, а також у разі висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради [121]. На цих осіб відповідно до п. 9-1 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» не поширюється дія законодавства про державну службу, на відміну від інших службовців місцевих державних адміністрацій [112].

Державними службовцями структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій є їх керівники (призначення та звільнення яких здійснюється за погодженням із органами виконавчої влади вищого рівня), керівник апарату та службовці апарату, які здійснюють правове, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовку аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірку виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування. Слід зазначити, що якщо структурний підрозділ місцевої державної адміністрації має статус юридичної особи публічного права, їх керівник здійснює визначені Законом України «Про державну службу» повноваження керівника державної служби у відповідному підрозділі [112; 121].

Слід зазначити, що на законодавчому рівні існує прогалина щодо діяльності патронатної служби на рівні місцевих державних адміністрацій. В Законі України «Про місцеві державні адміністрації» про категорію патронатних службовців місцевої державної адміністрації не вказано, однак у ст. 92 Закону України «Про державну службу» прямо не вказано місцеві державні адміністрації серед органів, в яких можуть існувати посади патронатної служби, але зазначено, що до посад патронатної служби належать «посади патронатних служб в інших державних органах» [112]. До 2016 року в Україні діяв Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій (постанова Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 року № 851), який у зв'язку із прийняттям існуючого Закону України «Про державну службу» було визнано таким, що втратив чинність, нового ж Порядку передбачено не було. В той же час, на рівні розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій прийняті положення про патронатну службу (наприклад, відповідні положення, затверджені розпорядженням голови Київської обласної державної адміністрації від 18 вересня 2018 року № 523, Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 14 листопада 2019 року № р-646/0/3-19 чи

Херсонської обласної державної адміністрації від 10 жовтня 2016 року № 768). Однак, на рівні ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» відсутнє регулювання можливості створення патронатних служб у складі місцевої державної адміністрації. На нашу думку, слід внести зміни до ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якій передбачити, що з метою аналітичного, організаційного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності голови місцевої державної адміністрації, підготовка відповідних проектів доручень, пропозицій тощо, у структурі апарату місцевої державної адміністрації створюється патронатна служба, структура та повноваження якої визначається розпорядженням голови відповідної адміністрації.

У структурі Верховної Ради України, крім народних депутатів України, які є політичними службовцями, є також державні службовці (службовці Апарату Верховної Ради України як органу, який здійснює забезпечення діяльності Ради та народних депутатів) і патронатні службовці (працівники секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, помічники-консультанти народних депутатів України). Керівник Апарату Верховної Ради України призначається на посаду і звільняється з неї Верховної Ради України за поданням її Голови, заступники керівника – Головою Верховної Ради, інший персонал – Головою Верховної Ради України за пропозицією керівника Апарату. Адміністративно-правове регулювання діяльності службовців Апарату Верховної Ради України здійснюється відповідно до Положення про Апарат Верховної Ради України, Регламенту Верховної Ради України і Порядку добору, прийняття на роботу. Правовий статус таких осіб неоднозначний – на них поширюється як законодавство України про працю, так і законодавство державну службу [115]. Адміністративно-правове регулювання діяльності патронатної служби патронатних службовців Верховної Ради України здійснюється відповідно до положень Закону України «Про державну службу» [112], розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Секретаріат Голови Верховної Ради України», який визначає особливості проходження патронатної

служби такими особами як: керівник Секретаріату, заступники керівника Секретаріату, прес-секретар Голови Верховної Ради України, радники Голови Верховної Ради України, помічники Голови Верховної Ради України [92] (хоча аналогічного документу, що визначав би статус Секретаріату Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України немає), «Про затвердження Положення про секретаріат депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України», який визначає особливості проходження патронатної служби керівником та працівниками таких секретаріатів [93], а також постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» [90]. Персонал відповідних секретаріатів призначається на посади Керівником Апарату Верховної Ради України на строк повноважень відповідної посадової особи, депутатської фракції (групи) і звільняється у разі припинення повноважень відповідною особою, органом. Призначення працівника Секретаріату Голови Верховної Ради України погоджується із Головою Верховної Ради України, а їх звільнення відбувається за поданням відповідної особи. Формування складу помічників-консультантів, які призначаються на час повноважень народного депутата України здійснюється самим народним депутатом України, який здійснює подання на відповідних осіб на Керівнику Апарату Верховної Ради України. Можемо відзначити недоліки діючого Положення про помічника-консультанта народного депутата України, яке прямо не визначає статус помічників-консультантів як патронатних службовців, зокрема тих, які працюють на громадських засадах.

Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [67]. Частина працівників цих органів є державними службовцями: керівник апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, тобто Керівник Апарату Офісу Президента України (ст. 6 Закону України «Про державну службу»), службовці Апарату Офісу Президента України [168, с. 108-109], службовці Апарату Ради національної безпеки і оборони

України (ст. 8 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України») [127]. Аналіз відповідного Положення про апарат Ради національної безпеки і оборони України дозволяє визначити, що у його складі немає патронатних службовців [87]. З іншого боку, у структурі Офісу Президента України є цілий ряд посад патронатної служби: радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України. Законом України «Про державну службу» посади Керівника Офісу Президента України; заступники Керівника Офісу Президента України (власне Керівник Офісу Президента України формально не є ні державним, ні патронатним службовцем, хоча фактично є останнім); представників Президента України; Кабінету Президента України; Кабінету Керівника Офісу Президента України; служби; директоратів; департаментів не віднесені до посад державної служби. В той же час, на рівні підзаконних нормативно-правових актів міститься більш точний та широкий перелік посад осіб, які віднесені до патронатної служби Президента України, Офісу Президента України та до груп посад державних органів. Так, в додатку 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» визначено умови та механізм оплати праці працівників патронатних служб у державних органах, серед яких є й відповідні посади Офісу Президента України. При цьому, зазначимо, що Кабінет Президента України; Кабінет Керівника Офісу Президента України не віднесені до цього переліку. Таким чином, на сьогодні, залишається нормативно не урегульованим питання адміністративно-правового статусу даних суб'єктів та їхня приналежність до патронатної служби Офісу Президента України [168, с. 109-111].

2.2 Адміністративно-правові засади регулювання публічної служби в органах місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [67]. Остання, як попередньо зазначалося, є самостійним видом

публічної служби (у правовій доктрині поруч із законодавчим поняттям «служба в органах місцевого самоврядування» використовуються також поняття «муніципальна служба», «публічна муніципальна служба», «публічна місцева служба», «публічна служба в органах місцевого самоврядування» [75, с. 45-46; 85, с. 9; 151, с. 56]).

Публічній службі в органах місцевого самоврядування притаманні визначені нами загальні ознаки публічної служби, такі як: управлінський характер; спрямованість на організаційно-управлінське забезпечення діяльності колективної спільноти; реалізація в результаті відповідної діяльності публічних службовців завдань та функцій відповідної колективної спільноти. Що стосується ознак, визначених попередньо у дисертації як спеціальні (службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не власних інтересів через здійснення публічної влади або надання адміністративних послуг; постійність та професійність служби, яка не має політичного характеру; переважно функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, прийнятого на підставі проведеного конкурсного відбору або шляхом проведення виборів; професійність службової діяльності; оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів; особливе адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби та статусу публічних службовців), то не усі вони є притаманними саме службі в органах місцевого самоврядування. Визначимо ці ознаки на підставі чинного правового регулювання.

На сьогодні основним нормативно-правовим актом, який врегульовує правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування залишається Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», прийнятий 7 червня 2001 року [129] (надалі по тексту підрозділу – Закон 2001 року), оскільки новий закон, прийнятий 2 травня 2023 року (надалі по тексту підрозділу – Закон 2023 року) чинності ще не набрав, зважаючи на наявність діючого в Україні правового

режиму воєнного стану (відповідно до п. 1 Прикінцевих положень Закону, він набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, крім положень закону щодо приведення у відповідність із новим законом підзаконної нормативно-правової бази та щодо заборони для заступників голови територіальної громади суміщати посади, в тому числі посади депутатів відповідних рад) [130].

Відповідно до ст. 1 Закону 2001 року служба в органах 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 [129]. Закон 2023 року додатково виділяє поняття «публічна діяльність» для характеристики відповідного виду публічної служби, однак в цілому виділяє таке ж визначення публічної служби в органах місцевого самоврядування. Як бачимо, провідним для розмежування служби в органах місцевого самоврядування від державної служби є спрямованість публічної служби в органах місцевого самоврядування на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, а також те, що проходження цього виду публічної служби відбувається на «посадах в органах місцевого самоврядування» [130]. Що ж відноситься до останньої категорії?

Відповідно до ст. 3 Закону 2001 року публічними службовцями місцевого самоврядування є особи, які займають виборні посади, що заміщаються шляхом місцевих виборів (депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови), особи, які займають виборні посади, на які вони обираються або затверджуються відповідною радою (голови, заступника голів відповідних рад, старости, члени виконкомів), особи, які займають посади, на які призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (керівники секретаріатів (керуючі справами) місцевих рад, керівники відділів, управлінь, інші працівники виконавчих органів місцевих рад). Перша

категорія посад публічної служби заміщається шляхом проведення місцевих виборів, друга – через механізм непрямих виборів, коли відповідне заміщення посад відбувається через обрання або затвердження місцевою радою, третя – через акт призначення на підставі конкурсного відбору [129]. В Законі 2023 року виділяється дві групи посадових осіб публічної служби в органах місцевого самоврядування: виборних посадових осіб місцевого самоврядування та службовців місцевого самоврядування [130].

Адміністративно-правове регулювання здійснення публічної служби на посадах, що віднесені до категорії виборних шляхом їх заміщення через місцеві вибори, має особливості, що виявляються у тому, що пріоритет у правовому регулюванні має не Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а інші закони. Так, загальні повноваження депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів визначені Законом України «Про місцеве самоврядування» [130], особливості проведення виборчого процесу – Виборчим кодексом України [17], правовий статус депутатів місцевих рад, а саме: повноважень депутата місцевої ради як члена місцевої ради при здійсненні повноважень останньої, його повноважень як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, гарантій здійснення діяльності депутата місцевої ради, а також випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради визначений Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [131]. Фактично Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» діє щодо цих осіб досить обмежено: лише в аспекті врегулювання обмежень, пов'язаних з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходження служби, запобігання та конфлікту інтересів, фінансового контролю, віднесення посади до відповідного рангу, атестації, матеріального та соціально-побутового забезпечення. Однак, перші два положення по суті є відсилочними до антикорупційного законодавства, яке стосується широкого кола осіб, в тому числі й тих, які займають інші посади публічної служби, питання, пов'язані із ранжуванням посад та атестації публічних службовців в Законі 2001 року не стосуються посад депутатів місцевих рад (у ст. 14 Закону 2001

року взагалі не згадано посади депутата місцевої ради, а лише тих депутатів, які обрані на посади голови, заступника голови відповідної місцевої ради або до її виконавчих органів, голів постійних комісій місцевих рад). Як бачимо, у чинному Законі 2001 року досить проблемно визначити як коло осіб – виборних посадових осіб місцевого самоврядування, на які поширюється законодавство про публічну службу, а також в якому обсязі це законодавство може бути застосовано до них. В законі 2023 року зазначений недолік законодавчої техніки усунуто. Зокрема, у Законі 2023 року прямо наголошується, що він не поширюється на депутатів місцевих рад, крім тих, які є посадовими особами місцевого самоврядування (тобто публічними службовцями відповідно до цього Закону є лише сільські, селищні, міські голови, а депутати місцевих рад набувають такого статусу у разі їх обрання, затвердження, призначення на відповідні посади в органах місцевого самоврядування (які Закон 2001 року відносить до окремої групи посад). Також у Законі 2023 року визначені виключення із правового регулювання, зокрема на виборних посадових осіб не поширюються положення цього Закону щодо: поділу посад на категорії та присвоєння рангів службовців місцевого самоврядування; обмеження максимального віку вступу на службу в органи місцевого самоврядування та для її проходження; порядку вступу громадян України на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу та встановлення випробування (крім участі виборної посадової особи у конкурсі як кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування); порядку просування по службі в органах місцевого самоврядування; оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування; надання іншої рівнозначної посади або переведення на іншу посаду у випадках, передбачених цим Законом; притягнення до дисциплінарної відповідальності; політичної неупередженості [129; 130].

Проходження публічної служби іншою категорією публічних службовців, посади яких заміщуються через затвердження (старости, заступники сільського, селищного, міського голови, відповідно до Закону 2001 року – також керуючі справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної

у місті ради) або непрямі вибори (голови або заступники голів місцевих рад, голови постійних комісій місцевих рад, члени виконавчих органів місцевих рад) врегульовується Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» більшою мірою; в Законі України «Про місцеве самоврядування» визначені лише загальні повноваження та особливості обрання (затвердження) таких осіб, а інші питання визначені саме Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування», із виключеннями, передбаченими самим законом.

В обох випадках бачимо особливості цієї категорії публічних службовців:

1) Закон 2023 року не поширює на таких осіб положення щодо поділу посад на категорії та присвоєння рангів службовців місцевого самоврядування, ранги та категорії стосуються лише третьої категорії службовців – службовців місцевого самоврядування; у Законі 2001 року відповідний поділ стосувався й сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районних, обласних рад, секретарів місцевих рад, голів постійних комісій місцевих рад, які займали відповідно посади першої – п'ятої категорій (1-11 рангів), причому службовці місцевого самоврядування, які не були виборними, а призначалися виборними органами місцевого самоврядування могли займати посади категорії (рангу), що є вищим за посади виборних осіб, якщо вони працювали в системі місцевої ради адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня (наприклад, посади керуючих справами належали до посад третьої категорії (що відповідало 7, 6 і 5 рангу), а посади поділу сільських, селищних, міських голів (міст районного значення) – до посад четвертої категорії (що відповідало 9, 8 і 7 рангу; депутати місцевих рад були поза ранговою системою, однак у разі обрання депутата обласної, районної ради головою постійної комісії з бюджету він обіймав посаду четвертої категорії, заступником голови ради – другої категорії, головою ради – першої категорії). На нашу думку, такий поділ суперечив самій ідеї відсутності відносин субординації у відносинах між органами місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня, між головою ради та її депутатами. Крім того, Закон 2021 року відносив посаду старости до посад тієї ж категорії, що й посади відповідного голови територіальної громади, хоча

відповідно до ч. 6 ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування» при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. У зв'язку із цим, вважаємо, що в Законі 2023 року цілком слушно було прибрано поділ виборних посад місцевого самоврядування на категорії та ранги і залишення такого поділу для посад службовців місцевого самоврядування, які не є виборними;

2) Закон 2001 року не поширював на таких осіб положення щодо граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування; в Законі 2023 року також передбачається, що на виборних посадових осіб не поширюються положення цього Закону щодо обмеження максимального віку вступу на службу в органи місцевого самоврядування та для її проходження;

3) Закон 2001 року не передбачав проведення конкурсного відбору для зайняття посад місцевого самоврядування, заміщення яких здійснюється шляхом виборів або затвердження; аналогічно ст. 21 Закону 2023 року передбачає обов'язкове проведення конкурсу та випробування з метою перевірки відповідності службовця місцевого самоврядування займаній посаді саме для службовців місцевого самоврядування;

4) у Законі 2001 року для виборних посадових осіб місцевого самоврядування не передбачалося проведення атестації (у формулюванні Закону: «сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад», тобто такі особи, як старости та керуючі справами відповідної місцевої ради атестації все ж підлягали); Закон 2023 року, який замінив процедуру атестації процедурою оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, також виключив виборних посадових осіб місцевого самоврядування із суб'єктів проходження такого оцінювання;

5) в Законі 2023 року прямо зазначається на поширенні положень про просування по службі та про притягнення до дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону лише на службовців місцевого самоврядування, а не на виборних осіб. Закон 2001 року при визначенні права посадових осіб місцевого

самоврядування на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації не уточнював чітко на які посади публічної служби поширюється відповідна норма; питання притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності містило бланкетну норму, хоча окремого закону щодо дисциплінарної відповідальності публічних службовців місцевого самоврядування немає, а тому за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків посадові особи місцевого самоврядування могли бути притягнені до загальної дисциплінарної відповідальності, передбаченої Кодексом законів про працю України;

6) Законом 2023 року передбачається можливість переведення без обов'язкового проведення конкурсу особи на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому органі місцевого самоврядування або в межах органів місцевого самоврядування, які представляють одну територіальну громаду, на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в органах місцевого самоврядування, які представляють інші територіальні громади, однак таке право стосується лише службовців місцевого самоврядування. В Законі 2001 року також визначена така можливість, однак без уточнення на кого поширюється відповідна норма (виходячи із вичерпності підстав для дострокового припинення повноважень особи, яка займає виборну посаду в органі місцевого самоврядування, призначення виборної особи на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в органах місцевого самоврядування є неможливим, зважаючи на те, що виборні посади та посади, що обіймаються за конкурсом навряд чи можна віднести до категорії рівнозначних або нижчих);

7) в Законі 2023 року прямо наголошується на вимозі політичної неупередженості службовця місцевого самоврядування, детально визначені критерії цієї вимоги. В Законі 2001 року відповідні положення не передбачені.

Таким чином, публічна служба в органах місцевого самоврядування на посадах, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді, характеризується наступними ознаками: а) обмежене поширення положень законодавства про публічну службу в частині її проходження, зайняття посади,

притягнення до відповідальності; б) політичний характер публічної служби, оскільки для цієї категорії посад відсутні вимоги щодо політичної неупередженості, а заміщення посад публічної служби шляхом прямих виборів здійснюється переважно на основі пропорційної виборчої системи, а висування кандидатів у депутати місцевих рад, на посади сільського, селищного, міського голови здійснюється переважно через місцеві організації політичних партій; в подальшому депутати місцевих рад вправі об'єднуватися у депутатські фракції, які формуються на партійній основі, а підставою для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою є політичні причини (невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради положенням передвиборної програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, невходження депутата до фракції відповідної місцевої організації партії або припинення членства у цій фракції тощо); в) некар'єрний характер публічної служби, для якої не передбачаються процедури оцінки діяльності публічного службовця, конкурсний відбір чи можливість переведення на вищу чи нижчу посаду.

На останню категорію службовців – службовців місцевого самоврядування, на посади яких особи призначаються за результатами конкурсу або за іншою процедурою, передбаченою Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, поширюються усі положення відповідного закону. Відповідно до ст. 14 Закону 2001 року такими особами є: керуючі справами (виконавчого апарату, секретаріату) місцевої ради, керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів місцевих рад (крім керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради), керівники управлінь і відділів виконавчого апарату місцевих рад, заступники директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, помічники голови, радники (консультанти), спеціалісти, головні бухгалтери управлінь і відділів виконавчих апаратів (виконавчих органів) місцевих рад, керівники відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділи виконавчих органів міських (міст обласного

значення) рад, керівники структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад.

Зокрема, в Законі чітко визначено повноваження так званого «керівника служби», який здійснює повноваження щодо організаційного, кадрового, матеріального та іншого забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування, тобто виконує по суті ті повноваження, які в Кабінеті Міністрів України, міністерствах належать відповідним державним секретарям. Відповідно до нового Закону повноваження керівника служби належать керуючим справами секретаріату (апарату, виконавчого апарату) відповідного органу місцевого самоврядування, керуючому справами виконавчого комітету органу місцевого самоврядування, керівникові виконавчого органу, створеного зі статусом юридичної особи, але лише для службовців категорій «II» та «III»; що ж стосується службовців категорії «I» відповідні функції керівника служби належать сільському, селищному, міському голові, голові районної, обласної ради [130].

Замість семи категорій службовців місцевого самоврядування, Закон вводить три категорії: «I» (до яких входять особи, які є керівниками служби відповідно до Закону), «II» (керівники структурних підрозділів апарату, відділів, управлінь), «III» (головні спеціалісти, провідні спеціалісти, спеціалісти, інші посади службовців місцевого самоврядування).

Закон 2023 року уточнює вимоги, які ставляться до особи, яка претендує на зайняття посади службовця місцевого самоврядування: досягнення повноліття, володіння державною мовою, відповідність вимогам до професійної компетентності, відсутність обмежень для зайняття посади (досягнення 65-річного віку, недієздатність, обмеження дієздатності, наявність судимості за вчинення умисного злочину, позбавлення відповідно до рішення суду права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, непроходження спеціальної перевірки, підпадання під дію Закону України «Про очищення влади», громадянство іншої

держави [130]. Остання вимога не була наявна у Законі 2001 року. Також Закон 2023 року передбачив більш окремі вимоги для посад категорій I, II та III; попередній Закон 2001 року такої градації не передбачав.

За новим Законом службовець місцевого самоврядування призначатиметься виключно за результатами конкурсу і відповідно до тих вимог, що встановлює закон, у першу чергу щодо професійної компетентності кандидата. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» робить ряд винятків із вимоги проведення конкурсу: він не проводиться, якщо посада стає вакантною, а також у разі, якщо переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки, якщо на відповідну посаду призначається другий за результатами конкурсу кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування. Конкурс не проводиться й у разі поворотного прийняття на службу службовця, що звільнений не раніше шести місяців у разі скорочення чисельності або штату службовців місцевого самоврядування, скорочення посади службовців місцевого самоврядування внаслідок зміни структури або штатного розпису органу місцевого самоврядування без скорочення чисельності або штату службовців місцевого самоврядування, реорганізація органу місцевого самоврядування. Також Законом допускається строкове призначення на посади в органах місцевого самоврядування [130].

Відповідно до Закону 2023 року досить чітко та докладно визначена процедура проведення конкурсу, порядок проходження оцінювання службовців (на зміну атестації, яка існувала за Законом 2001 року), особливості складення програми навчання на підставі індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування. Порядок проведення конкурсного відбору визначається місцевою радою, яка має врахувати при цьому положення типового порядку проведення конкурсу, затвердженого Національним агентством з питань державної служби, обов'язковим є публікація оголошення про проведення конкурсу на офіційному веб сайті місцевої ради та на Єдиному порталі вакансій публічної служби, обов'язковим є проведення відеофіксації проходження тестового відбору та співбесіди. Саме навчанню Закон приділяє чимало уваги:

передбачено і стажування, і підготовка, і підвищення кваліфікації, і самоосвіта. Цікавою є новела щодо оцінювання результатів службової діяльності: оцінюється ступінь досягнення встановлених завдань за показниками результативності, ефективності та якості виконання таких завдань, а за результатами – заходи стимулювання (підвищення рангу, кар'єрне просування, преміювання). В Законі 2001 року відповідні питання майже не регулювалися. В той же час, в Законі 2023 врегульовує положення про винагороду лише службових осіб місцевого самоврядування і не передбачає положень про винагороду депутатів місцевих рад. Також, хоча в Законі 2023 року передбачаються критерії надання службовцям місцевого самоврядування премій (залежно від особистого внеску службовця місцевого самоврядування та за результатами щорічного оцінювання службової діяльності), однак максимальний розмір такої премії на жаль не визначений законодавчо, що на практиці може привести до зловживань.

Отже, публічна служба на посадах службовців місцевого самоврядування характеризується наступними ознаками: а) адміністративно-правове регулювання служби відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та спеціальних актів, прийнятих на його основі; б) виконання повноважень щодо підготовки проектів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, організації виконання таких актів та контролю за їх виконанням, надання адміністративних послуг, управління комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, управління персоналом в органах місцевого самоврядування, здійснення інших завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених законом; в) заміщення посад виключно на основі конкурсу або за іншою процедурою, визначеною в законі; г) чітке визначення посад службових осіб місцевого самоврядування в законі; д) здійснення повноважень щодо організаційного, кадрового, матеріального та іншого забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування керівником служби; е) поділ посад службових осіб місцевого самоврядування на категорії, для яких передбачаються окремі вимоги до професійної компетентності (освіти та досвіду роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на

керівних посадах підприємств, установ та організацій); є) можливість строкового призначення на посаду у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким відповідно до закону зберігається посада; ж) необхідність проходження оцінювання службової діяльності, стажування та підвищення кваліфікації відповідно до порядку, що передбаченого Законом.

Закон 2023 року детально врегулював правовий статус ще однієї категорії публічних службовців – патронатної служби в органах місцевого самоврядування (представленої посадами радника, консультанта, помічника та керівника патронатної служби сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради), яка функціонує у складі секретаріату (апарату, виконавчого апарату) відповідної місцевої ради чи її виконавчого комітету. Призначення на посади патронатних службовців органів місцевого самоврядування здійснює сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради. Для такої категорії посад не передбачається проведення конкурсного відбору або випробування; що стосується вимог, які ставляться до таких посад, то Закон 2023 року передбачає лише такі вимоги, як наявність громадянства України та вільне володіння державною мовою; також передбачається виключно строковий характер службових відносин у патронатній службі на умовах строкового трудового договору, що укладається на строк повноважень відповідного сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або на інший строк, що не може перевищувати строк повноважень відповідного голови. Втім, можливим є й дострокове звільнення такої особи за ініціативою сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. На особу, яка займає посаду у патронатній службі місцевого самоврядування поширюється дія законодавства про працю, крім положень про розірвання трудового договору та гарантії для при прийнятті на роботу і заборона звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей; на таких осіб забороняється покладати функції політичних та адміністративних службовців органів місцевого самоврядування; оплата праці здійснюється в межах посадових окладів службовців місцевого самоврядування,

які займають посади категорії III, а керівника патронатної служби – службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорії II.

Закон 2001 року містив лише положення про право голів районних, районних у містах, обласних рад, Київського та Севастопольського міського голови та міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу); непоширення положень про атестацію, про граничний вік перебування на посаді на працівників патронатної служби, а також положення про те, що перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби. Як бачимо, Закон 2023 року істотно удосконалив відповідні положення про патронатну службу.

Окремо Закон 2023 року визначає посади працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, визначені відповідною радою на підставі критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України. Особи призначаються на такі посади і звільняються з таких посад відповідно до законодавства про працю. Умови оплати праці таких працівників визначаються Кабінетом Міністрів України. У Законі 2001 року така категорія посад не передбачалась. Наразі діючого переліку критеріїв саме для працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування немає, хоча за аналогією можна виділити критерії, передбачені для відповідних осіб, що працюють у органах державної влади, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 271. Ними є здійснення діяльності щодо обслуговування і ремонту будинків, утримання прилеглої території, здійснення документального забезпечення та діловодства (крім працівників, які опрацьовують документи, яким присвоєно відповідний гриф секретності), комп'ютерного забезпечення та впровадження інформаційних технологій (крім адміністрування загальнодержавних електронних реєстрів, баз даних, інформаційних систем, а також забезпечення захисту інформації), робота з копіювальною та розмножувальною технікою, ведення архіву та виконанням функцій з

бібліотечного обслуговування, матеріально-технічне та господарське забезпечення тощо [114].

24 лютого 2022 року розпочалася повномасштабна військова агресія РФ проти України. Російські війська атакували кордони в областях, які межують з російською федерацією, Білоруссю і окупованими районами Донецької та Луганської областей, та Автономної Республіки Крим. Росія завдала повітряних ударів по об'єктах критичної інфраструктури та воєнного призначення в багатьох регіонах України. У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України воєнний стан на всій території України було введено Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. В подальшому строк воєнного стану продовжувався і на цей час його продовжено до 15 листопада 2023 року. Запровадження воєнного стану зумовило ряд правових наслідків, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», в тому числі і аспекті особливого режиму функціонування органів публічної влади, в тому числі органів місцевого самоврядування, як колегіальних, так і одноособових (таких як голів громад – сільських, селищних, міських голів).

Говорячи про зміни у повноваженнях органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що відповідно до редакції ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка діяла до набрання чинності законом від 12 травня 2022 року № 2259-IX) органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Тобто у випадку, якщо робота органів місцевого самоврядування не припинена, вони продовжують здійснювати ті ж повноваження, які вони мають відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Також, відповідно до ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» вони, так само як і військові адміністрації вправі здійснювати запровадження заходів воєнного стану (ст. 8) [126].

В той же час, ст. 4 Закону передбачається створення військових адміністрацій з метою забезпечення дії Конституції та законів України, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного

захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. При цьому у разі, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом, військові адміністрації по суті перебирають на себе повноваження як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування (військові адміністрації населених пунктів). З іншого боку, військові адміністрації можуть створюватися й на районному та обласному рівні, однак в такому випадку вони можуть існувати паралельно із існуючими обласними та районними радами [126].

Останні зміни, внесені до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» відповідно до Закону від 12 травня 2022 року № 2259-IX [105] наділили додатковими повноваженнями голів територіальних громад.

Так, сільський, селищний, міський голова територіальної громади (де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація) отримав повноваження приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо, в тому числі щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами. Також голова територіальної громади вправі прийняти наступні рішення (за умови інформування начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин) щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; їх демонтажу, якщо вони визнані аварійно

небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). Із зазначених питань голова територіальної громади може бути стороною договору, за умови, якщо його строк не перевищуватиме одного року (в іншому випадку такі договори потребують затвердження відповідною місцевою радою) [105; 162].

Також сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу у період воєнного стану отримав право призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Для претендента на зайняття відповідної посади не здійснюються контрольні заходи, передбачені Законами України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (не подається декларація та документи, які підтверджують рівень володіння державною мовою, а також не проводиться спеціальна перевірка) – здійснення таких заходів переноситься у часі, а саме на тримісячний строк після припинення або скасування воєнного стану [105; 162].

Дані повноваження, передані на період воєнного стану головам територіальних громад, якщо у відповідній громаді не створено військову адміністрацію, з мотивів необхідності оперативного прийняття рішень, коли існуючий порядок їх вирішення – через прийняття відповідного рішення місцевою радою стає неефективним, зважаючи на труднощі у скликання пленарних засідань у період воєнного стану, а також те, що такий порядок є більш тривалим, що не є виправданим у період повномасштабного збройного конфлікту. У разі ж створення військової адміністрації населеного пункту відповідні повноваження органів

місцевого самоврядування, в тому числі відповідної ради та голови територіальної громади надаються начальнику військової адміністрації.

В той же час, на нашу думку, відповідний перелік повноважень потребує доповнення, передусім в аспекті наділення голови територіальної громади повноваженнями щодо запровадження заходів воєнного стану, передбачених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» без залучення місцевої ради, однак із обов'язковим погодженням прийняття відповідного рішення із відповідною районною військовою адміністрацією. Зазначені зміни дозволили б по-перше, більш оперативно приймати рішення; по-друге, враховувати специфіку відповідної територіальної громади, її безпекову складову; по-третє, зберегти механізм державного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування; по-четверте, не створювати військові адміністрації в тих громадах, де воєнний стан та правові наслідки, зумовлені збройним конфліктом, не призвели до недієздатності органів публічної влади, передусім органів місцевого самоврядування.

2.3. Організація публічної служби в судових органах

Повноваження судів як державних органів щодо здійснення захисту прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб, територіальної громади чи держави здійснює спеціальна категорія публічних службовців – суддів, адміністративно-правове регулювання яких все ж має особливості порівняно із державними службовцями. Останнє для зазначених осіб є спеціальним, зважаючи на те, що відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» дія останнього (і відповідно – нормативно-правової бази, прийнятої відповідно до зазначеного Закону) не поширюється на суддів Конституційного Суду України та інших суддів. В той же час, формулювання ч. 4 ст. 5 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів, допускає існування інституту державної служби в судах, однак стосуватиметься він

іншої категорії осіб, які здійснюють забезпечення діяльності судів загалом і суддів зокрема [112]. Якої саме категорії осіб стосуватимуться положення ч. 4 ст. 5 Закону України «Про державну службу»? В даному аспекті виникає питання: це можуть бути за аналогією із державними службовцями, які працюють в органах законодавчої та виконавчої влади, працівники секретаріатів (апаратів), відділів, управлінь та інших структурних підрозділів відповідних органів судової влади. Однак в даному аспекті невизначеним залишається питання змісту поняття «орган судової влади» чи «судовий орган».

Поняття «судовий орган» у законодавстві відсутній, у Конституції України використовується лише поняття «суд» для позначення органів, уповноважених здійснювати правосуддя (ст. 124 Конституції України) [67]. Останнє у науковій літературі розуміється як: вирішення спорів про право, яким захищаються права і свободи суб'єктів права: на підставі закону, що відповідає принципам справедливості, рівності, свободи та гуманізму; на основі діяльності, яку здійснюють спеціальні органи державної влади, що уособлюють собою судову владу [16, с. 46]. Органами, уповноваженими здійснювати правосуддя є Верховний Суд, місцеві та апеляційні суди (загальні та спеціалізовані), вищі спеціалізовані суди (ст. 125 Конституції України) [67]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом; судову владу реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур. Таким чином, суди є органами судової влади, а судді – публічними службовцями, які реалізують основне завдання суду – право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [133]. Тобто в законодавчому розумінні поняття «суд» та «орган судової влади» є тотожними. Втім, крім здійснення правосуддя, судова влада має й інші повноваження, які реалізуються та належать виключно їй: конституційний контроль; контроль за законністю й обґрунтованістю рішень і дій

(бездіяльності) державних органів та посадових осіб у разі оскарження їх до суду; аналіз, узагальнення і систематизація судової практики; надання роз'яснень з питань судової практики; участь у формуванні суддівського корпусу та ін. [164]. Цим самим, поняття органів судової влади та осіб, які виконують функції публічних службовців у сфері реалізації судової влади, не може обмежуватися лише судами, а має включати й інші органи та інших осіб, уповноважених здійснювати організаційне, кадрове, матеріально-технічне забезпечення діяльності судів.

Аналіз Закону України «Про судоустрій та статус суддів» дозволяє виділити поруч із судами й інших суб'єктів владних повноважень, пов'язаних із діяльністю суду – Вищу кваліфікаційну комісію суддів України як державний колегіальний орган суддівського врядування, Збори суддів України, З'їзд суддів України, Раду суддів України як органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України як державний орган у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади, в тому числі через територіальні управління, апарат суду та інші структури, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності суду, Служба судової охорони як державний орган у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах [133]. Правовий статус осіб, які призначаються чи обираються до цих органів та структурних підрозділів суду відіграє важливий інтерес для нашого наукового дослідження. Однак виникає все ж питання чи слід відносити ці органи до судових органів (органів судової влади).

Як зазначає Р. З. Голобутовський, однією з особливостей судової влади є те, що вона не сконцентрована в одному органі, а покладається на систему органів, які безпосередньо здійснюють правосуддя в Україні, – суди. Також судова влада включає в себе розгалужену систему державних органів та установ, які здійснюють організаційне й функціональне забезпечення діяльності судів та суддів. Сукупність судів і державних органів та установ, які здійснюють правове, організаційне й функціональне забезпечення та обслуговування діяльності судів, є органами судової влади [25, с. 10-11]. Такими органами відповідно до Закону України «Про

судоустрій та статус суддів» є Державна судова адміністрація (відповідно до ст. 151 Закону вона є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом), апарат суду (відповідно до ст. 155 Закону здійснює організаційне забезпечення роботи суду), помічники суддів та служба судових розпорядників (віднесені Законом до служб організаційного забезпечення та охорони суду), служба судової охорони (відповідно до ст. 161 Закону є державним органом у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах) [133]. Відповідно до ст. 131 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в Україні діє Вища рада правосуддя, яка є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [107]. Можемо погодитися із тим, що за аналогією із органами державної виконавчої влади, є декілька категорій публічних службовців, які: безпосередньо реалізують повноваження відповідного державного органу; здійснюють забезпечення діяльності публічних службовців, які володіють відповідними владними повноваженнями; забезпечують діяльність окремих публічних службовців. В даному аспекті, можемо виділити суддів, основним завданням яких є здійснення правосуддя, працівників апарату та інших структур, уповноважених здійснювати організаційне, фінансове та кадрове забезпечення суддівської діяльності, а також помічників суддів, які по суті є патронатними службовцями.

Як вказують І. С. Гриценко та М. А. Погорецький, здійснення судової влади за змістом є значно ширшим, ніж відправлення правосуддя, до неї відносять також узагальнення судової практики, аналіз судової статистики, вирішення скарг позивачів, відповідачів, обвинувачених, адвокатів, направлення окремих ухвал у державні органи, установи, організації, конституційний контроль, контроль за

додержанням законності та обґрунтованості рішень і дій державних органів і посадових осіб, формування органів суддівського самоврядування, роз'яснення судам загальної юрисдикції актів застосування законодавства, утворення державної судової адміністрації [35, с. 26]. На думку С. В. Прилуцького, поняттям «судова влада» охоплюється вся судова система, суддівський корпус, апарат судів, будівлі, в яких суди розміщуються, елементи організаційного і ресурсного забезпечення [31, с. 74; 98, с. 94]. Можемо погодитися із науковцями щодо віднесення до публічної служби й інших, крім суду, органів, однак слід окремо дослідити можливість віднесення працівників цих органів до публічних службовців.

В той же час, Л. Р. Макарова все ж застосовує поняття «орган судової влади» лише до судів, не відносячи до нього інші органи; окремо вона виділяє органи суддівського самоврядування, до яких відносить Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, Вищу раду правосуддя, З'їзд суддів України [74, с. 7-8]. Так само, Г. О. Попадинець визначає судову владу як незалежну, самостійну, специфічну гілку державної влади, яка має власну виключну компетенцію щодо здійснення правосуддя, розгляду юридично важливих справ, які реалізуються виключно судами в межах закону та спеціальних судових процедур, що мають правові наслідки, покликану забезпечувати захист прав та свобод людини й громадянина, створену для вирішення соціальних конфліктів [95, с. 117], тобто відносить до органів судової влади тільки суди. Як зазначає авторський колектив посібника «Судова та правоохоронні органи» – працівники Національної академії внутрішніх справ вірно вказують, що лише суди здійснюють судову діяльність – розгляд та вирішення спірних питань із захисту права, відновлення порушеного права, припинення порушення права, застосуванні заходів правового впливу, у тому числі санкцій, шляхом розгляду судових справ, аналізу судової статистики та узагальнення судової практики, а також надання правової допомоги відповідно до міжнародних договорів [154, с. 37]. Можемо погодитися із вченими в тому, що поняття «орган судової влади» можна віднести лише до судів, оскільки правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, а делегування функцій судів, а також

привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. На нашу думку, замість поняття «орган судової влади» для позначення судів, а також органів, які здійснюють організаційне забезпечення судової діяльності, органів суддівського самоврядування слід використовувати інше поняття – судовий орган, оскільки останні дві групи органів або входять до структури судів, або формуються ними, в тому числі із складу суддів, або призначені для забезпечення діяльності судів як органів судової влади, в тому числі фінансового, організаційного чи фінансового. Поняття «судовий орган» дозволить відділити ці органи від інших органів публічної влади зважаючи на наявність у них специфічного завдання – здійснення правосуддя судами чи забезпечення їх діяльності.

Аналізуючи публічну службу в судових органах її можна визначити як службу на посадах судді (в тому числі обраних до органів суддівського самоврядування, так звана суддівська служба), працівників апарату суду, органів, які здійснюють організаційне, фінансове чи кадрове забезпечення органів суддівського самоврядування, помічників судді, судових розпорядників, судової охорони.

Розглянемо спочатку сутність суддівської служби, тобто служби суддів, які уповноважені здійснювати правосуддя під час розгляду судових справ у Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції.

З одного боку, суддівській службі притаманні загальні ознаки публічної служби (управлінський характер, спрямованість на організаційно-управлінське забезпечення діяльності органу державної влади та реалізацію в результаті – завдань та функцій держави, а саме здійснення публічної влади (у формі правосуддя), з іншого – вона має й специфічні ознаки. Як вказує М. І. Цуркан, суддівська служба 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, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням

тільки закону; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету [167, с. 16-17]. Отже, професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів, зміст діяльності складається з виконання завдань та функцій держави [40, с. 164]. Особливостями адміністративно-правового регулювання суддівської служби є: призначення особи на посаду судді безстроково; наявність, окрім власне статусу судді, права на обрання на адміністративну посаду в суді, де особа проходить службу, або в органах суддівського самоврядування; служба суддів ґрунтується на поєднанні принципів незалежності, самостійності, недоторканності судді та об'єктивності, законності, справедливості; прийняття в процесі здійснення публічної служби покладених на суддю функцій зі здійснення правосуддя та інші функцій шляхом прийняття об'єктивних, неупереджених та законних рішень, у процес ухвалення яких ніхто не має права втручатися або впливати на зміст; порядок призначення або обрання на посаду судді, проходження служби, її припинення, а також матеріальне та соціальне забезпечення судді, їх розмір регламентовані на рівні Конституції та спеціальних законів про публічну службу і не врегульовуються законодавством про державну службу; звільнення судді з посади за віком, за станом здоров'я або з інших підстав, визначених у законодавстві, здійснюється в особливому порядку [26, с. 48]. Також на нашу думку суддівській службі притаманні такі ознаки: постійний характер служби, оскільки судді, призначені на посаду, обіймають посаду безстроково (крім суддів Конституційного Суду України, які призначаються на дев'ятирічний термін без права переобрання), а підстави для звільнення судді та припинення його повноважень є вичерпними і передбачені в Конституції України; конкурсний та неполітичний характер призначення суддів суду загальної юрисдикції – попри те, що призначення на посаду судді суду загальної юрисдикції здійснюється Президентом України, однак воно здійснюється за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом, і на конкурсній основі; конкурсний та де факто політичний характер призначення суддів Конституційного Суду України – попри законодавчі положення про аполітичний характер діяльності суддів Конституційного Суду України, суб'єкт

призначення судді Конституційного Суду України має право застосувати до призначеного ним судді заходи політичної відповідальності в разі встановлення цим суб'єктом призначення ознак невідповідності поведінки такого судді високим вимогам, які пред'являються суспільством до судді Конституційного Суду України [97; 163, с. 362], а самі судді призначаються Верховною Радою України, Президентом України та З'їздом суддів України часто із політичних мотивів, оскільки відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду здійснює створена суб'єктом призначення конкурсна комісія; особливі вимоги, які ставляться до кандидата на посаду судді, передбачені ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»; участь Вищої кваліфікаційної комісії суддів у доборі на посаду судді суду загальної юрисдикції; призначенню на посаду судді суду загальної юрисдикції передусє проведення спеціальної підготовки кандидатів, складання ними відбіркового та кваліфікаційного іспитів; призначення на посаду судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою, яка включає врахування кваліфікаційного оцінювання кандидатів; спеціальний порядок конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України; конкурсний порядок переведення судді до іншого суду, крім випадків переведення у зв'язку із реорганізацією, ліквідацією або припинення роботи суду; здійснення періодичної перевірки на відповідність діяльності судді здійснювати правосуддя (через механізм кваліфікаційного оцінювання діяльності судді); спеціальна дисциплінарна відповідальність судді; особливий порядок звільнення судді з посади та припинення його повноважень.

Адміністративно-правове регулювання суддівської служби здійснюється відповідно до положень: Конституції України [67], у якій закріплено принципи проходження служби суддями в Україні, визначено завдання та функції суддів, гарантії незалежності та недоторканності тощо; Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [133], яким врегульовано вимоги та порядок відбору кандидата на посаду судді, порядок призначення на посаду судді та припинення його повноважень, функції та повноваження судді, питання соціального захисту, матеріального забезпечення діяльності суддівської діяльності, дисциплінарної

відповідальності; Закону України «Про Конституційний Суд України» [117], у якому сформульовано завдання суддів Конституційного Суду, повноваження, вимоги до кандидата на цю посаду, порядок призначення суддів, строку повноважень, організаційного забезпечення діяльності суддів Конституційного Суду, окремих актів Президента України з питань здійснення конкурсного відбору на посаду судді, в тому числі Указ «Питання конкурсу для відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України щодо осіб, яких призначає Президент України» від 17 серпня 2021 року № 365/2021 [30, с. 79].

Говорячи про правовий статус іншої категорії публічних службовців, які варто розглянути – членів органів суддівського самоврядування, а також органів, які беруть участь у доборі та призначенні на посади суддів (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів), слід виділити ряд принципових рис у правовому статусі цих осіб. Так, правовий статус членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України близький правовому статусу суддів Конституційного Суду України, як органу, що приймає свої рішення колегіально і члени якого (судді) реалізують передусім повноваження цього органу через участь у прийнятті рішень на відповідних засіданнях. Члени Вищої ради правосуддя, аналогічно суддям Конституційного Суду України обираються декількома суб'єктами – Президентом України, Верховною Радою України, з'їздом суддів, а також додатково – з'їздом адвокатів України, всеукраїнською конференцією прокурорів, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ (виняток Голова Верховного Суду, який має статус члена Вищої ради правосуддя за посадою). Такі особи обираються на термін чотири роки, хоча із можливістю переобрання в подальшому, а також обмежені у здійсненні політичної діяльності [67]. Члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України також призначаються Вищою радою правосуддя строком на чотири роки із можливістю переобрання. Відбір кандидатів на посади члена Вищої ради правосуддя здійснюється за критеріями професійної компетентності, професійної етики та доброчесності; перевірку відповідності кандидатів цим критеріям здійснюють Етична рада та Конкурсна комісія, а список кандидатів,

рекомендованих ними для призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя. має містити кількість кандидатур, яка щонайменше вдвічі перевищує кількість вакантних посад членів Вищої ради правосуддя. Таким чином, обрання членів Вищої ради правосуддя здійснюється на конкурсній основі. Призначення на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України здійснюється також за результатами конкурсу, який проводить Конкурсна комісія (Етична рада при цьому не створюється, однак Конкурсна комісія здійснює перевірку відповідності кандидатів на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України критеріям доброчесності та професійної компетентності, тобто по суті виконує обов'язки обох комісій). Після набуття повноважень члена Вищої ради правосуддя чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, за особою зберігається, яку вона обіймала в органах суду чи прокуратури, однак не правовий статус судді чи прокурора; правовий статус такої особи протягом часу роботи у Вищій раді правосуддя визначається виключно Законом України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій та статус суддів», в тому числі обмеження, пов'язані із зайняттям відповідної посади [107; 133]. Говорячи про осіб, які є членами органів суддівського самоврядування – зборів суддів, з'їзду суддів України та Ради суддів України, можемо зазначити, що у зборах суддів беруть участь усі судді відповідного суду, учасники з'їзду суддів України обираються зборами суддів, а члени Ради суддів України – з'їздом суддів України. При цьому, лише Рада суддів України є постійно діючим органом, тому робота в Раді суддів України передбачає звільнення від обов'язків судді на період роботи в цьому органі, а тому її можна розглядати як самостійну судову діяльність, участь у зборах суддів та З'їзді суддів України по суті є здійсненням повноважень судді. При цьому, кожен із членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України(а також Ради суддів України) є публічним службовцем, оскільки реалізовує повноваження відповідного органу при прийнятті ним рішень на засіданнях як колегіального органу. На нашу думку, можна віднести до категорії публічних службовців також членів Конкурсної комісії та Етичної ради, які працюють знаходячись на відповідних посадах реалізують повноваження цих органів щодо участі у доборі

кандидатів на посади членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

В Конституційному Суді України та в судах загальної юрисдикції, органах суддівського самоврядування, Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, інших судових органах працюють також особи, які належать до категорії державних службовців (керівники та державні службовці апаратів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду та Конституційного Суду України, керівники та державні службовці секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, персонал Державної судової адміністрації України, Служби судової охорони (відповідно до положень ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу», ст. 150 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та ст. 44 Закону України «Про Конституційний Суд України») [30, с. 79; 112; 117]. В той же час, зазначений перелік може бути доповнений й іншими категоріями осіб. Зокрема, у ч. 4 ст. 151 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» додатково зазначено на тому, що правовий статус посадових осіб Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь визначається Законом України «Про державну службу», у Положенні про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників, що затверджене наказом Державної судової адміністрації України від 20 липня 2017 року № 815, вказано, що правовий статус працівників служби (керівника служби, старшого судового розпорядника, судового розпорядника) визначається Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів». У ч. 2 ст. 28 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» визначено, що Правовий статус дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя визначається Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Говорячи про адміністративно-правове регулювання державної служби в органах судової влади, можемо зазначити, що на таких осіб поширюються як загальні положення законодавства про державну службу, так і спеціальними

актами – Указом Президента України «Питання конкурсу з добору кандидатів для здійснення Президентом України призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя» від 23 липня 2022 року № 527/2022, актами Вищої ради правосуддя та Ради суддів України (в тому числі щодо затвердження порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання; щодо правил поведінки працівника суду тощо). Вища рада правосуддя відповідно до закону затверджує Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальні управління, Положення про Службу судової охорони, Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, погоджує Типове положення про апарат суду, Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників тощо [30, с. 79; 112].

На жаль, в законодавстві чітко не закріплено перелік посад апарату судів, які відносяться до посад державних службовців; нечітким є питання належності до посад державної служби інших працівників апаратів Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів та судів першої інстанції, оскільки немає прямої вказівки на групи/підгрупи, до яких належить та чи інша посада в апараті того чи іншого суду [28, с. 88].

В той же час, як уже зазначалося вище, в судових органах також працюють окремі особи, які не мають статусу державних службовців. Зокрема Р. З. Голобутовський зазначає, що чітко не визначено правовий статус як державних службовців таких осіб, як помічники суддів (ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») і працівники служби судових розпорядників (ст. 159 цього ж Закону), однак оскільки добір таких осіб самостійно здійснюють судді та керівник апарату суду відповідно такі особи скоріше всього належать до патронатних службовців. У контексті вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність апарату суду, О. Кононенко наголошує на проблемі узгодження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції,

Типової інструкції керівника апарату місцевого загального суду із законами «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами [28, с. 89]. Можемо погодитися із науковцем в частині необхідності удосконалення адміністративно-правового статусу помічника судді, однак що стосується судових розпорядників, як вже зазначалося вище, вони все ж визнаються державними службовцями, виходячи із тексту Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників. В той же час, на рівні закону відповідна норма відсутня, а тому доцільно його закріпити, аналогічно тому, як це визначено щодо працівників апарату суду та працівників Державної судової адміністрації України.

Як зазначає Р. З. Голобутовський, публічна служба в судових органах на посадах, які віднесені до державної служби має наступні ознаки: 1) професійна діяльність (здатність за своїми фахом і досвідом роботи виконувати відповідні службові повноваження в органі судової влади); 2) у межах посади реалізується компетенція органу судової влади; 3) змістом діяльності публічного службовця є реалізація завдань і повноважень органу судової влади; 4) в окремих випадках публічний службовець має державно-владний характер та можливість застосовувати заходи примусового характеру до суддів чи інших публічних службовців; 5) особливості нормативно-правового регулювання, що виражається в поєднанні норм різних галузей права; 6) служба проходить відповідно до встановлених кваліфікаційних вимог і кваліфікаційних розрядів [25, с. 8-9]. Можемо погодитися із цими ознаками, однак на нашу думку ознаку «особливості нормативно-правового регулювання, що виражається в поєднанні норм різних галузей права» слід розуміти в контексті поширення на таких осіб законодавства про державну службу лише в тій частині, в якій правовий статус таких осіб не визначений спеціальним законодавством.

Р. З. Голобутовський виділяє також такі загальні ознаки публічної служби в судових органах як: політична нейтральність, проходження служби на посадах на посаді судді в судах, органах суддівського врядування, державних органах та установах системи правосуддя задля організації та забезпечення діяльності судів та

суддів [29, с. 129]; призначення на посаду відбувається шляхом видання адміністративного акту або виборів; зайняття посади судді або в органі судової влади; постійність та професійна основа виконання функцій та завдань суду або органу судової влади; спрямованість на задоволення публічних інтересів [27, с. 34]. В той же час, така ознака, як постійність не притаманна публічній службі на посадах членів органів суддівського самоврядування, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Етичної ради та Конкурсної комісії, які створюються для забезпечення добору до Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Також зазначене визначення слід доповнити положеннями про службу на посадах патронатної служби, а до ознак публічної служби в судових органах слід також додати спеціальне правове регулювання служби у цих органах актами Вищої ради правосуддя та Ради суддів України.

Отже, на підставі вище викладеного можемо зазначити, що адміністративно-правове регулювання публічної служби в судових органах передбачає її проходження на посадах суддів (суддівська служба), членів органів суддівського самоврядування, на посадах в органах та структурних підрозділах, уповноважених здійснювати організаційне, фінансове та кадрове забезпечення діяльності судів (державна служба), а також на окремих посадах патронатної служби (служба на посадах помічника судді).

2.4 Особливості здійснення публічної служби в правоохоронних органах

Важливим елементом адміністративно-правового регулювання публічної служби є врегулювання діяльності публічних службовців у правоохоронних органах. Як зазначається у ст. 17 Конституції України, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [67]. У правовій доктрині правоохоронний орган визначається як державний орган, основною функцією якого є здійснення

правоохоронної діяльності, яка виявляється у здійсненні відповідних правоохоронних функцій, що здійснюється на професійній основі, має визначені законом повноваження на здійснення заходів державного примусу, спрямовані на охорону та захист прав людини, забезпечення законності та правопорядку, рішення яких є обов'язковими для відповідних посадових осіб, фізичних та юридичних осіб, потребують спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності, здійснює свою діяльність із дотриманням встановлених законом правил та процедур [9, с. 19].

У судовій практиці визначається проблема нечіткого визначення понять «правоохоронний орган» і «працівник правоохоронного органу» у законодавстві [80; 140]. Так, у законодавстві правоохоронними органами названі: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [108], в тому числі: Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [110], підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність (ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [125]. О. Л. Соколенко відносить до правоохоронних органів також суди, Службу зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [147, с. 148], С. С. Шоптенко – державні органи, які реалізують окремі правоохоронні функції, в тому числі Державне бюро розслідувань, Державну службу з надзвичайних ситуацій; Національну гвардію України, Державну санітарно-епідеміологічну службу; Державну екологічну інспекцію, Державну міграційну службу, інші органи державної влади, які, відповідно до законодавства, уповноважені на реалізацію правоохоронних функцій [170, с. 154], П. І. Комірчий, В. Я. Тацій та Н. М. Ярмиш – також органи охорони

Конституції та державного контролю, в тому числі Конституційний Суд України та Рахункову палату [66, с. 93; 156, с. 6; 172, с. 81]. На думку Р. Г. Ботвінова, до публічної служби у правоохоронних органах відноситься службова діяльність у Службі Безпеки України, Державній прикордонній службі України, органах внутрішніх справ, прокуратури, у пенітенціарній системі. Окремо науковець виділяє державну дипломатичну службу; державну санітарно-епідеміологічну службу; державну контрольно-ревізійну службу; державну фіскальну службу; службу державних судово-медичних експертів; державну службу спеціального зв'язку, службу в органах цивільного захисту, військову службу, професійну діяльність суддів, службу в апараті суду, які поряд із правоохоронною службою відносять до публічної служби особливого призначення [10, с. 92-93]. Не можемо погодитися із віднесенням до правоохоронних органів судів, оскільки завданням останніх є здійснення правосуддя, а не правоохоронної функції, хоча останню вони безпосередньо здійснюють; також виникає питання щодо виділення органів, які реалізують окремі правоохоронні функції як правоохоронних, в даному аспекті доцільніше зазначати на окремих правоохоронних підрозділах цих органів; крім цього не зрозумілим залишається віднесення до правоохоронної служби діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який є скоріше правозахисним, а не правоохоронним органом.

Говорячи про місце правоохоронних органів в системі органів державної влади, слід зазначити про те, що існують труднощі у віднесенні їх до будь-якої з гілок державної влади. Однозначно ці органи не є органами законодавчої влади, оскільки відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України. Не є вони і органами судової влади, оскільки Конституція України передбачає, що правосуддя здійснюється виключно судами (ст. 124), а Законом України «Про судоустрій та статус суддів» визначено, що судова влада здійснюється судами. В той же час, в цьому аспекті виникає питання про місце прокуратури у системі органів державної влади, оскільки її правовий статус визначений ст. 131-1 Конституції України, яка знаходиться у

Розділі VIII «Правосуддя» (в ньому зокрема також визначено правовий статус Вищої ради правосуддя, органи суддівського самоврядування і адвокатура).

В той же час, щодо інших правоохоронних органів також виникають питання. Так, Законом України «Про Національну поліцію» визначено, що Національна поліція є центральним органом виконавчої влади [124]; Законом України «Про Службу Безпеки України» її названо державним органом спеціального призначення з правоохоронним функціями, який забезпечує державну безпеку України [128], аналогічно (як державний орган спеціального призначення) визначено Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [110], Військова служба правопорядку у Збройних Силах України названа «спеціальним правоохоронним формуванням» (ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України») [106], Державна прикордонна служба України ніяк не визначена Законом України «Про Державну прикордонну службу України», однак управління нею здійснює «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону» [111]), органи лісоохорони визначені як правоохоронні органи, до складу яких входить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, відповідний орган влади Автономної Республіки Крим, а також відповідні управління (ст. 89 Лісового кодексу України), митні органи визначені також через центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, а також інші органи (митниці та митні пости) (ст. ст. 545 – 547 Митного кодексу України), Національне антикорупційне бюро України – як державний правоохоронний орган (ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»), органи виконання покарань – як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні органи управління, уповноважені органи з питань пробації (ст. 11 Кримінально-виконавчого кодексу України), органи рибоохорони – як територіальні органи Державного агентства рибного господарства України (Положення про органи рибоохорони Державного

агентства рибного господарства України), Бюро економічної безпеки – як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави; відповідно до покладених завдань Бюро економічної безпеки України виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції (ст. 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»). У зв'язку із цим, у правовій доктрині зроблено правильний висновок, що законодавець відносить правоохоронні органи до державних органів, а критерієм віднесення органу до правоохоронного є не визначення статусу цього органу як правоохоронного у законодавстві, а виконання відповідним органом правоохоронної функції [165, с. 52]. На нашу думку, правоохоронні органи входять до системи органів державної влади як органи виконавчої влади, які однак становлять або самостійну систему таких органів (наприклад, органи прокуратури, органи Служби Безпеки України, Управління державної охорони, Національне антикорупційне бюро України), або органи, які знаходяться в системі центральних органів виконавчої влади (Бюро економічної безпеки України – під егідою Кабінету Міністрів України, органи Національної поліції, прикордонної, міграційної служб, Національної гвардії України – під егідою Міністерства внутрішніх справ України, Військова служба правопорядку – під егідою Міністерства оборони України, митні органи – під егідою Міністерства фінансів України, органи рибоохорони, лісової охорони – під егідою Міністерства аграрної політики України, установи та органи виконання покарань – під егідою Міністерства юстиції України).

Досить вдале визначення публічної служби у правоохоронних органах надав П. О. Комірчий, який досліджував адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України. Науковець зазначає, що публічна служба у правоохоронній сфері України – це адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, котрі володіють належним рівнем службової правосуб'єктності, на посадах в правоохоронних органах України з приводу реалізації в інтересах держави та

суспільства посадових завдань щодо належного підтримання функціонування цих державних органів та виконання функцій цих органів на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [64, с. 74-75]. Публічна служба в правоохоронних органах включає публічних службовців, які виконують свої посадові обов'язки, впливають на правоохоронну сферу, охороняють правопорядок, права та свободи людини і громадянина; це професійна діяльність службовців, що перебувають на службі в правоохоронних органах України та виконують завдання та функції держави щодо реалізації її правоохоронної функції [166, с. 144]. При цьому, публічна служба у правоохоронних органах часто пов'язується із державною службою. Зокрема, К. Ю. Мельник зазначає, що правоохоронна служба – це вид державної служби, що являє собою професійну діяльність громадян України, які обіймають посади в правоохоронних органах, щодо практичного виконання завдань і функцій держави, спрямованих на захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [77, с. 5]. Як професійну службову діяльність громадян у правоохоронних органах, службу в установах, що здійснюють функції по забезпеченню безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина визначає публічну службу у правоохоронних органах Р. Г. Ботвінов [12, с. 91, 95].

Отже, публічна служба у правоохоронних органах – це особливий вид публічної служби, який передбачає виконання правоохоронної функції службовцями відповідних органів. При цьому, цей вид служби не є державною службою, хоча правовий статус службовців правоохоронних органів і має ряд схожих елементів.

Говорячи про адміністративно-правове регулювання публічної служби у правоохоронних органах, можемо зазначити, що воно на відміну від публічної служби в органах виконавчої влади та в судових органах не передбачає наявності базового нормативно-правового акту, який визначає особливості прийняття, проходження відповідної служби та звільнення із неї; в даному аспекті наявний цілий комплекс нормативно-правових актів, якими визначається правовий статус

службовців відповідного правоохоронного органу (про що ми писали вище, коли визначали правові акти, якими визначено правове положення відповідних правоохоронних органів). При цьому, не усі службовці відповідних правоохоронних органів є саме публічними службовцями, які виконують правоохоронні функції, серед них є також особи, які мають статус державних службовців (виконуючи правоохоронні функції або не виконуючи їх), а також особи, які є військовослужбовцями (хоча й виконують правоохоронні функції).

Особливим видом публічної служби є мілітаризована служба, яка може виступати й підвидом публічної правоохоронної служби (якщо відповідний правоохоронний орган є одночасно військовим формуванням або містить у своєму складі військове формування). Мілітаризована служба представлена системою службовців органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах [138, с. 215; 152, с. 197].

Зокрема, в Законі України «Про Національну поліцію» визначений правовий статус поліцейських як громадян України, які проходять службу в поліції та яким присвоєне спеціальне звання поліції (ч. 1 ст. 17). При цьому, служба в поліції визнається державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень (ч. 1 ст. 59). Цим же законом визначені повноваження поліцейських, в тому числі в аспекті застосування поліцейських превентивних заходів та поліцейських заходів примусу, особливості добору на посаду поліцейського, загальні засади проходження служби в поліції, в тому числі питання атестування поліцейських, обмежень, пов'язаних зі службою в поліції, питання оплати праці та соціального забезпечення та відповідальності поліцейських [124]. Саме Закон України «Про Національну поліцію» є базовим для поліцейських в аспекті адміністративно-правового регулювання їх служби у органах Національної поліції, аналогічно тому, як для державних службовців є базовим Закон України «Про державну службу». Однак останній не поширюється на поліцейських та інших службових осіб

правоохоронних органів, про що прямо зазначено у п. 17 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу», яким передбачено, що дія цього закону не поширюється на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [112]. В той же час, окремі питання, не врегульовані достатньо Законом України «Про Національну поліцію» визначені іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, питання відповідальності поліцейських врегульоване Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України». В той же час, більшість положень Закону «Про Національну поліцію» деталізуються у наказах Міністерства внутрішніх справ України, якими затверджені: типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади (наказ від 25 грудня 2015 року № 1631), порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції також встановлюється Міністерством внутрішніх справ України (наказ від 23 листопада 2016 року № 1235), типова форма контракту із працівником поліції (наказ від 3 лютого 2017 року № 89), порядок складання присяги (наказ від 9 листопада 2015 року № 1453), порядок організації службової підготовки працівників Національної поліції України (наказ від 26 січня 2016 року № 50), порядок організації первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції (наказ від 16 лютого 2016 року № 105), порядок добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання (наказ від 15 квітня 2016 року № 315), порядок проведення атестування поліцейських (наказ від 17 листопада 2015 року № 1465), порядок та умови виплати грошового забезпечення поліцейським (наказ від 6 квітня 2016 року № 260) тощо [89, с. 58]. Таким чином, адміністративно-правове регулювання публічної служби на посаді поліцейських передбачає врегулювання її нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України, які приймаються на основі та у випадках, передбачених Законом України «Про Національну поліцію». В той же час, до особового складу Національної поліції відносяться також й інші працівники, які на відміну від поліцейських, є державними службовцями апарату поліції, тобто працівники

підрозділів, що виконують не правоохоронні функції, а забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань (ч. 2 ст. 13 Закону) [112].

Адміністративно-правове регулювання проходження публічної правоохоронної служби у Державній кримінально-виконавчій службі України здійснюється як відповідно до положень Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», так і відповідно до окремих нормативно-правових актів Міністерства юстиції України, якими затверджено в тому числі: кваліфікаційні вимоги щодо професійної придатності для служби у Державній кримінально-виконавчій службі України. Однак у структурі цього органу є як особи рядового і начальницького складу, так і особи, які не є публічними службовцями [109].

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Національному антикорупційному бюро України здійснюється відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», який визначає, що до працівників Національного бюро належать особи, які є гласними і негласними штатними працівниками, з числа осіб начальницького складу, державних службовців та інших працівників, які працюють за трудовими договорами в Національному бюро. На спеціалістів Національного бюро, які не мають спеціальних звань, поширюється дія Закону України «Про державну службу»; на осіб начальницького складу Національного бюро поширюється положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ та Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України (ч.ч. 1, 6 і 7 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»). Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає особливості конкурсного відбору на посади (ст. 7, 10), призначення на посади (ст. 10), наявність у осіб начальницького складу спеціальних звань (ст. 11), обмеження для кандидатів на посади та для осіб, призначених на посади у Національному антикорупційному бюро України (ст. 13), особливості стажування для осіб, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю,

проведенням досудового розслідування (ст. 14). З іншого боку, ці положення деталізуються у актах Директора Національного агентства; в Законі прямо наголошується, що Директор Національного агентства затверджує положення про конкурсні комісії та регламент їх роботи, порядок конкурсного призначення на посади негласних штатних працівників Національного бюро, кваліфікаційні вимоги до професійної придатності осіб, що приймаються на службу до Національного бюро, порядок складення присяги, порядок стажування, склад та положення про Дисциплінарну комісію. Підрозділи внутрішнього контролю здійснюють моніторинг способу життя працівників Національного бюро з метою встановлення відповідності рівня життя працівника майну і доходам цього працівника та його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним відповідно до закону. Порядок здійснення моніторингу способу життя працівників Національного бюро визначається Директором Національного бюро (ст. 29 Закону) [122].

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Бюро економічної безпеки України близьке до відповідного регулювання служби в Національному антикорупційному бюро України. Так само, серед працівників Бюро економічної безпеки України є особи, які є гласними і негласними штатними працівниками, з числа осіб, які мають спеціальні звання, державні службовці, а також особи, які не є публічними службовцями. В Законі передбачається особливий порядок призначення на посади публічних службовців, визначення необхідності стажування для осіб, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням досудового розслідування, наявність спеціальних звань для осіб начальницького складу, а також обмеження щодо призначення на посади в Бюро економічної безпеки України. Так само, окремі питання проходження публічної служби, прийняття на публічну службу деталізуються Директором Бюро економічної безпеки України [104].

Державна прикордонна служба України та органи управління (регіональні управління, органи охорони державного кордону, відділи прикордонної служби тощо) мають подвійну правову природу. З одного боку, це система органів державної виконавчої влади із правоохоронними функціями, тобто персонал Державної прикордонної служби України, що безпосередньо наділений повноваженнями, що відносяться до компетенції того чи іншого органу управління, має статус державного службовця; з іншого боку Державна прикордонна служба України та її органи – це військове формування, тобто частина службовців цих органів є одночасно військовослужбовцями, а отже забезпечують охорону та захист державного кордону не тільки в аспекті здійснення прикордонного та міграційного контролю, а й протидії військовій агресії росії, яка з лютого 2022 року набула повномасштабного характеру.

Публічна служба в органах управління Державної прикордонної служби України є особливим видом публічної служби, тобто має як загальні ознаки публічної служби, притаманні усім видам публічної служби загалом і службі у правоохоронних органах зокрема, так і специфічні, притаманні публічній службі, що має мілітарний та правоохоронний характер.

Зокрема, спеціальними ознаками, які притаманні суто публічній правоохоронній службі в органах управління Державної прикордонної служби України є її:

1) мілітарний характер – відповідно до ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення. Хоча, Державна прикордонна служба України згідно з профільним Законом України визнано правоохоронним органом спеціального призначення, однак їй також притаманні всі вищезазначені ознаки, що характеризують її також і як військове формування, визначені ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оборону України» [72, с. 108]. Загальна чисельність служби становить 60 000 осіб, у тому числі 52 000 військовослужбовців. В особливий період загальна чисельність Державної прикордонної служби України збільшується на кількість особового складу, призваного на військову службу на

виконання указів Президента України про мобілізацію, затверджених законами України [111]. Таким чином, особовий склад служби складається передусім із військовослужбовців, які мають подвійний правовий статус – особи, яка проходить військову службу і особи, яка є державним службовцем. Мілітарність публічної служби в органах управління Державної прикордонної служби України впливає також із положень ст. 17 Конституції України, відповідно до якої забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [67]; одним із таких органів є саме Державна прикордонна служба України;

2) особлива правоохоронна мета – завданням Державної прикордонної служби України є забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні і саме на виконання зазначеного завдання спрямована діяльність публічних службовців Адміністрації Державної прикордонної служби, її регіональних управлінь, прикордонних загонів, відділів та інших органів управління;

3) відносини за участю персоналу органів управління Державної прикордонної служби України реалізуються з метою охорони та захисту інтересів суспільства і держави, тому за своєю сутністю вони є не тільки управлінськими, а й охоронними та захисними відносинами владно-субординаційного характеру; вони реалізуються у разі потреби з допомогою легального примусу і навіть шляхом застосування спеціальних засобів і зброї, оскільки їх об'єктами виступають найбільш значущі інтереси суспільства та держави, такі як: державний суверенітет, права і свободи людини, політична незалежність, територіальна цілісність, недоторканність державного кордону тощо [24, с. 138];

4) службові повноваження персоналу органів управління Державної прикордонної служби України втілюються в конкретних правовідносинах у процесі дотримання принципів і реалізації заходів прикордонної політики [8, с. 141]. Такими правовідносинами є зокрема, військово-захисні, антитерористичні, оперативно-розшукові, контрольно-безпекові службові, режимно-контролюючі,

контрольно-біометричні, кримінально-процесуальні, оперативно-службові відносини, кримінально-аналітичні, інформаційно-аналітичні, кінологічні відносини, правотворчі, управлінські, координуючі, організаційно-розпорядчі, планово-фінансові, кадрові, превентивні [24, с. 256, 261-262];

5) для мілітаризованої державної служби, якою є служба у органах управління Державної прикордонної служби України є характерним те, що, в цілому, прослідковується, на відміну від попередніх видів служби, більш чітка система законодавства щодо регулювання цього виду служби [5, с. 35], передусім яка представлена нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України;

б) наявність у структурі як підрозділів, що безпосередньо виконують завдання із охорони та захисту державного кордону (органи охорони державного кордону, відділи прикордонної служби тощо), так і органи, що мають передусім контрольно-управлінські функції (Адміністрація Державної прикордонної служби України, регіональні управління).

Адміністративно-правове регулювання публічної правоохоронної служби в органах Державної прикордонної служби України здійснюється також відповідно до положень Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (яким визначено основи правового статусу військовослужбовців, в тому числі Державної прикордонної служби України), статутів Збройних Сил України (дисциплінарний, внутрішньої служби, гарнізонної та вартової служб, стройовий, ними визначені порядок несення військової служби, обов'язки посадових осіб, правила внутрішнього розпорядку, носіння військової форми одягу, знаки розрізнення, систему військових звань, дисципліну і субординацію, правила взаємовідносин між військовослужбовцями), Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України, затвердженого Указом Президента України від 29 грудня 2009 року № 1115/2009, яким деталізовано особливості проходження військової служби саме у Державній прикордонній службі України. Також норми статутів та Положення № 1115/2009 деталізуються у наказах Міністерства внутрішніх справ України (зокрема з питань: порядку добору та прийняття

громадян на військову службу за контрактом, порядку атестування військовослужбовців Державної прикордонної служби України, порядку проведення конкурсу на заміщення посад, проведення службового розслідування, тощо) [91]. Цими ж наказами визначені окремі питання проходження державної служби в Державній прикордонній службі України, в тому числі з питань умов оплати праці працівників Державної прикордонної служби України.

Схожа правова природа публічної служби інших правоохоронних органів, які є військовими формуваннями.

Так, відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України», кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, військовослужбовці строкової служби, а також працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України. Остання категорія осіб не є державними службовцями, а їх правовий статус істотно не відрізняється від статусу працівників інших органів влади, підприємств чи установ, за винятком обмежень, передбачених ст. 6 Закону України «Про Службу безпеки України». Адміністративно-правове регулювання публічної служби у Службі безпеки України також передбачає її врегулювання базовим законом (яким є Закон України «Про Службу безпеки України») та нормативно-правовими актами відповідного органу (в даному випадку, актами Голови Служби безпеки України). Останній здійснює врегулювання критеріїв професійної придатності для зайняття посад у Службі безпеки України, порядок призначення посадових осіб Служби безпеки України, крім посад, визначених у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Службу безпеки України» [128]. Такий же дуалізм (наявність публічних службовців у правоохоронному органі, що мають статус військовослужбовців, але виконують правоохоронні функції, а також осіб, які не є державними службовцями) притаманний і Управлінню державної охорони України (ст. 16 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [110], і Військовій службі правопорядку у Збройних Силах України (ст. 12 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України») [106], і Національній гвардії України (ст. 9 Закону України «Про Національну гвардію України») [123].

Однак, на відміну від військовослужбовців Служби безпеки України, адміністративно-правове регулювання публічної служби в цих органах врегульовується лише правовими актами загального характеру (статутами Збройних Сил України та відповідним порядком проходження військової служби у цих органах).

Адміністративно-правове регулювання діяльності посадових осіб митних органів, органів лісоохорони та рибоохорони, міграційної служби здійснюється відповідно до положень законодавства про державну службу, з урахуванням положень ст. ст. 569-574 Митного кодексу України, ст. 91 Лісового кодексу України та п. 16 Положення про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України, п. 15 Положення про Державну міграційну службу. У ст. 569 Митного кодексу України визначені критерії віднесення до посадових осіб митних органів (реалізація завдань митного органу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів), у ст. 570 – вимоги до осіб, що приймаються на службу в митні органи, проведення конкурсного відбору та укладання контракту про проходження державної служби, у ст. 572 – обмеження, пов'язані з проходженням державної служби посадовими особами митних органів, у ст. 573 – наявність спеціальних звань посадових осіб митних органів, а у ст. 574 – особливості роботи цих осіб; у ряді інших статей – особливості соціального захисту посадових осіб митних органів [78]. Положення нормативно-правових актів, якими визначається статус органів лісоохорони, рибоохорони та міграційної служби, здійснюють адміністративно-правове регулювання публічної служби в цих органах лише в частині прирівнювання відповідних осіб до державних службовців та визначення органу, який уповноважений здійснювати призначення відповідних осіб.

Аналіз норм Закону України «Про прокуратуру» дає підстави стверджувати, що до посад у структурі органів прокуратури відносяться посади самих прокурорів, державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування. Принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної служби в

органах прокуратури регламентуються нормами різних законів та нормативно-правових актів. Адміністративно-правове регулювання першої категорії публічних службовців здійснюється відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру», другої – відповідно до загальних положень законодавства про державну службу, працівники які виконують функції з обслуговування не є публічними службовцями. Статус прокурора, компетенція, порядок зайняття посади прокурора, звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді, дисциплінарна відповідальність прокурорів, соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурорів передбачено Законом України «Про прокуратуру», нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури, а також відомчими наказами Генерального прокурора. Прокурори призначаються на посаду безстроково. Обмежений строк повноважень є лише у прокурорів, які займають адміністративні посади [159, с. 109].

Висновки до Розділу 2

Отже, в результаті проведеного дослідження адміністративно-правового регулювання публічної служби в органах державної влади і місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органах, зробимо такі висновки:

1. Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Кабінеті Міністрів України, міністерстві передбачає наявність у його структурі як політичних службовців, на яких не поширюються положення законодавства про державну службу, а також принципи професійності, політичної нейтральності та стабільності публічної служби (призначення на посаду, звільнення з посад та діяльність на посаді залежить від політичної кон'юнктури та програми політичних партій, представники яких входять до складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, яка й формує склад відповідних політичних службовців), так і державних службовців і службовців патронатної служби. Останні забезпечують діяльність членів Кабінету Міністрів України і знаходяться у формальному підпорядкуванні Секретаріату Кабінету Міністрів України (або

секретаріату міністерства), однак фактично підпорядковуються лише особі, діяльність якої забезпечують. Забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень Кабінету Міністрів України, міністерства є завданням державного секретаря Кабінету Міністрів України, державного секретаря міністерства.

У структурі інших центральних органів виконавчої влади та територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади немає політичних службовців, а є лише державні службовці. Відповідне призначення службовців апарату центрального органу виконавчої влади, керівництво ним та визначення його організаційної структури здійснює керівник центрального органу виконавчої влади.

На цей час ряд положень Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України не відповідають ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині визначення повноважень особи, яка здійснює керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Так, у п. 4 вказано, що до складу Секретаріату входить керівництво Секретаріату – Міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник та заступник, а у п. п. 6 та 8 вказано їх повноваження, які по суті мають належати не міністру чи заступнику міністру як політичному службовцеві, а Державному секретарю Кабінету Міністрів України та його заступникам. У зв'язку із цим, слід внести зміни до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, щоб привести їх у відповідність із ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

На законодавчому рівні існує прогалина щодо діяльності патронатної служби на рівні місцевих державних адміністрацій. В Законі України «Про місцеві державні адміністрації» про категорію патронатних службовців місцевої державної адміністрації не вказано, однак положення ст. 92 Закону України «Про державну службу», якими визначено особливості функціонування патронатної служби у державних органах поширюються на місцеві державні адміністрації. Попри те, що на рівні місцевих державних адміністрацій фактично створені відповідні

патронатні служби, які функціонують відповідно до розпоряджень голів відповідних адміністрацій, слід внести зміни до ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якій передбачити, що з метою аналітичного, організаційного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності голови місцевої державної адміністрації, підготовка відповідних проектів доручень, пропозицій тощо, у структурі апарату місцевої державної адміністрації створюється патронатна служба, структура та повноваження якої визначається розпорядженням голови відповідної адміністрації.

В правовій доктрині виділено проблему, що на цей час залишається нормативно не урегульованим питання адміністративно-правового статусу керівника Офісу Президента України, керівників Кабінету Президента України; Кабінету Керівника Офісу Президента України не віднесені до переліку осіб, що відносяться до державної або патронатної служби.

2. Особами, які виконують функції публічної служби місцевого самоврядування відповідно до чинного Закону є публічні службовці місцевого самоврядування, тобто особи, які займають виборні посади, що заміщаються шляхом місцевих виборів; особи, які займають виборні посади, на які вони обираються або затверджуються відповідною радою; особи, які займають посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України; в Законі 2023 року виділяється дві групи посадових осіб публічної служби в органах місцевого самоврядування: виборних посадових осіб місцевого самоврядування та службовців місцевого самоврядування.

Публічна служба в органах місцевого самоврядування на посадах, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді, характеризується наступними ознаками: а) обмежене поширення положень законодавства про публічну службу в частині її проходження, зайняття посади, притягнення до відповідальності; б) політичний характер публічної служби, оскільки для цієї категорії посад відсутні вимоги щодо політичної

неупередженості, а заміщення посад публічної служби шляхом прямих виборів здійснюється переважно на основі пропорційної виборчої системи, а висування кандидатів у депутати місцевих рад, на посади сільського, селищного, міського голови здійснюється переважно через місцеві організації політичних партій; в подальшому депутати місцевих рад вправі об'єднуватися у депутатські фракції, які формуються на партійній основі, а підставою для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою можуть бути підстави, передбачені в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад»; в) некар'єрний характер публічної служби, для якої не передбачаються процедури оцінки діяльності публічного службовця, конкурсний відбір чи можливість переведення на вищу чи нижчу посаду.

Публічна служба на посадах службовців місцевого самоврядування характеризується наступними ознаками: а) адміністративно-правове регулювання служби відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та спеціальних актів, прийнятих на його основі; б) виконання повноважень щодо підготовки проектів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, організації виконання таких актів та контролю за їх виконанням, надання адміністративних послуг, управління комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, управління персоналом в органах місцевого самоврядування, здійснення інших завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених законом; в) заміщення посад виключно на основі конкурсу або за іншою процедурою, визначеною в законі; г) чітке визначення посад службових осіб місцевого самоврядування в законі; д) здійснення повноважень щодо організаційного, кадрового, матеріального та іншого забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування керівником служби; е) поділ посад службових осіб місцевого самоврядування на категорії, для яких передбачаються окремі вимоги до професійної компетентності (освіти та досвіду роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій); є) можливість строкового призначення на посаду у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким відповідно до закону зберігається посада; ж)

необхідність проходження оцінювання службової діяльності, стажування та підвищення кваліфікації відповідно до порядку, що передбаченого Законом. На період дії правового режиму воєнного стану положення про проведення обов'язкового конкурсного відбору на посади службових осіб місцевого самоврядування, можливість подання декларації та документів, які підтверджують рівень володіння державною мовою претендентом на посаду, непроведення спеціальної перевірки переноситься у часі, а саме на тримісячний строк після припинення або скасування воєнного стану.

Патронатна служба в органах місцевого самоврядування передбачає здійснення організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. Для цієї служби передбачено: відсутність конкурсного відбору на посаду або випробування, невеликий обсяг вимог щодо професійної компетентності порівняно із службовими особами місцевого самоврядування, призначення особи патронатної служби здійснюється особою, забезпечення діяльності якої входить до повноважень відповідного службовця, виключно строковий характер службових відносин, припинення відносин патронатної служби з ініціативи суб'єкта призначення або у разі припинення повноважень суб'єктом призначення, умови оплати праці визначаються за пропозицією суб'єкта призначення, на таких осіб не поширюються права, обов'язки, гарантії та відповідальність службовців місцевого самоврядування.

Повноваження, передані на період воєнного стану головам територіальних громад, якщо у відповідній громаді не створено військову адміністрацію, з мотивів необхідності оперативного прийняття рішень, коли існуючий порядок їх вирішення – через прийняття відповідного рішення місцевою радою стає неефективним, зважаючи на труднощі у скликання пленарних засідань у період воєнного стану, а також те, що такий порядок є більш тривалим, що не є виправданим у період повномасштабного збройного конфлікту. На нашу думку, відповідний перелік повноважень потребує доповнення, передусім в аспекті наділення голови територіальної громади повноваженнями щодо запровадження заходів воєнного

стану, передбачених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» без залучення місцевої ради, однак із обов'язковим погодженням прийняття відповідного рішення із відповідною районною військовою адміністрацією. Зазначені зміни дозволили б по-перше, більш оперативно приймати рішення; по-друге, враховувати специфіку відповідної територіальної громади, її безпекову складову; по-третє, зберегти механізм державного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування; по-четверте, не створювати військові адміністрації в тих громадах, де воєнний стан та правові наслідки, зумовлені збройним конфліктом, не призвели до недієздатності органів публічної влади, передусім органів місцевого самоврядування.

3. Публічна служба в судових органах – служба на посадах судді (в тому числі обраних до органів суддівського самоврядування, так звана суддівська служба), працівників апарату суду, органів, які здійснюють організаційне, фінансове чи кадрове забезпечення органів суддівського самоврядування, помічників судді, судових розпорядників, судової охорони.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в судових органах поширюється на декілька категорій публічних службовців, які: безпосередньо реалізують повноваження відповідного державного органу; здійснюють забезпечення діяльності публічних службовців, які володіють відповідними владними повноваженнями; забезпечують діяльність окремих публічних службовців. В даному аспекті, можемо виділити суддів, основним завданням яких є здійснення правосуддя, працівників апарату та інших структур, уповноважених здійснювати організаційне, фінансове та кадрове забезпечення суддівської діяльності, а також помічників суддів, які по суті є патронатними службовцями.

Замість поняття «орган судової влади» для позначення судів, а також органів, які здійснюють організаційне забезпечення судової діяльності, органів суддівського самоврядування слід використовувати інше поняття – судовий орган, оскільки останні дві групи органів або входять до структури судів, або формуються ними, в тому числі із складу суддів, або призначені для забезпечення діяльності судів як органів судової влади, в тому числі фінансового, організаційного чи

фінансового. Поняття «судовий орган» дозволить відділити ці органи від інших органів публічної влади зважаючи на наявність у них специфічного завдання – здійснення правосуддя судами (що по суті є проявом судової влади) чи забезпечення їх діяльності.

Спеціальними ознаками суддівської служби є: постійний характер служби; (крім суддів Конституційного Суду України); конкурсний характер призначення суддів суду загальної юрисдикції; неполітичний характер призначення суддів суду загальної юрисдикції (крім суддів Конституційного Суду України); особливі вимоги, які ставляться до кандидата на посаду судді, передбачені ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»; участь Вищої кваліфікаційної комісії суддів у доборі на посаду судді суду загальної юрисдикції; призначенню на посаду судді суду загальної юрисдикції передуює проведення спеціальної підготовки кандидатів, складання ними відбіркового та кваліфікаційного іспитів; призначення на посаду судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою, яка включає врахування кваліфікаційного оцінювання кандидатів; спеціальний порядок конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України; конкурсний порядок переведення судді до іншого суду, крім випадків переведення у зв'язку із реорганізацією, ліквідацією або припинення роботи суду; здійснення періодичної перевірки на відповідність діяльності судді здійснювати правосуддя (через механізм кваліфікаційного оцінювання діяльності судді); спеціальна дисциплінарна відповідальність судді; особливий порядок звільнення судді з посади та припинення його повноважень; право судді на обрання на адміністративну посаду в суді, де він проходить службу, або в органах суддівського самоврядування; прийняття в процесі здійснення публічної служби покладених на суддю функцій зі здійснення правосуддя та інші функцій шляхом прийняття об'єктивних, неупереджених та законних рішень.

Адміністративно-правове регулювання державної служби в органах судової влади здійснюється як відповідно до загальних положень законодавства про державну службу, так і відповідно до спеціальних актів, передусім на рівні актів Вищої ради правосуддя та Ради суддів України (якими врегульовуються порядок

призначення та проведення конкурсного відбору на посади в судових органах, здійснення заходів щодо запобігання корупції, правила етичної поведінки публічних службовців, особливості діяльності органів, які здійснюють забезпечення діяльності судів). Спеціальне правове регулювання служби у цих органах актами Вищої ради правосуддя та Ради суддів України є визначальною ознакою публічної служби в органах судової влади.

У правовій доктрині зазначається на проблемі нечіткого визначення правового статусу як державних службовців таких осіб, як помічники суддів та працівників служби судових розпорядників, які по суті є патронатними службовцями, оскільки добір таких осіб самостійно здійснюють судді та керівник апарату суду; на проблемі узгодження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, Типової інструкції керівника апарату місцевого загального суду із законами «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами. На нашу думку, оскільки на рівні Закону України «Про судоустрій та статус суддів» положення про правовий статус судового розпорядника відсутнє (але визначене у Положенні про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників), слід закріпити відповідну норму у Законі України «Про судоустрій та статус суддів», аналогічно тому, як це визначено щодо працівників апарату суду та працівників Державної судової адміністрації України.

Можемо погодитися із віднесенням до спеціальних ознак публічної служби в судових органах на посадах, які віднесені до державної служби ознаки «особливості нормативно-правового регулювання, що виражається в поєднанні норм різних галузей права», яку слід розуміти в контексті поширення на таких осіб законодавства про державну службу лише в тій частині, в якій правовий статус таких осіб не визначений спеціальним законодавством.

Така ознака, як постійність не притаманна публічній службі на посадах членів органів суддівського самоврядування, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Етичної ради та Конкурсної комісії, які

створюються для забезпечення добору до Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службі на посадах патронатної служби в органах судової влади.

4. Правоохоронні органи входять до системи органів державної влади як органи виконавчої влади, які однак становлять або самостійну систему таких органів (наприклад, органи прокуратури, органи Служби Безпеки України, Управління державної охорони, Національне антикорупційне бюро України), або органи, які знаходяться в системі центральних органів виконавчої влади (Бюро економічної безпеки України – під егідою Кабінету Міністрів України, органи Національної поліції, прикордонної, міграційної служб, Національної гвардії України – під егідою Міністерства внутрішніх справ України, Військова служба правопорядку – під егідою Міністерства оборони України, митні органи – під егідою Міністерства фінансів України, органи рибоохорони, лісової охорони – під егідою Міністерства аграрної політики України, установи та органи виконання покарань – під егідою Міністерства юстиції України).

Публічна служба у правоохоронних органах – це особливий вид публічної служби, який передбачає виконання правоохоронної функції службовцями відповідних органів.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби у правоохоронних органах, на відміну від публічної служби в органах виконавчої влади та в судових органах не передбачає наявності базового нормативно-правового акту, який визначає особливості прийняття, проходження відповідної служби та звільнення із неї; в даному аспекті наявний цілий комплекс базових нормативно-правових актів, якими визначається правовий статус службовців відповідного правоохоронного органу, а також нормативно-правові акти, видані центральним органом виконавчої влади, який уповноважений спрямовувати і врегульовувати діяльність відповідного правоохоронного органу, самим правоохоронним органом, що має статус відповідного органу виконавчої влади або керівником відповідного правоохоронного органу, прийняті на реалізацію положень базових нормативно-правових актів. Не усі службовці відповідних правоохоронних органів є саме

публічними службовцями, які виконують правоохоронні функції, серед них є також особи, які мають статус державних службовців (виконуючи правоохоронні функції або не виконуючи їх), а також особи, які є військовослужбовцями (хоча й виконують правоохоронні функції). Статус останніх визначається також законодавством про проходження військової служби у відповідному підрозділі (Службі безпеки України, Управлінні державної охорони України, Військовій службі правопорядку у Збройних Силах, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України) та статутами Збройних Сил України. Адміністративно-правове регулювання публічної служби на посаді поліцейських передбачає врегулювання її нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України, які приймаються на основі та у випадках, передбачених Законом України «Про Національну поліцію». Адміністративно-правове регулювання діяльності посадових осіб митних органів, органів лісоохорони та рибоохорони, міграційної служби здійснюється відповідно до положень законодавства про державну службу.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Адміністративно-правова реформа публічної служби, обрання кращої моделі її побудови та функціонування, вдосконалення нормативно-правової бази, якою врегульовується питання здійснення публічної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, залишають актуальними питання вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби. Передусім цікавим для дослідження є використання саме досвіду держав Європейського Союзу, хоча окремий науковий інтерес для нас відіграють також й особливості правового регулювання публічної служби суміжної з Україною держави, яка так само, як і Україна бере участь у процесі європейської інтеграції – Республіки Молдови.

В науковій літературі виділяють різні класифікації моделей правового регулювання та функціонування публічної служби.

Зокрема, досить поширеною є «ринкова публічна служба», що функціонує як «сервісний центр» і надає адміністративні послуги, визначає вичерпні зобов'язання, диференційовані за сферами і рівнями державного управління [43, с. 281]. В той же час, елементи «ринкової публічної служби» можемо побачити і в публічній службі України; нормативно-правові акти останніх років спрямовані на перебудову системи органів державної влади та місцевого самоврядування на надання адміністративних послуг; на діджиталізацію та знеособлення послуг, які ними надаються через відповідні електронні портали та центри надання адміністративних послуг.

У Великій Британії, Франції та Німеччині функціонує модель публічної служби «яка бере участь», функціонує на основі неформальних механізмів, що впливають на ефективність діяльності осіб, які заміщають державні посади і займають посади публічної служби [43, с. 281-282]. Пояснюється це надзвичайно широким підходом до віднесення до категорії публічної служби не тільки посад,

які передбачають виконання державних функцій та наявність владних повноважень, а й посад суб'єктів державного та комунального сектору. Зокрема, у Франції до публічної служби віднесена служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах, в тому числі працівники шкіл, закладів вищої освіти, охорони здоров'я. У Німеччині поняттям публічна служба охоплюються також службові відносини юридичних осіб публічного права, однак в цілому публічна служба стосується лише керівного складу відповідних закладів та установ [136, с. 294; 148, с. 89].

Більш поширений підхід, якого зокрема дотримуються відомі дослідники публічної служби в країнах ЄС Д. Боссарт і К. Демке, передбачає виділення трьох основних моделей організації публічної служби: кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей [43, с. 282].

Типовими прикладами кар'єрної моделі є системи публічної служби Франції, Німеччини, Іспанії, Данії, Болгарії, Кіпру, Словаччини, Словенії, а також комунітарна публічна служба Європейського Союзу в цілому. Особливістю цієї моделі публічної служби є: прийняття на роботу за жорстким конкурсом, субординаційна організація публічної служби, детальна нормативна регламентація компетенції кожного рівня публічної служби, вузька спеціалізація й обмежені повноваження державних службовців, політична нейтральність та соціальна захищеність державних службовців, низька мобільність переміщень державних службовців, гарантована (довічна) зайнятість упродовж життя державних службовців, спеціальні статутні вимоги щодо освіти, необхідної для кар'єри, врегулювання службових відносин та соціального захисту державних службовців спеціальними законами [43, с. 282-283].

Розглядаючи більш детально питання організації публічної служби у Франції, можемо зазначити, що прийняття на державну службу у Французькій Республіці здійснюється за конкурсом, а особи, що пройшли конкурс, працюють впродовж року на умовах стажування. Концепція проходження державної служби Французької Республіки, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної

діяльності, ґрунтується на тому, що державна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі. В свою чергу, для працівника встановлюються гарантії, що добросовісне виконання службових обов'язків гарантує стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується. Можливість зайняття посади залежить не від політичної позиції державного службовця, а від рівня його компетентності, яка передбачає отримання державним службовцем певного рангу. Тобто, особливість проходження державної служби у Французькій Республіці полягає у тому, що державний службовець, вступивши на службу, вже не іде з неї до пенсії, поступово просуваючись по службових щаблях [71, с. 53], причому політичні зміни впливають на державну службу лише побічно – в аспекті змін у адміністративно-правовому регулюванні та зміни стратегічних цілей, які має досягти відповідний державний орган; у міністерстві змінюється лише міністр, але не персонал. Слід зазначити, що конкурсний відбір, що проводиться для зайняття посад публічної служби у Франції є переважно внутрішнім, який передбачає проходження іспитів службовцями, які не мають відповідного освітнього рівня: письмових та усних (допуск до останніх здійснюється на підставі успішного проходження перших). Організація проведення конкурсного відбору здійснюється спеціальним конкурсним журі, яке й рекомендує керівнику відповідного державного органу призначити на посаду успішного кандидата. Попри переважно закритий характер конкурсів на зайняття посад публічної служби, можливою є участь у них й осіб, які хоч і не займають посад публічної служби, але пройшли спеціальне навчання [86, с. 112; 103, с. 19]. Вище викладене звичайно стосується так званої «цивільної служби» і не стосується військової та поліцейської служб, адміністративно-правове регулювання яких має свої особливості в аспекті як прийняття на службу, так і її проходження [52, с. 31].

Німецька публічна служба, на відміну від французької, передбачає по-перше проведення відкритого конкурсного відбору [103, с. 19], по-друге, – дворівневий характер адміністративно-правового регулювання – особливості федеральної публічної служби визначена федеральними законами про державних службовців (у ред. від 27 лютого 1985 р.) і про правове положення чиновників (у ред. від 27

лютого 1985 р.), а також наказами Міністерства внутрішніх справ; організація федеральної публічної служби покладається на Федеральний комітет з кадрів; публічна служба на посадах в органах, створених земельними урядами здійснюється відповідно до прийнятих на рівні земель законів та урядових нормативно-правових актів створеними земельними урядами органами [33, с. 114]. Важливою рисою адміністративно-правового регулювання німецької публічної служби є детальна правова регламентація функцій і повноважень усіх органів влади, їхніх підрозділів та окремих службовців; чітко окреслена посадова субординація; формалізація всіх управлінських процедур і службових взаємодій [46, с. 61]. Четвертою особливістю публічної служби Німеччини є особливий «поетапний» відбір на неї, що включає в себе необхідність проходження двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління. На початковому етапі особа приймається на «підготовчу службу», за якої службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, характерних тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту; при цьому особа, що проходить «підготовчу службу» може бути звільнена за вчинення будь-якого дисциплінарного проступку. Далі особа працює на «випробувальній службі», коли особа уже займає відповідну посаду у органі державної влади, а в подальшому – на «державній службі». «Підготовча» та «випробувальна» служби є строковими (протягом 2-3 років для першої і 1-3 роки для другої) і закінчується – перша проходженням державним службовцем «кар'єрного іспиту», а друга – позитивним оцінюванням роботи державного службовця; останній етап державної служби передбачає призначення особи на службу пожиттєво (однак це не стосується політичних посад). Конкурсний відбір здійснюється не тільки у разі прийняття на державну службу, а й у разі її проходження – заміщення посад рангу, вищого наявного у державного службовця, здійснюється на підставі конкурсного відбору [39, с. 205; 71, с. 54].

Інша модель публічної служби – посадова, діє у Нідерландах, Фінляндії, Швеції, Естонії і передбачає врегулювання службових відносин не скільки

законодавством, скільки контрактом та нормами приватного права, відсутність соціальних обмежень для вступу на публічну службу, призначення на всі можливі посади, висока мобільність переміщень державних службовців, відсутність принципу роботи упродовж життя, відсутність формальної системи просування по службі, підвищення як наслідок досягнення конкретних результатів та заслуг, оплата, незалежна від трудового стажу, відсутність спеціальної пенсійної системи, можливість врахування досвіду роботи поза публічною службою [43, с. 283-284]. В той же час, посадова модель публічної служби також передбачає як правило конкурсний характер заміщення посади. Зокрема, Естонія ухвалила новий Закон про публічну службу, який вимагає проведення відкритого конкурсу та більшої прозорості у прийнятті на публічну службу, а також гарантованого рівного доступу громадян до державної служби та створення нового порталу з питань прийняття на державну службу. Слід зазначити, що у країнах, де домінує посадова (за контрактом) модель публічної служби, будь-яка особа, що відповідає умовам вступу на публічну службу та вимогам для певної посади, може брати участь у конкурсі на зайняття будь-якої посади (незалежно від того, чи працювала вона у приватному секторі чи у державному) [69, с. 87].

Змішана модель публічної служби діє у Великій Британії, США, Італії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Угорщині, Чехії та інших країнах і передбачає суміщення кар'єрної та посадової моделей або побудову частини посад публічної служби за однією моделлю, а частини – за іншою [136, с. 285]. На частину посад можуть претендувати будь-які особи, в тому числі поза межами публічної служби, але на окремі посади можна претендувати, лише маючи певний досвід публічної служби [69, с. 87]. Зокрема, Закон Литовської республіки «Про державну службу» у ст. 2 визначає порядок із «державними службовцями кар'єри» (адміністративних службовців) та «статутними державними службовцями» (представників дипломатичної служби) також «керівників установ», які прийняті в конкурсному порядку або на підставі політичної (особистої) довіри для здійснення керівництва державною інституцією чи установою або інституцією чи установою самоврядування [148, с. 323]. Окрему категорію публічної служби у Литовській

республіці становить служба на посадах в поліції, яка хоч і відноситься до «статутної державної служби», але має особливе адміністративно-правове регулювання – Законом Литовської республіки «Про поліцію», затвердженими урядом Статутом проходження служби в поліції та Статутом поліції [52, с. 33].

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Республіці Польща передбачає окреме регулювання публічної служби в органах влади (Статут про Раду Міністрів 1996 р., статут про діяльність урядової адміністрації 1997 р. та статут про урядову адміністрацію у воєводстві 1998 р.) і органах місцевого самоврядування (закони про самоврядування 1990 р., повітове самоврядування 1998 р.) [33, с. 115]. У Польщі використовується поняття публічна та громадянська (цивільна) служба. До публічної служби відносять посади державної адміністрації, а до цивільної служби – посади, створені для забезпечення професійного, неупередженого та політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації. Зайняти посаду в публічній або цивільній службі кандидат може тільки після проходження процедури: призначення на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років), 6-місячне стажування, початкова професійна підготовка, здача іспиту, який приймає екзаменаційна комісія. При наявності потрібних умов кандидат отримує контракт на роботу на невизначений термін [150, с. 96]. Також пропонується проходження спеціального навчання у Національній школі публічного адміністрування для осіб, які планують зайняти керівну, експертну або управлінську посаду в польській державній службі на центральному й регіональному рівнях [69, с. 89].

У Великій Британії різні підходи застосовуються до державної служби, служби на посадах міністрів, суддів, в збройних силах, поліції, органах місцевого самоврядування, Національній службі охорони здоров'я, королівському дворі [42].

У США передбачається особливе адміністративно-правове регулювання та різний спосіб зайняття посад «конкурсної» та «виняткової» публічної служби у федеральних безпекових та правоохоронних установах. Для «конкурсної» цивільної служби передбачається, що усі призначення здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах, для посад «виняткової служби» призначення особи здійснюється у одноособовому

порядку спеціальним посадовцем серед спеціально відібраних кандидатур осіб, що мають найбільш високу кваліфікацію [47, с. 136-137].

Попри те, що у Франції функціонує кар'єрна модель публічної служби, представники центральних органів публічної влади та посадові особи органів місцевого самоврядування проходять службу за принципами посадової системи; з іншого боку поліцейські та дипломатичний корпус Швеції та Нідерландів призначаються та проходять службу відповідно до засад кар'єрної служби [73, с. 66; 101, с. 77].

Для посадової та змішаної систем публічної служби як правило притаманним є створення спеціальних установ, служб, уповноважених організовувати проведення конкурсного відбору на посади публічної служби, на відміну від кар'єрної, в якій відповідні конкурси проводять конкурсні комісії (журі), створені із представників тих органів, на посади в яких відбір й проводиться. Так, у США організовані спеціальні організації, служби, які на замовлення роботодавця на професійному рівні займаються підбором кадрів залежно від специфіки передбачуваної посади, а також здійснюють первинний відбір на такі посади, в тому числі шляхом проведення відбіркових іспитів, тестування, наявності чи відсутності відповідного досвіду роботи на відповідних посадах, успішного проходження спеціального навчання. У Великій Британії набір персоналу на державну цивільну службу здійснює Комісія у справах цивільної служби; створені нею конкурсні комісії проводять із кандидатами на посади іспит у три етапи: доповіді із загальноосвітніх предметів, тести та інтерв'ю [103, с. 18].

Говорячи про особливості нормативно-правового регулювання публічної служби в державах ЄС можемо зазначити, що можна зазначити наступне. Найчастіше в державах ЄС, загальні засади функціонування публічної служби врегульовані на рівні конституцій, а конкретне правове регулювання здійснюється спеціальними законами. Так, у Франції, правове становище державних службовців (крім військовослужбовців, працівників судів та парламенту, для яких діють особливі правила) регламентовано так званим Загальним статутом службовців держави і місцевих колективів, який складається із законів «Про права і обов'язки

службовців», «Про публічну службу держави», «Про територіальну публічну службу» і «Про публічну лікарняну службу»; існують також особливі статuti, що стосуються окремих відомств і категорій державних службовців: поліції, пожежної охорони, працівників системи повітряних перевезень та ін. У Німеччині, основними нормативно-правовими актами є федеральні закони «Про федеральних урядовців», «Про оклади державних службовців», Рамковий закон про право урядовців, Положення про проходження державної служби у Федерації, Федеральний дисциплінарний статут, які врегульовують правове становище федеральних публічних службовців, а також окремі земельні закони, які врегульовують діяльність публічних службовців земельного рівня. В Італії на рівні закону про публічну службу визначені лише загальні принципи організації публічної служби, які реалізуються в окремих нормативно-правових актах, які видаються на рівні областей і спрямовані на організацію роботи відомств й адміністративних установ, підлеглих цим регіонам. В Литві основним нормативно-правовим актом у сфері публічної служби є відповідний закон «Про державну службу», у Польщі – «Про цивільну службу», спеціальними законами врегульовується питання публічної служби також в інших державах, які входять до ЄС, в тому числі в Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Іспанії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Словенії, Фінляндії, Швеції; з іншого боку, в Чехії немає єдиного базового нормативно-правового акта, що врегульовує питання публічної служби [41; 42; 43, с. 286-287]. В Угорщині крім Закону «Про цивільну службу» особливості діяльності публічної служби у правоохоронній сфері та у сфері мистецтв, громадської освіти та громадських колекцій визначаються спеціальними нормативно-правовими актами [62, с. 385-387]. Публічна правоохоронна служба як правило врегульовується окремими нормативно-правовими актами за законодавством Великої Британії, Польщі, Литви, Німеччини. Публічну службу в правоохоронній сфері Румунії врегульовано частиною VI Адміністративного кодексу Румунії, у якій визначено загальний адміністративно-правовий статус публічних службовців Румунії, особливості їх діяльності, захисту та забезпечення, а також положеннями законів «Про організацію та функціонування поліції

Румунії» і «Про статус поліцейського», урядових постанов, що врегульовують питання організації та функціонування Міністерства внутрішніх справ Румунії, а також питання діяльності персоналу в межах організаційної структури цього міністерства; надзвичайних наказів, якими затверджуються, зокрема: спеціальне положення, що врегульовує внутрішній порядок функціонування в Міністерстві внутрішніх справ Румунії; правовий статус прикордонної поліції Румунії; Головного управління боротьби з корупцією тощо [62, с. 392-393].

Говорячи про публічну службу в судових органах, то в Німеччині, Австрії, як і в Україні, не всі працівники апарату суду однозначно перебувають на посадах державної служби, що підкреслює критерії розмежування повноважень працівників суто технічного характеру від повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій федерального органу відповідної землі (при цьому, німецьке та австрійське законодавство виділяє таких працівників апарату суду, які в передбачених законом випадках виконують функції судді при вирішенні окремих судових справ. З іншого боку, в органах судової влади Франції, усі працівники апарату суду є державними службовцями [14, с. 24-25; 76, с. 19].

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Республіці Молдова в цілому схоже на вітчизняне. Передусім слід вказати на відсутність єдиного, базового нормативно-правового акту, який врегульовує питання вступу на службу, звільнення із неї, проходження служби. Як і в Україні, питання публічної служби окремих видів врегульовується окремими законодавчими актами – Закон «Про центральне спеціальне публічне управління» від 4 травня 2012 року врегульовує питання проходження державної служби у міністерствах, Державній канцелярії, центральних адміністративних органах; Закон «Про місцеве публічне управління» від 28 грудня 2006 року – порядок організації і функціонування органів публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях Молдови, питання правоохоронної публічної служби врегульована законами «Про діяльність поліції та статус поліцейського» від 27 грудня 2012 року, «Про прикордонну поліцію» від 28 грудня 2011 року, «Про державного службовця з особливим статусом Міністерства внутрішніх справ» від 16 грудня 2016 року

(останній закон врегульовує особливі питання проходження державної служби в Міністерстві внутрішніх справ Республіки Молдова та підвідомчих органах [63, с. 114]).

Отже, можемо погодитися із тим, що в державах Європейського Союзу та в Республіці Молдова адаптовано одну із моделей публічної служби – кар’єрну, посадову або змішану. Кар’єрна система передбачає: переважно закритий порядок заміщення посад публічних службовців особами, які уже знаходяться на публічній службі; чітке розмежування політичних та адміністративних посад; проведення організаційних та кадрових заходів як правило самим органом публічної влади або створеними ним колегіальними органами; в окремих випадках довічний та аполітичний характер публічної служби; адміністративно-правове регулювання як правило здійснюється базовим законодавчим актом та прийнятими на основі підзаконними документами; у федеративних державах – дворівнева система адміністративно-правового регулювання (регулювання федеральної публічної служби здійснюється федеральними актами, служби в органах суб’єктів федерації – відповідно до актів суб’єктів федерації). Зазначене стосується передусім публічної служби на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування, крім служби на політичних посадах; публічна правоохоронна служба має особливе адміністративно-правове регулювання. Посадова модель публічної служби передбачає: відкритий порядок заміщення посад публічних службовців як особами, які уже знаходяться на публічній службі, так і особами, які мають відповідну компететність; проведення організаційних та кадрових заходів незалежними колегіальними органами, орган публічної влади здійснює лише призначення особи із переліку, обраних відповідними органами; тимчасовий характер публічної служби, викликаний необхідністю виконання завдань за відповідною посадою; адміністративно-правове регулювання здійснюється як законодавчими актами, так і документами приватно-правового характеру (контрактами, статутами громадських організацій тощо). Змішана система публічної служби передбачає застосування посадової чи кар’єрної моделі до різних категорій публічних службовців. До категорії останніх відносять інколи й осіб, які

працюють в підприємствах, установах, організаціях, підпорядкованих органам публічної влади, а також персонал забезпечення відповідних органів. У Франції особливим є правове регулювання публічної служби залежно від її виду – державної, територіальної та лікарняної, а також залежно від виду відповідного органу державної влади. Певні особливості існують і в аспекті правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері, оскільки публічна правоохоронна служба як правило врегульовується окремим законом. Адміністративно-правове регулювання публічної служби за законодавством Республіки Молдова передбачає наявність цілої низки законодавчих актів, які врегульовують особливості проходження публічної служби у органі публічної влади певного виду.

Говорячи про можливість застосування адаптації зарубіжного досвіду до потреб України, можемо зазначити на наступних моментах.

По-перше, на нашу думку, слід застосувати досвід Німеччини та Угорщини і передбачити єдине адміністративно-правове регулювання організації публічної служби кожного виду, вступу на неї та звільнення з неї, правового статусу публічних службовців, що обіймають посади публічної служби певного виду. На цей час відповідне, базове, правове регулювання наявне лише щодо державної служби (на рівні Закону України «Про державну службу») та публічної служби в органах місцевого самоврядування (на рівні Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»); в той же час, питання проходження служби в судових і правоохоронних органах на цей час врегульоване цілою низкою законодавчих актів. На нашу думку, слід зберегти особливе правове регулювання суддівської та прокурорської служби; інші види служби у судових та правоохоронних органах слід врегулювати на рівні Закону України «Про службу в судових та правоохоронних органах», в якому передбачити перелік посад державної та патронатної служби, правовий статус осіб, які обіймають ці посади, питання вступу на таку службу, звільнення з неї, організації відповідної служби. При цьому, слід виключити відповідні положення із законодавства про судоустрій та статус суддів, про прокуратуру, про поліцію та про інші правоохоронні органи, щоб усунути

можливі протиріччя та забезпечити єдність підходів до регулювання публічної служби в судових та правоохоронних органах.

По-друге, слід збільшити вплив незалежних інституцій громадянського суспільства на процес конкурсного відбору на посади публічних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Із цією метою вважаємо, слід використати досвід роботи Дорадчої групи експертів в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду. Відповідні групи можна було б створити при кожному із органів державної влади чи місцевого самоврядування на постійній основі для забезпечення проведення оцінювання моральних якостей і рівня компетентності кандидатів на посади у відповідних органах. Також на нашу думку слід закріпити не факультативне (як це визначено у Законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»), а обов'язкове залучення до роботи конкурсних комісій науковців, фахівців, експертів, представників громадських об'єднань, які мають досвід у відповідній сфері.

По-третє, слід чітко передбачити необхідність проведення конкурсу із застосуванням таких етапів оцінювання як: проведення тестування, розв'язання ситуаційних завдань та проведення співбесід на рівні кожного із базових законодавчих актів, які врегульовують питання проходження публічної служби кожного із видів. Наразі, відповідні положення є лише на рівні постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби». Також слід законодавчо передбачити обов'язкове залучення представників закладів вищої освіти до розробки тематики тестів та ситуаційних завдань.

Зазначені пропозиції на нашу думку дозволять адаптувати позитивний зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби до українських реалій.

В дисертації вже зазначалося на ряді правових проблем та прогалин, усунення яких призведе до істотного удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні.

Так, було зазначено на тому, що ряд норм Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України не відповідають ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині визначення повноважень особи, яка здійснює керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів України (відповідними повноваженнями наділені політичні службовці Кабінету Міністрів України, а не Державний секретар чи його заступники). У зв'язку із цим, було запропоновано внести відповідні зміни до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України для приведення їх у відповідність із ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Також на даний час залишається нормативно не урегульованим питання діяльності патронатної служби на рівні місцевих державних адміністрацій (їх діяльність врегульовується розпорядженнями голів відповідних адміністрацій, однак останні не наділені регулятивними повноваженнями ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») і питання адміністративно-правового статусу керівника Офісу Президента України, керівників Кабінету Президента України, Кабінету Керівника Офісу Президента України, помічників-консультантів як патронатних службовців, зокрема тих, які працюють на громадських засадах (слід уточнити віднесення цих осіб до патронатних службовців, а щодо вказаних службовців Офісу Президента України – також більш чітко врегулювати відносини між ними та суб'єктом призначення). Також в дисертації зазначалося, що перелік повноважень, переданих на період воєнного стану головам територіальних громад, якщо у відповідній громаді не створено військову адміністрацію, з мотивів необхідності оперативного прийняття рішень, коли існуючий порядок їх вирішення – через прийняття відповідного рішення місцевою радою стає неефективним, потребує доповнення, передусім в аспекті наділення голови територіальної громади повноваженнями щодо запровадження заходів воєнного стану, передбачених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» без залучення місцевої ради, однак із обов'язковим погодженням прийняття відповідного рішення із відповідною районною військовою адміністрацією. Нечітким визначено правовий статус як державних службовців таких осіб, як помічники суддів та працівників служби судових розпорядників, які

по суті є патронатними службовцями, оскільки добір таких осіб самостійно здійснюють судді та керівник апарату суду, а саме слід узгодити Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, Типової інструкції керівника апарату місцевого загального суду із законами «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, а також закріпити норму про статус судового розпорядника як патронатного службовця у Законі України «Про судоустрій та статус суддів», аналогічно тому, як це визначено щодо працівників апарату суду та працівників Державної судової адміністрації України.

Важливим напрямком удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні є питання впровадження єдиного підходу в оплаті праці публічних службовців на основі класифікації посад. В чинному Законі України «Про державну службу» та у прийнятому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачені різні підходи до відповідного питання. Так, у Законі України «Про державну службу» у ст. ст. 50 – 52 передбачено, що заробітна плата державного службовця складається із посадового окладу, надбавок за вислугу років, за ранг державного службовця та премій, при цьому не передбачено обмежень у встановленні премій, а також у співвідношенні між оплатою керівника відповідного органу та державних службовців відповідного органу (такі співвідношення мають передбачатися у Схемі посадових окладів на посадах державної служби); також встановлюється мінімальний розмір посадового окладу у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення, який не може бути менше двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом [112]. Цим самим, можливою є ситуація непрозорої системи оплати праці державних службовців, незначна роль посадового окладу для керівників органів державної влади, зважаючи на практику надмірних необґрунтованих преміальних виплат. Крім цього, існуючий в Законі мінімальний розмір посадового окладу у розмірі не менше двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого

законом є меншим за розмір мінімальної заробітної плати (відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік, розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб становить 2684 грн., тобто мінімальний розмір окладу державного службовця становить 5368 грн. при мінімальній заробітній платі 6700 грн.).

В новому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» певною мірою враховані недоліки Закону України «Про державну службу» і передбачається на рівні закону, що Схема посадових окладів службовців місцевого самоврядування складається з мінімального посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії III, та міжпосадових співвідношень такого посадового окладу з іншими посадовими окладами (тобто забезпечується обмеження посадових окладів керівного складу порівняно із іншими службовцями). У ст. 47 Закону вказано, що мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії III, не може бути меншим мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, також Законом передбачені мінімальні та максимальні розміри посадових окладів службовців місцевого самоврядування залежно від категорії. В той же час, в Законі не передбачено обмежень на розмір премій, які можуть встановлюватися службовцям, а також їх співвідношення із посадовим окладом.

Певною мірою на усунення цієї ситуації спрямований урядовий законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (№ 8222 від 23.11.2022 року), прийнятий в першому читанні 28 липня 2023 року Верховною Радою України. Відповідно до законопроекту пропонується передбачити у ст. 50 Закону України «Про державну службу», що заробітна плата державного службовця повинна враховувати кваліфікацію та досвід, важливість і складність роботи на посаді, ступінь відповідальності, а також результативність, ефективність та якість виконання посадових обов'язків. В законопроекті передбачається, що стала заробітна плата державного службовця, розмір якої має становити не менше 70% від загальної заробітної плати складається

із посадового окладу (який встановлюється на основі класифікації посад державної служби відповідно до затверджених Урядом Каталогу типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад, з урахуванням співставлення рівня оплати праці типових посад державної служби з приватним сектором України), а також окремих виплат – надбавок за вислугу років і за ранг, грошової допомоги, що виплачується з наданням щорічної основної оплачуваної відпустки. Варіативна заробітна плата, представлена преміальними виплатами державному службовцю за результати його службової діяльності обмежується сумою 30% від посадового окладу (для кожної премії чи надбавки, крім квартальної премії, яка може становити до 90 відсотків розміру його посадового окладу за фактично відпрацьований час протягом місяця або кварталу, за який виплачується премія). Крім того, запропоновано обмежити з 1 січня 2024 року максимальний розмір посадового окладу керівника державного органу, віднесеного до першого типу державних органів, розміром у 15 мінімальних посадових окладів на посаді державної служби [100]. Як бачимо, з одного боку, законопроектом пропонується прив'язати розмір посадового окладу державного службовця із заробітною платою у приватному секторі, в той же час на жаль зберігається прив'язка до двох розмірів прожиткового мінімуму, що є нелогічним (доцільніше було б використати досвід Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і передбачити мінімальний та максимальний розміри посадових окладів державних службовців залежно від категорії та рангу, а у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» використати підхід законопроекту щодо обмеження преміальних виплат).

Актуальною на нашу думку є проблема у більш чіткому визначенні посад, на які поширюються положення Закону України «Про державну службу». Як попередньо було визначено, нечітким є статус осіб, що проходять службу у допоміжних та дорадчих органах, утворених Президентом України (передусім у Офісі Президента України та апараті Ради національної безпеки і оборони України) і статус державних службовців Апарату Верховної Ради України, які слід внести до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу», тобто до категорії посад, на які

поширюється дія закону (хоч із особливостями, передбаченими указами Президента України та постановами Верховної Ради України).

Певною мірою на визначення єдиного підходу щодо оплати праці державних службовців та більш чітко визначення посад, на які поширюються положення Закону України «Про державну службу» спрямована постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2023 року № 1409 «Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році». Цим документом затверджено схему посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням сімей і рівнів посад, юрисдикції та типів державних органів у 2024 році; встановлено, що посадові оклади перших заступників та заступників керівників державних органів устанавлюються на 5 відсотків нижче ніж посадовий оклад керівника державного органу, визначений цією схемою; посадові оклади перших заступників (у разі наявності) та заступників керівників структурних підрозділів – на 4,5 відсотка нижче ніж посадовий оклад керівника самостійного структурного підрозділу за відповідною сім'єю посад, до якої віднесено посаду першого заступника (заступника) керівника структурного підрозділу, визначений цією схемою. Також цією постановою передбачено, що порядок визначення посадових окладів працівників структурних підрозділів апаратів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, юрисдикція яких поширюється на територію області або іншої адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня, або на територію району. Також Постановою № 1409 визначено перелік типових посад державної служби в межах 9 рівнів посад [88]. На жаль, даний нормативно-правовий акт стосується тільки одного виду публічної служби – державної служби і не вирішує питання співвідношення посадових окладів із іншими видами виплат (надбавок та премій) та приведення у відповідність посадового окладу державного службовця із заробітною платою у приватному секторі.

Можемо погодитися із А. В. Заболотним в адаптації досвіду Албанії щодо централізації конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів у кадрах відповідної компетенції, коли замість окремих

конкурсних комісій у державних органах, в яких як правило відсутні професійні оцінювачі компетенцій, організація конкурсного відбору має проводитися єдиною комісією при Національному агентстві державної служби [49, с. 147]. В той же час, на нашу думку, слід закріпити це лише щодо вертикалі «центрального орган виконавчої влади – територіальний підрозділ», «міністерство – територіальний підрозділ» та «міністерство – центральний орган виконавчої влади – територіальний підрозділ». На рівні місцевих органів виконавчої влади слід залишити існуючу систему, а щодо органів місцевого самоврядування подібна «централізація» можлива лише щодо відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Також А. В. Заболотний серед напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби виділяє: деполітизацію державної служби та розмежування політичних і державних посад; професіоналізацію державної служби, яка включає розроблення нових професійних стандартів та кваліфікацій для державної служби; запровадження відкритих конкурсних процедур відбору кандидатів на державну службу, що дозволить зробити процес відкритим і прозорим та призначати переможця за рейтингом; об'єктивність, прозорість і гласність при проведенні конкурсів на державну службу та при проходженні державної служби мають забезпечити професіоналізм та компетентність під час формування органів державної влади та надати можливість впровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури прийняття на державну службу [49, с. 151-152]. На нашу думку, на цей час політичні і адміністративні посади у публічній службі в органах державної влади та місцевого самоврядування чітко розмежовані, питання виникає щодо фактичного політичного впливу на призначення на посади державних та інших публічних службовців, що не є політичними чи патронатними службовцями. На нашу думку, зазначене може бути усунуте через скасування обов'язкового погодження із міністром призначень, що здійснюються в центральному органі виконавчої влади, розмежування на рівні центрального та місцевого органу виконавчої влади посади керівника, який є політичним службовцем і керівника служби, який здійснює

організаційне та кадрове забезпечення діяльності центрального та місцевого органу виконавчої влади. Також більш чітко визначення повноважень публічних службовців, вимог, що ставляться до відповідної посади, а також механізмів громадського контролю при притягненні до дисциплінарної відповідальності, забезпечить більшу незалежність державного службовця від політичного, який очолює відповідний орган державної влади. Схожу пропозицію (в частині затвердження типової посадової інструкції державних службовців правоохоронних органів виділяв М. М. Прокоф'єв [102, с. 176-177], але на нашу думку доцільно передбачити це для будь-яких посад державної служби. Щодо останніх, попередньо вже виділялася проблема відсутності визначення переліку посад патронатної служби в центральних органах виконавчої влади, що не є міністерствами, та в місцевих органах виконавчої влади.

На думку Н. С. Панової, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби стосуються багатьох питань, які повинні бути врегульовані законом, а не підзаконним правовим актом, зокрема: норми щодо визначення статусу окремих суб'єктів управління сферою державної служби; норми, яких спрямовано на: організаційно-методичне забезпечення добору на посади висококваліфікованих осіб; підвищення кваліфікації державних службовців; покращання морально-етичного клімату в державній службі тощо; норми, якими визначено основні засади просування по державній адміністративній службі; норми, що визначають особливості здійснення внутрішньо організаційних процедур [83, с. 421]. Можемо погодитися із науковцем в частині здійснення такої кодифікації на рівні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, в судових та правоохоронних органах.

Висновки до Розділу 3

Отже, в результаті проведеного дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби та можливості

удосконалення відповідного регулювання в Україні, в тому числі на підставі врахування зарубіжного досвіду, ми дійшли наступних висновків:

1. В державах Європейського Союзу та в Республіці Молдова адаптовано одну із моделей публічної служби – кар’єрну, посадову або змішану. Кар’єрна система передбачає: переважно закритий порядок заміщення посад публічних службовців особами, які уже знаходяться на публічній службі; чітке розмежування політичних та адміністративних посад; проведення організаційних та кадрових заходів як правило самим органом публічної влади або створеними ним колегіальними органами; в окремих випадках довічний та аполітичний характер публічної служби; адміністративно-правове регулювання як правило здійснюється базовим законодавчим актом та прийнятими на основі підзаконними документами; у федеративних державах – дворівнева система адміністративно-правового регулювання (регулювання федеральної публічної служби здійснюється федеральними актами, служби в органах суб’єктів федерації – відповідно до актів суб’єктів федерації). Зазначене стосується передусім публічної служби на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування, крім служби на політичних посадах; публічна правоохоронна служба має особливе адміністративно-правове регулювання. Посадова модель публічної служби передбачає: відкритий порядок заміщення посад публічних службовців як особами, які уже знаходяться на публічній службі, так і особами, які мають відповідну компетентність; проведення організаційних та кадрових заходів незалежними колегіальними органами, орган публічної влади здійснює лише призначення особи із переліку, обраних відповідними органами; тимчасовий характер публічної служби, викликаний необхідністю виконання завдань за відповідною посадою; адміністративно-правове регулювання здійснюється як законодавчими актами, так і документами приватно-правового характеру (контрактами, статутами громадських організацій тощо). Змішана система публічної служби передбачає застосування посадової чи кар’єрної моделі до різних категорій публічних службовців. До категорії останніх відносять інколи й осіб, які працюють в підприємствах, установах, організаціях, підпорядкованих органам публічної влади,

а також персонал забезпечення відповідних органів. У Франції особливим є правове регулювання публічної служби залежно від її виду – державної, територіальної та лікарняної, а також залежно від виду відповідного органу державної влади. Певні особливості існують і в аспекті правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері, оскільки публічна правоохоронна служба як правило врегульовується окремим законом. Адміністративно-правове регулювання публічної служби за законодавством Республіки Молдова передбачає наявність цілої низки законодавчих актів, які врегульовують особливості проходження публічної служби у органі публічної влади певного виду.

Адаптацію зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби слід провести за наступними напрямками:

а) передбачити єдине адміністративно-правове регулювання організації публічної служби кожного виду, вступу на неї та звільнення з неї, правового статусу публічних службовців, що обіймають посади публічної служби певного виду; слід зберегти особливе правове регулювання суддівської та прокурорської служби; інші види служби у судових та правоохоронних органах слід врегулювати на рівні Закону України «Про службу в судових та правоохоронних органах», в якому передбачити перелік посад державної та патронатної служби, правовий статус осіб, які обіймають ці посади, питання вступу на таку службу, звільнення з неї, організації відповідної служби;

б) збільшити вплив незалежних інституцій громадянського суспільства на процес конкурсного відбору на посади публічних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування через створення дорадчих груп експертів при кожному із органів державної влади чи місцевого самоврядування на постійній основі для забезпечення проведення оцінювання моральних якостей і рівня компетентності кандидатів на посади у відповідних органах, через обов'язкове залучення до роботи конкурсних комісій науковців, фахівців, експертів, представників громадських об'єднань, які мають досвід у відповідній сфері;

в) чітко передбачити необхідність проведення конкурсу із застосуванням таких етапів оцінювання як: проведення тестування, розв'язання ситуаційних

завдань та проведення співбесід на рівні кожного із базових законодавчих актів, які врегульовують питання проходження публічної служби кожного із видів, законодавчо передбачити обов'язкове залучення представників закладів вищої освіти до розробки тематики тестів та ситуаційних завдань.

2. Основними напрямками удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби є:

а) впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад, уніфікація законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування у цій сфері в частині встановлення прив'язки розміру посадового окладу службовця до мінімальної заробітної плати та заробітної плати у приватному секторі, встановлення обмежень у розмірах надбавок та премій, у співвідношенні окладів керівників та службовців нижчої ланки;

б) більш чітке визначення посад, на які поширюються положення Закону України «Про державну службу» в частині визначення статусу осіб, що проходять службу у допоміжних та дорадчих органах, утворених Президентом України (передусім у Офісі Президента України та апараті Ради національної безпеки і оборони України) і статусу державних службовців Апарату Верховної Ради України;

в) централізація конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів у кадрах відповідної компетенції, коли замість окремих конкурсних комісій у державних органах, в яких як правило відсутні професійні оцінювачі компетенцій, організація конкурсного відбору має проводитися єдиною комісією при Національному агентстві державної служби (на рівні вертикалі «центральный орган виконавчої влади – територіальний підрозділ», «міністерство – територіальний підрозділ» та «міністерство – центральный орган виконавчої влади – територіальний підрозділ»);

г) забезпечення деполітизації державної служби через скасування обов'язкового погодження із міністром призначень, що здійснюються в центральному органі виконавчої влади, розмежування на рівні центрального та

місцевого органу виконавчої влади посади керівника, який є політичним службовцем і керівника служби, який здійснює організаційне та кадрове забезпечення діяльності центрального та місцевого органу виконавчої влади; більш чітко визначення повноважень публічних службовців, вимог, що ставляться до відповідної посади, а також механізмів громадського контролю при притягненні до дисциплінарної відповідальності;

д) кодифікація організаційних та процедурних питань публічної служби.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає науковому дослідженні питань адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні. За результатами проведено дослідження сформульовано такі висновки:

1. Публічна служба – це специфічна діяльність політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких, які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів.

Спеціальними ознаками публічної служби є: спрямованість на організаційно-управлінське забезпечення діяльності колективної спільноти – держави в особі її органу, підприємства чи установи, територіальної громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ, громадської організації чи організації приватної форми власності; реалізація в результаті відповідної діяльності публічних службовців завдань та функцій держави, територіальної громади, інших уповноважених на здійснення публічної влади колективних спільнот; службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не власних інтересів через здійснення публічної влади або надання адміністративних послуг; постійність та професійність служби, яка не має політичного характеру; переважно функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, прийнятого на підставі проведеного конкурсного відбору або шляхом проведення виборів; професійність службової діяльності (здійснюється на постійній основі; наявність

відповідної професійної компетентності; є основним джерелом матеріального забезпечення особи); оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів; особливе адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби та статусу публічних службовців.

До публічної служби відносяться наступні види: 1) політична служба, представлена особами, діяльності яких притаманний політичний характер, які обираються населення або призначаються виборними суб'єктами на політичній основі та несуть перед ними політичну відповідальність; 2) державна служба, тобто діяльність працівників органів державної влади, спрямована на реалізацію державно-владних функцій, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 3) служба в органах місцевого самоврядування, тобто діяльність працівників органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 4) мілітаризована служба, тобто військова служба, служба в правоохоронних органах, органах безпеки та цивільного захисту; 5) суддівська служба; 6) прокурорська служба; 7) патронатна служба осіб, які забезпечують діяльність органів влади та місцевого самоврядування, однак не є політичними чи державними службовцями.

2. Публічна служба здійснюється на основі наступних принципів: дотримання конституційних принципів верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гуманізму та соціальної справедливості в діяльності публічної служби; професійності, політичної нейтральності та стабільності адміністративної служби; прозорості і відкритості публічної служби; доброчесності публічної служби; патріотизму та публічності публічної служби; єдності правових і організаційних основ публічної служби; клієнтоорієнтованості та ефективності публічної служби при наданні адміністративних послуг населенню; громадського та державного контролю за публічною службою; об'єктивного інформування суспільства про діяльність публічних службовців; інші принципи, які є специфічні для конкретного виду публічної служби, державного органу, органу місцевого самоврядування, правоохоронного органу або військового формування.

Функції публічної служби – це основні напрямки адміністративного, правового та організаційного впливу публічної служби на окремі суспільні відносини, особу та суспільну систему загалом, через які здійснюється реалізація функцій держави, територіальної громади або іншої публічної колективної спільноти, яка володіє владними повноваженнями щодо невизначеного кола осіб. Можна виділити наступні функції публічної служби: правотворчу; правозастосовчу; правоохоронну; захисну; контрольно-наглядову; координаційну; планово-прогностичну; контрольно-наглядову та службовоорганізаційну.

3. Протягом тривалого часу адміністративно-правове регулювання публічної служби за законодавством, яке діяло на українських землях було фрагментарним і стосувалося лише окремих аспектів діяльності представницьких органів та загальнодержавних органів управління і розкривалося через нормативно-правові акти глави держави, а також документи місцевого рівня. В цей період державна служба та служба в органах місцевого самоврядування не розрізнялася, за винятком міст із магдебурзьким правом.

В період входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперії адміністративно-правове регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування стає більш цілісним і включає в себе визначення повноважень та статусу публічних службовців, особливостей проходження публічної служби, в тому числі добору, розподілу, службової кар'єри чиновників. Державна служба (військова або цивільна) в цей період починає розглядатися як професійна діяльність осіб, зайнятих виключно реалізацією функцій держави, що як правило не залежить від політичної обстановки. Формування професійної публічної служби було метою спроб реформування системи публічної служби в період української національно-визвольної революції 1917-1921 років.

В період входження України до складу Радянського Союзу, відбувається урівнювання у правах працівників та публічних службовців; публічними службовцями в цей час вважаються особи, які займають в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових

обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави, в тому числі працівники у сфері освіти, охорони здоров'я тощо, а також службовці органів місцевого самоврядування; були відсутні істотні відмінності у правовому регулюванні проходження публічної служби порівняно із трудовою діяльністю, за винятком необхідності проведення стажувань, вступних випробувань, атестації як умови зайняття посади та подальшої роботи на посаді, та особливої адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності у випадках вчинення службових правопорушень.

Розвиток адміністративно-правового регулювання публічної служби незалежної України відбувалося за такими періодами:

1) формування законодавства про публічну службу (1993-1996);

2) реформування системи публічної служби відповідно до Конституції України, формування публічної служби у правоохоронних органах та військових формуваннях, служби в органах місцевого самоврядування, спроби розмежування політичної, адміністративної та патронатної служб в органах виконавчої влади (1996-2011);

3) спроба реформування системи публічної служби відповідно до Закону України «Про публічну службу» 2011 р. (2011-2014);

4) адаптація системи публічної служби до стандартів Європейського Союзу (з 2014 р.), в тому числі деполітизація адміністративної та патронатної служб; удосконалення системи проходження публічної служби; формування штату публічних службовців виключно на підставі конкурсного відбору; визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (фахівці з питань реформ); створення директоратів у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України та міністерств; оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління тощо.

4. Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Кабінеті Міністрів України, міністерстві передбачає наявність у його структурі як

політичних службовців, на яких не поширюються положення законодавства про державну службу, а також принципи професійності, політичної нейтральності та стабільності публічної служби, так і державних службовців і службовців патронатної служби. У структурі інших центральних органів виконавчої влади та територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади немає політичних службовців, а є лише державні службовці. Відповідне призначення службовців апарату центрального органу виконавчої влади, керівництво ним та визначення його організаційної структури здійснює керівник центрального органу виконавчої влади.

На цей час ряд положень Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України не відповідають ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині визначення повноважень особи, яка здійснює керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Також на законодавчому рівні існує прогалина щодо діяльності патронатної служби на рівні місцевих державних адміністрацій. В Законі України «Про місцеві державні адміністрації» про категорію патронатних службовців місцевої державної адміністрації не вказано, однак положення ст. 92 Закону України «Про державну службу», якими визначено особливості функціонування патронатної служби у державних органах поширюються на місцеві державні адміністрації. Попри те, що на рівні місцевих державних адміністрацій фактично створені відповідні патронатні служби, які функціонують відповідно до розпоряджень голів відповідних адміністрацій, слід внести зміни до ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якій передбачити, що з метою аналітичного, організаційного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності голови місцевої державної адміністрації, підготовка відповідних проектів доручень, пропозицій тощо, у структурі апарату місцевої державної адміністрації створюється патронатна служба, структура та повноваження якої визначається розпорядженням голови відповідної адміністрації.

5. Публічна служба в органах місцевого самоврядування на посадах, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді, характеризується наступними ознаками: а) обмежене поширення положень

законодавства про публічну службу в частині її проходження, зайняття посади, притягнення до відповідальності; б) політичний характер публічної служби, оскільки для цієї категорії посад відсутні вимоги щодо політичної неупередженості, а заміщення посад публічної служби шляхом прямих виборів здійснюється переважно на основі пропорційної виборчої системи, а висування кандидатів у депутати місцевих рад, на посади сільського, селищного, міського голови здійснюється переважно через місцеві організації політичних партій; в подальшому депутати місцевих рад вправі об'єднуватися у депутатські фракції, які формуються на партійній основі, а підставою для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою можуть бути підстави, передбачені в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад»; в) некар'єрний характер публічної служби, для якої не передбачаються процедури оцінки діяльності публічного службовця, конкурсний відбір чи можливість переведення на вищу чи нижчу посаду.

Публічна служба на посадах службовців місцевого самоврядування характеризується наступними ознаками: а) адміністративно-правове регулювання служби відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та спеціальних актів, прийнятих на його основі; б) виконання повноважень щодо підготовки проектів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, організації виконання таких актів та контролю за їх виконанням, надання адміністративних послуг, управління комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, управління персоналом в органах місцевого самоврядування, здійснення інших завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених законом; в) заміщення посад виключно на основі конкурсу або за іншою процедурою, визначеною в законі; г) чітке визначення посад службових осіб місцевого самоврядування в законі; д) здійснення повноважень щодо організаційного, кадрового, матеріального та іншого забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування керівником служби; е) поділ посад службових осіб місцевого самоврядування на категорії, для яких передбачаються окремі вимоги до професійної компетентності (освіти та досвіду роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на

керівних посадах підприємств, установ та організацій); є) можливість строкового призначення на посаду у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким відповідно до закону зберігається посада; ж) необхідність проходження оцінювання службової діяльності, стажування та підвищення кваліфікації відповідно до порядку, що передбаченого Законом. На період дії правового режиму воєнного стану положення про проведення обов'язкового конкурсного відбору на посади службових осіб місцевого самоврядування, можливість подання декларації та документів, які підтверджують рівень володіння державною мовою претендентом на посаду, непроведення спеціальної перевірки переноситься у часі, а саме на тримісячний строк після припинення або скасування воєнного стану.

Патронатна служба в органах місцевого самоврядування передбачає здійснення організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. Для цієї служби передбачено: відсутність конкурсного відбору на посаду або випробування, невеликий обсяг вимог щодо професійної компетентності порівняно із службовими особами місцевого самоврядування, призначення особи патронатної служби здійснюється особою, забезпечення діяльності якої входить до повноважень відповідного службовця, виключно строковий характер службових відносин, припинення відносин патронатної служби з ініціативи суб'єкта призначення або у разі припинення повноважень суб'єктом призначення, умови оплати праці визначаються за пропозицією суб'єкта призначення, на таких осіб не поширюються права, обов'язки, гарантії та відповідальність службовців місцевого самоврядування.

Повноваження, передані на період воєнного стану головам територіальних громад, якщо у відповідній громаді не створено військову адміністрацію, з мотивів необхідності оперативного прийняття рішень, коли існуючий порядок їх вирішення – через прийняття відповідного рішення місцевою радою стає неефективним, зважаючи на труднощі у скликання пленарних засідань у період воєнного стану, а також те, що такий порядок є більш тривалим, що не є виправданим у період

повномасштабного збройного конфлікту. На нашу думку, відповідний перелік повноважень потребує доповнення, передусім в аспекті наділення голови територіальної громади повноваженнями щодо запровадження заходів воєнного стану, передбачених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» без залучення місцевої ради, однак із обов'язковим погодженням прийняття відповідного рішення із відповідною районною військовою адміністрацією. Зазначені зміни дозволили б по-перше, більш оперативно приймати рішення; по-друге, враховувати специфіку відповідної територіальної громади, її безпекову складову; по-третє, зберегти механізм державного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування; по-четверте, не створювати військові адміністрації в тих громадах, де воєнний стан та правові наслідки, зумовлені збройним конфліктом, не призвели до недієздатності органів публічної влади, передусім органів місцевого самоврядування.

6. Адміністративно-правове регулювання публічної служби в судових органах поширюється на публічних службовців, які: безпосередньо реалізують повноваження відповідного державного органу; здійснюють забезпечення діяльності публічних службовців, які володіють відповідними владними повноваженнями; забезпечують діяльність окремих публічних службовців. В даному аспекті, можемо виділити суддів, основним завданням яких є здійснення правосуддя, працівників апарату та інших структур, уповноважених здійснювати організаційне, фінансове та кадрове забезпечення суддівської діяльності, а також помічників суддів, які по суті є патронатними службовцями.

Спеціальними ознаками суддівської служби є: постійний характер служби; (крім суддів Конституційного Суду України); конкурсний характер призначення суддів суду загальної юрисдикції; неполітичний характер призначення суддів суду загальної юрисдикції (крім суддів Конституційного Суду України); особливі вимоги, які ставляться до кандидата на посаду судді, передбачені ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»; участь Вищої кваліфікаційної комісії суддів у доборі на посаду судді суду загальної юрисдикції; призначенню на посаду судді суду загальної юрисдикції передують проведення спеціальної підготовки

кандидатів, складання ними відбіркового та кваліфікаційного іспитів; призначення на посаду судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою, яка включає врахування кваліфікаційного оцінювання кандидатів; спеціальний порядок конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України; конкурсний порядок переведення судді до іншого суду, крім випадків переведення у зв'язку із реорганізацією, ліквідацією або припинення роботи суду; здійснення періодичної перевірки на відповідність діяльності судді здійснювати правосуддя (через механізм кваліфікаційного оцінювання діяльності судді); спеціальна дисциплінарна відповідальність судді; особливий порядок звільнення судді з посади та припинення його повноважень; право судді на обрання на адміністративну посаду в суді, де він проходить службу, або в органах суддівського самоврядування; прийняття в процесі здійснення публічної служби покладених на суддю функцій зі здійснення правосуддя та інші функцій шляхом прийняття об'єктивних, неупереджених та законних рішень.

Адміністративно-правове регулювання державної служби в органах судової влади здійснюється як відповідно до загальних положень законодавства про державну службу, так і відповідно до спеціальних актів, передусім на рівні актів Вищої ради правосуддя та Ради суддів України (якими врегульовуються порядок призначення та проведення конкурсного відбору на посади в судових органах, здійснення заходів щодо запобігання корупції, правила етичної поведінки публічних службовців, особливості діяльності органів, які здійснюють забезпечення діяльності судів). Спеціальне правове регулювання служби у цих органах актами Вищої ради правосуддя та Ради суддів України є визначальною ознакою публічної служби в органах судової влади.

У правовій доктрині зазначається на проблемі нечіткого визначення правового статусу як державних службовців таких осіб, як помічники суддів та працівників служби судових розпорядників. Оскільки на рівні Закону України «Про судоустрій та статус суддів» положення про правовий статус судового розпорядника відсутнє (але визначене у Положенні про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників), слід закріпити відповідне положення у

Законі України «Про судоустрій та статус суддів», аналогічно тому, як це визначено щодо працівників апарату суду та працівників Державної судової адміністрації України.

Можемо погодитися із віднесенням до спеціальних ознак публічної служби в судових органах на посадах, які віднесені до державної служби ознаки «особливості нормативно-правового регулювання, що виражається в поєднанні норм різних галузей права», яку слід розуміти в контексті поширення на таких осіб законодавства про державну службу лише в тій частині, в якій правовий статус таких осіб не визначений спеціальним законодавством.

Така ознака, як постійність не притаманна публічній службі на посадах членів органів суддівського самоврядування, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Етичної ради та Конкурсної комісії, які створюються для забезпечення добору до Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службі на посадах патронатної служби в органах судової влади.

7. Адміністративно-правове регулювання публічної служби у правоохоронних органах, на відміну від публічної служби в органах виконавчої влади та в судових органах не передбачає наявності базового нормативно-правового акту, який визначає особливості прийняття, проходження відповідної служби та звільнення із неї; в даному аспекті наявний цілий комплекс базових нормативно-правових актів, якими визначається правовий статус службовців відповідного правоохоронного органу, а також нормативно-правові акти, видані центральним органом виконавчої влади, який уповноважений спрямовувати і врегульовувати діяльність відповідного правоохоронного органу, самим правоохоронним органом, що має статус відповідного органу виконавчої влади або керівником відповідного правоохоронного органу, прийняті на реалізацію положень базових нормативно-правових актів. Не усі службовці відповідних правоохоронних органів є саме публічними службовцями, які виконують правоохоронні функції, серед них є також особи, які мають статус державних службовців (виконуючи правоохоронні функції або не виконуючи їх), а також

особи, які є військовослужбовцями (хоча й виконують правоохоронні функції). Статус останніх визначається також законодавством про проходження військової служби у відповідному підрозділі (Службі безпеки України, Управлінні державної охорони України, Військовій службі правопорядку у Збройних Силах, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України) та статутами Збройних Сил України. Адміністративно-правове регулювання публічної служби на посаді поліцейських передбачає врегулювання її нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України, які приймаються на основі та у випадках, передбачених Законом України «Про Національну поліцію». Адміністративно-правове регулювання діяльності посадових осіб митних органів, органів лісоохорони та рибоохорони, міграційної служби здійснюється відповідно до положень законодавства про державну службу.

8. В державах Європейського Союзу існують різноманітні моделі публічної служби; до останньої відносять різні категорії осіб, які працюють в державному та комунальному секторі. Особливість існує і в аспекті правового регулювання публічної служби, передусім у державах з федеративною формою державного устрою та унітарних державах із високим рівнем децентралізації, існує дворівнева система нормативно-правового регулювання публічної служби; у Франції особливим є правове регулювання публічної служби залежно від її виду – державної, територіальної та лікарняної, а також залежно від виду відповідного органу державної влади. Певні особливості існують і в аспекті правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері, оскільки публічна правоохоронна служба як правило врегульовується окремим законом.

Адаптацію зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби слід провести за наступними напрямками: передбачити єдине адміністративно-правове регулювання організації публічної служби кожного виду, вступу на неї та звільнення з неї, правового статусу публічних службовців, що обіймають посади публічної служби певного виду; збільшити вплив незалежних інституцій громадянського суспільства на процес конкурсного відбору на посади публічних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

чітко передбачити необхідність проведення конкурсу із застосуванням таких етапів оцінювання як: проведення тестування, розв'язання ситуаційних завдань та проведення співбесід на рівні кожного із базових законодавчих актів, які врегульовують питання проходження публічної служби кожного із видів, законодавчо передбачити обов'язкове залучення представників закладів вищої освіти до розробки тематики тестів та ситуаційних завдань.

Основними напрямками удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби є: впровадження єдиного підходу в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад, уніфікація законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування у цій сфері; більш чітке визначення посад, на які поширюються положення Закону України «Про державну службу» в частині визначення статусу осіб, що проходять службу у допоміжних та дорадчих органах, утворених Президентом України і статусу державних службовців Апарату Верховної Ради України; централізація конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів на рівні вертикалі «центральный орган виконавчої влади – територіальний підрозділ», «міністерство – територіальний підрозділ» та «міністерство – центральный орган виконавчої влади – територіальний підрозділ»; забезпечення деполітизації державної служби; кодифікація організаційних та процедурних питань публічної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Drozd O. The Rule of Law as a Principle of State Service in Ukraine. *Наукові записки. Серія Право*. 2017. Вип. 2. Р. 52–61.
2. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. №8 (38). С. 53-55.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон :ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; міжнародне приватне право. Одеса, 2003. 19 с.
5. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. 2020. 511 с.
6. Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. Том 8. С. 142-154. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3805/Bila_Tiunova_Publ_slujba.pdf?sequence=1.
7. Боговіс Є. В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. Випуск 43. Том 2. С. 33-37.
8. Бойко Г. В., Камінська Н. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. Випуск 4-5 (292-293): липень – жовтень. С. 73-78.
9. Бомбергер І. Л., Собко А. В. До питання про поняття та ознаки правоохоронних органів у правовій доктрині та законодавстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2020. № 61. С. 16-20.
10. Ботвінов Р. Г. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної

служби особливого призначення. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 1 (16). С. 89-99.

11. Ботвінов Р. Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні: дис. ... д-ра наук держ упр. Спец. 25.00.03 – державна служба. Дніпро, 2018. 502 с.

12. Ботвінов Р.Г. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35–36(9–10). С. 91–98.

13. Булгаков О. С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; міжнародне приватне право. Запоріжжя, 2018. 204 с.

14. Бурдейна О. В. Погляд на правовий статус державного службовця органів судової влади крізь призму європейського законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. Випуск 97. С. 22-27.

15. Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 87-91.

16. Ватаманюк Л. Кореляція наукових підходів щодо дефініції правосуддя. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія Юридичні науки*. 2020. № 2. Том 7. С. 42-47.

17. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

18. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

19. Владовська К. П. До питання про визначення видів публічної служби в адміністративно-правовій доктрині. *Двадцять перші осінні юридичні читання: збірник тез Міжнародної наукової конференції, присвяченої 30-річчю Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова* (м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 50-53.

20. Владовська К. П. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 124-128. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261774/258184>.

21. Владовська К. П. Правова природа та класифікація принципів публічної служби у адміністративно-правовій доктрині. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4 (81). С. 72-77.

22. Владовська К. П. Правова природа та ознаки публічної служби в адміністративно-правовій доктрині. Збірник тез XXVI щорічної звітної наукової конференції науково- педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова : *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави* (м. Хмельницький, 12 березня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 17-19.

23. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України. Дис. ...докт.юр.наук. спец. 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2020. 581 с.

24. Ганьба О. Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретичні і прикладні проблеми: монографія. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2020. 448 с.

25. Голобутовський Р. З. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах судової влади в Україні. Автореф. дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2020. 38 с.

26. Голобутовський Р. З. Особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби суддів в Україні. *Правова позиція*. 2018. № 2 (21). С. 46-49.

27. Голобутовський Р. З. Поняття та ознаки публічної служби в органах судової влади України. *JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ*.

2019. Martie. С. 32-34.

28. Голобутовський Р. З. Проблемні питання адміністративно-правового регулювання проходження публічної служби в апараті суду. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 6. С. 85-89.

29. Голобутовський Р. З. Публічна служба в органах судової влади як адміністративно-правова категорія. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 1. С. 127-129.

30. Голобутовський Р. З. Публічна служба в Україні: адміністративно-правове регулювання. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 3 (76). С. 77-83.

31. Голобутовський Р. З. Судова влада в Україні: підходи до розуміння поняття. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 3 (24). С. 72-74.

32. Голобутовський Р. З. Функції публічної служби в органах судової влади та їх місце серед функцій судової влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 208-210.

33. Гребонько Є. П. Досвід західного та східного інституту державного управління у формуванні моделі державної служби України (на прикладі Німеччини та Польщі). *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 113-116.

34. Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу. К. : ФАДА, ЛТД, 1999. 31 с.

35. Гриценко І. С., Погорецький М. А. Судова влада в Україні: до визначення поняття. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 23-27.

36. Гришук А. Б. Виникнення і розвиток державної служби на теренах України: історія й сучасність. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 1. С. 125-133.

37. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.

38. Гришук А. Б. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 65. С. 227-232.

39. Губська О. А. Особливості моделі проходження державної служби в

Німеччині. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 3. С. 205-208.

40. Гуртова Ю. В. Професійна діяльність суддів як публічна служба. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Випуск 2 (45). С. 161-167.

41. Денисов М. Д. Становлення та розвиток державної служби в країнах Східної Європи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 1 (14). С. 108-116.

42. Державна служба в країнах ЄС: інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf>.

43. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

44. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.

45. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

46. Доценко Т. А. Аналіз міжнародних практик управління професійною кар'єрою публічних службовців. *Механізми публічного управління*. 2021. Випуск 24. С. 59-63.

47. Євдокимов П. В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 237 с.

48. Єфремова О. П. Є Конкурс в державній службі (історико-правові аспекти): монографія. Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2019. 112 с.

49. Заболотний А. В. Правове регулювання професійної діяльності в сфері

державної служби: публічно-управлінський аспект. Дис. ... канд.наук з держ.упр. Спец. 12.00.01 – теорія та історія державного управління. К., 2021. 208 с.

50. Загуменна Ю. О., Лазарєв В. В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991-2019 роки). *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 106-117.

51. Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 143-145. URL: http://lsej.org.ua/6_2016/42.pdf.

52. Іваниця А. Служба в поліції в системі державної служби: закордонний досвід окремих демократичних держав. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 29-34.

53. Іванов Є. В. Історія зародження та розвитку державної служби в контексті викликів сьогодення. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. Том 32 (71). № 2. С. 7-11.

54. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 4-9.

55. Калініченко З.Д. Основні засади правового забезпечення соціального захисту державних службовців. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: тези доповідей VII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 30 листопада 2018 р.). Харків, 2018. С. 242–244. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_11_2018/pdf/119.pdf.

56. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. *Демократичне врядування. Науковий вісник*. 2010. Випуск 6. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26646/karpa.pdf>.

57. Качан Я. Принципи, функції та технології публічної служби. *Аспекти публічного управління*. 2019. Том 7 № 6-7. С. 12-19.

58. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Випуск 68. С. 7-16.

59. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.

60. Ковальова Д. В. Державна служба України як суб'єкт професійної соціалізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 3. С. 228–237.
61. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
62. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; міжнародне приватне право. К., 2020. 611 с.
63. Комірчий П. О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби. *Юридична наука*. 2020. № 6 (108). С. 109-119.
64. Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері та правоохоронна функція держави. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7. Ч. 7. С. 69-76.
65. Комірчий П. О. Система загальнослужбових принципів публічної служби в правоохоронній сфері. *Юридичний бюлетень*. 2019. Випуск 10. С. 100-107.
66. Комірчий П. О. Система органів публічної служби у правоохоронній системі України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 3. С. 87-96.
67. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
68. Костилєв О. І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 2015. 202 с.
69. Краковська А. Є., Пазевич Т. Р. Види моделей публічної служби. *Права людини в період збройних конфліктів* : 36. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції присвяч. 25-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 18 листопада 2022 р.) / Нац. ун-т «Одеська юридична академія»: у 2 т. Одеса, 2022. С. 85-92.
70. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади в Україні: дис. ... д-ра

юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х., 2013. 497с.

71. Кузьменко О. О. Зарубіжний досвід правового регулювання публічної служби, рекомендації для України. *Європейський вимір реформування публічного управління в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 листопада 2019 року) / за заг. ред. О. І. Пархоменко-Куцевіл. К.: МАУП, 2019. С. 52-56.

72. Курилюк Ю. Б. Адміністративно-правові та кримінологічні засади забезпечення правопорядку в прикордонній сфері України. . . . докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., Запоріжжя, 2020. 472 с.

73. Любич С. В. Загальна характеристика систем державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 63. С. 65-69.

74. Макарова Л. Р. Співвідношення поняття «правовий акт органів судової влади» із суміжними категоріями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018 № 32. С. 7-10.

75. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.

76. Малихіна А.О. Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення роботи апарату суду. *Юрист України*. 2014. № 2 (27). С. 18-24.

77. Мельник К. Ю. Трудові правовідносини службовців правоохоронних органів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 – трудове право. Одеса, 2011. 34 с.

78. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

79. Недобор І. В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія Державне управління*. 2018. № 1. Том 29 (68). С. 114-117.

80. Огляд судової практики Касаційного кримінального суду у складі

Верховного Суду (актуальна практика). Рішення, внесені в Єдиний державний реєстр судових рішень, за травень 2023 року. *Liga 360*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS01128>.

81. Озірська С. М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 168 с.

82. Падалко Г. В. Конституційні принципи служби в органах місцевого самоврядування: система та видова характеристика. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 170-176.

83. Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби України. Дис. ...докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2021. 442 с.

84. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ, 2008. 20 с.

85. Петришин А. В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Харьков : Факт, 1998. 168 с.

86. Пипяк М. І. Наближення правового статусу державного службовця в Україні до стандартів Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 57. С. 110-116.

87. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14 жовтня 2005 року № 1446/2005. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005>.

88. Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2023 року № 1409. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-п#Text>.

89. Поліцейська діяльність: підручник / С. С. Вітвіцький, В. С. Тулінов, О. М. Мердова та ін.; за заг. ред. проф. С. С. Вітвіцького. Київ : ВД Дакор, 2021. 372

с.

90. Положення про помічника-консультанта народного депутата України: затверджений постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-вр. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/95-вр#Text>.

91. Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: затверджене Указом Президента України від 29 грудня 2009 року № 1115/2009. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009#Text>.

92. Положення про Секретаріат Голови Верховної Ради України: затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України від 10 грудня 2020 року № 911-к. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-к/20-рг#Text>.

93. Положення про секретаріат депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України: затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України від 7 грудня 2020 року № 899-к. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-к/20-рг#Text>.

94. Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 850. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-п#top>.

95. Попадинець Г. О. Сутність, зміст та основні ознаки судової влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 4. С. 114-117.

96. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583 – 587.

97. Постанова Верховного Суду від 14 березня 2018 року у справі № П/800/120/14. *Zakon Online*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/73195164>.

98. Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава) : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. Н. Корецького, 2012. 317 с.

99. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід / В. Л. Костюк, І. Б. Воробйова. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2017. № 2(16). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17kvlntp.pdf>.

100. Проєкт «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (№ 8222 від 23.11.2022 року). *Законопроєкти України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1556837>.

101. Прокопенко Л., Шабатіна І. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2009. Вип. 1. С. 76-86.

102. Прокоф'єв М. М. Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах. Дис. ... докт.філ. Спец. 081 – Право. Львів, 2021. 248 с.

103. Протопопова Я. С., Китайгородська В. В. Міжнародний досвід організації конкурсу на зайняття посади публічного органа. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Том 32 (71). № 5. С. 17-21.

104. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28 січня 2021 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20>.

105. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.

106. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.

107. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.

108. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів:

Закон України від 23 грудня 1994 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>.

109. Про Державну кримінально-виконавчу службу України від 23 червня 2005 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.

110. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-вр>.

111. Про Державну прикордонну службу України: закон України від 3 квітня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

112. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

113. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців: Указ Президента України від 11 червня 2001 року № 419/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2001#Text>.

114. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 271. *Liga 360*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP160271?an=1>.

115. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України від 25 серпня 2011 року № 769. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-пр#Text>.

116. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

117. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

118. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2006#Text>.

119. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 5 січня 2005 року № 278/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/2005#Text>.

120. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

121. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

122. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

123. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.

124. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. *Законодавство України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.

125. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

126. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/ed20220524#Text>.

127. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

128. Про Службу Безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

129. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#top>.

130. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 2 травня 2023 року. *Liga* 360. URL:

<https://ips.ligazakon.net/document/view/T233077?an=1>.

131. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.

132. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#top>.

133. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

134. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2001/ed20010529>

135. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

136. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.

137. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.

138. Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія. К.О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна та ін. За заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2017. 256 с.

139. Пузанова Т. А. Поняття та значення принципів державної служби. *Право і Безпека*. 2009. № 5. С. 53-56.

140. Рішення Конституційного Суду України від 18 квітня 2012 року № 10-рп/2012 у справі щодо застосування кваліфікуючої ознаки "працівник правоохоронного органу" до працівника державної виконавчої служби. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-12#Text>.

141. Роговенко О. В. Муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування: до питання визначення понятійного апарату. *Актуальні проблеми*

вітчизняної юриспруденції. 2019. № 1. С. 39-44.

142. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посібн. Київ: Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.

143. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 269–274.

144. Селецький О. В., Шестак Л. В. До питання про принципи публічної (державної служби). *Українське право*. 2021. № 5. С. 98-103.

145. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. Аспекти публічного управління. 2013. № 1 (1). Вересень. С. 58-65.

146. Сіцінський А. С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. Випуск 4 (34). С. 231-239.

147. Соколенко О. Л. Система та види правоохоронних органів України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 143–149.

148. Соколова Т. А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 3. С. 87-92.

149. Сокурєнко В. В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оборони. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 177-182.

150. Сприндис С. І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 91-100.

151. Стельмащук Л. С. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 1. С. 52–62.

152. Столбовий В. Мілітаризовані формування як особливі суб'єкти службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 195-199.

153. Стрельченко О. Г. Доктринальна характеристика публічної служби:

поняття та класифікація. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 1 (17). С. 104-111.

154. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник / М. А. Макаров, А. С. Симчук, М. Й. Кулик, Ю. В. Терещенко, С. В. Харченко. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2022. 656 с.

155. Сурай І. Публічна служба: інституційний підхід. *Науковий вісник: державне управління*. 2021. № 2(8). С. 111-132.

156. Тацій В.Я. Прокуратура та органи правопорядку в системі правоохоронних органів. *Вісник прокуратури*. 2013. № 3. С. 3–15.

157. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70-73.

158. Тищик Б. До питання про розробку, прийняття та суть першої Конституції Польщі від 3 травня 1791 р. *Wroclawsko-lwowskie zeszyty prawnicze*. 2010. № 1. С. 41-72.

159. Тогобіцька-Громова А. А. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах прокуратури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 3 (24). С. 108-111.

160. Трачук П. А. Поняття місцевої публічної влади: сутність, зміст та форма. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 94-98.

161. Указ Президента України «Про введення воєнного стану» від 24 лютого 2022 року № 64/2022. *Президент України: офіційне інтернет-представництво*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

162. Функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану – законопроект прийнятий за основу. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14828>.

163. Хамходера О. П. Публічна служба. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Бойчук А. Ю, Хамходера О. П. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 359-375.

164. Хливнюк А. М. Щодо поняття «судова влада». *Вісник Верховного Суду*

України. №4. 2009. С. 45-48.

165. Хлистік М. А. Визначення поняття правоохоронного органу в законодавстві України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія юридичні науки*. 2021. Том 32 (71). № 4. С. 49-54.

166. Цимбалюк О. І., Кислиця А. О., Краковська А. Є. Публічна служба в правоохоронній сфері України. *Вісник СНТ Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. Випуск 14. Том 1. С. 141-145.

167. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

168. Чорна В. В. Патронатні служби Президента України, Офісу Президента України. *Право і суспільство*. 2020. № 3. Частина 2. С. 106-111.

169. Шарая А. А. Принципи державної служби за законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 115-118.

170. Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.

171. Янюк Н. В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України: європейський вимір. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 153-157.

172. Ярниш Н.М. Зміст терміна «органи правопорядку, використаного у статті 131-1 Конституції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4(46). С. 79–84.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Владовська К. П. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 124-128. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.23>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/07/25.pdf>.

2. Івановська А. М., Владовська К. П. Адміністративно-правові засади організації публічної служби в органах управління Державної прикордонної служби України. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 10/1. С. 5-8. DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2022.10\(1\).1](https://doi.org/10.37634/efp.2022.10(1).1). URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/944>.

3. Владовська К. П. Правова природа та класифікація принципів публічної служби у адміністративно-правовій доктрині. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4 (81). С. 72-77. DOI: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-81-4-1-72-77>. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2023/03/14-1.pdf>.

4. Владовська К. П. Адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби в органах виконавчої влади. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 10. С. 84-88. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.10.18>. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1177>.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Владовська К. П. Правова природа та ознаки публічної служби в адміністративно-правовій доктрині. Збірник тез XXVI щорічної звітної наукової конференції науково- педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова :

Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави (м. Хмельницький, 12 березня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 17-19.

6. Владовська К. П. Європейський досвід правового регулювання публічної служби. Міжнародна науково-практична конференція *«Правові, управлінські та економічні засади розбудови європейських цінностей в Україні»* (м. Хмельницький, 20 травня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 34-37.

7. Владовська К. П. До питання про повноваження голів територіальних громад в умовах воєнного стану та повномасштабного збройного конфлікту. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 222-226.

8. Владовська К. П. До питання про визначення видів публічної служби в адміністративно-правовій доктрині. *Двадцять перші осінні юридичні читання*: збірник тез Міжнародної наукової конференції, присвяченої 30-річчю Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 50-53.

9. Владовська К. П. Історія адміністративно-правового регулювання публічної служби на українських землях у період з X ст. до початку XX ст. Збірник тез XXVII щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова : *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави* (м. Хмельницький, 10 березня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 9-11.

10. Владовська К. П. Адміністративно-правові засади регулювання публічної служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади», присвяченій 85-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова. 31 березня 2023 року, м. Хмельницький. С. 82-85.

11. Владовська К. П. Реформування публічної служби в контексті нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (17 травня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 199-205.

12. Владовська К. П. Інститут державного секретаря в контексті реформування сфери публічного управління та публічної служби в Україні. Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 67-69.



**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

24.12.2023 № 01341/23

На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
Олег ОМЕЛЬЧУК


«24» 12 2023 року



АКТ

про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
результатів дисертаційного дослідження Владовської Катерини Петрівни
на тему «Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України Омельчук Олег Миколайович, члени комісії – проректор зі стратегічного розвитку, наукової роботи та зовнішніх зв'язків, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор Івановська Алла Миколаївна, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України Буханевич Олександр Миколайович, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Галус Олена Олександрівна склали цей акт про те, що аспірантка Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

Владовська Катерина Петрівна підготувала дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні, результати якого, були використані під час розробки та викладання дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Порівняльне конституційне право», «Адміністративне право» та «Адміністративний процес», «Публічна служба», «Організаційно-правові засади публічної служби», «Публічна служба у сфері соціального забезпечення», «Адміністративна діяльність Національної поліції», «Адміністративно-правове забезпечення запобігання корупції».

Голова комісії

ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
академік Академії наук вищої освіти України



Олег ОМЕЛЬЧУК

Члени комісії

проректор зі стратегічного розвитку,
наукової роботи та зовнішніх зв'язків,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор



Алла ІВАНОВСЬКА

завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
заслужений юрист України



Олександр БУХАНЕВИЧ

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент



Підпис: *Олена Галус*
ЗАСВІДОУЮ
Нач. ВКХ ЮЗЬКОВА
імені Леоніда Юзькова



Підпис: *Олена Галус*
ЗАСВІДОУЮ
Нач. ВКХ ЮЗЬКОВА
імені Леоніда Юзькова



Олена ГАЛУС

Олена Галус

Олена Галус

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД**

вул. Козацька, 42, м. Хмельницький, 29009, (0382) 64-15-77,
inbox@adm.km.court.gov.ua

24.10.2013 № 56d43/13

АКТ

**про впровадження у діяльність Хмельницького окружного
адміністративного суду
результатів дисертаційного дослідження
Владовської Катерини Петрівни на тему
«Адміністративно-правове регулювання публічної служби в
Україні»,
поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»**

Результати дисертаційного дослідження Владовської Катерини Петрівни на тему «Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні» мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є надзвичайно актуальними та можуть бути використані у під час здійснення Хмельницьким окружним адміністративним судом своїх повноважень, а також взяті до уваги при проведенні науково-методичної роботи, тренінгів для суддів та працівників апаратів судів. Особливо цінними для правозастосовчої діяльності є виділені аспіранткою ознаки та зміст публічної служби у судових органах, в тому числі суддівської служби, патронатної служби та публічної служби в апараті суду. Вище викладені результати дисертаційного дослідження дозволять більш чітко розмежувати види діяльності, які відносяться до публічної служби того чи іншого виду при розгляді справ, що впливають із правовідносин публічної служби.

В.о. голови суду



Блонський В.К.