

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПОПОВ ІГОР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
В УМОВАХ РОЗБУДОВИ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **І.В. Попов**

Науковий керівник – **Пилипенко Володимир Пилипович,**
доктор юридичних наук

АНОТАЦІЯ

Попов І.В. Принципи функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2024.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового аспекту принципів функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави.

Досліджено генезу концепції публічної служби в контексті адміністративно-правової реформи та з'ясовано витoki концепції людиноцентризму і її впливу на формування нової парадигми публічної служби. З'ясовано, що дана концепція може тлумачитись як нова форма організації влади, як філософія гуманістичного напрямку або як напрям розвитку науки адміністративного права як основного в межах галузей публічного права. Проаналізовано наукові підходи до визначення сутності та змісту поняття «публічна служба». Встановлено, що невирішеним залишається питання розмежування категорій політики та управління, які мають схожу природу, проте різну ідейну основу. З'ясовано, що основними критеріями визначення діяльності, яку слід відносити до інституту публічної служби, є критерій публічності діяльності, зміст якого також потребує додаткового обґрунтування в межах науки адміністративного права, що додатково пояснюється формуванням нових зв'язків між публічними та приватними суб'єктами, частковим змішуванням природи таких відносин, та критерій професіоналізму, який виступає у ролі ознаки службової діяльності.

З'ясовано, що сучасна наука адміністративного права не містить єдиного підходу щодо визначення поняття публічної служби, що

пояснюється наявністю наукової дискусії стосовно віднесення до публічної служби політичного критерію (політичних посад) та наявністю плюралізму позицій щодо категорій «адміністративна посада», «професіоналізм», «публічні інтереси». Запропоновано публічну службу розуміти як професійну діяльність на державних політичних посадах, цивільну державна та мілітаризовану службу, службу в органах місцевого самоврядування, які спрямовані на задоволення публічних інтересів та захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громад, держави. Визначено необхідність нормативного визначення змісту понять «публічний інтерес», «цивільна державна служба» (з переліком видів діяльності або посад) та «мілітаризована служба», «політична посада». Запропоновано в системі права та в межах науки адміністративного права публічну службу вважати інститутом адміністративного права з ознаками міжгалузевого інституту у якості системи правових норм, що регулюють відносини, які формуються у процесі функціонування публічної служби.

Проаналізовано систему законодавства про публічну службу, яку визначено як сукупність нормативно-правових актів (Конституції України, законів, підзаконних нормативно-правових актів), які регулюють відносини, що формуються у процесі реалізації суб'єктами публічної служби своїх публічних функцій, у процесі проходження публічної служби такими суб'єктами, а також ті відносини, які формуються у процесі взаємодії з приватними суб'єктами, що пояснює публічно-сервісний характер публічної служби та її роль у розвитку суспільних відносин на сучасному етапі становлення Української держави. До основних ознак нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби запропоновано відносити: відсутність дефінітивної визначеності місту поняття публічної служби та публічного службовця як представника специфічної державно-публічної діяльності; наявність розгалуженої системи нормативно-правових актів, що пов'язано із великою кількістю суб'єктів публічної служби та необхідністю у правовому регулюванні їх діяльності; формування підсистеми нормативно-

правових актів, які регулюють діяльність публічної служби у період дії особливого правового режиму воєнного стану, яке змінює розуміння сутності публічної служби, перетворюючи її з інертної на динамічну систему. Запропоновано використовувати ієрархічний підхід при систематизації законодавства про публічну службу – за юридичною силою нормативно-правових актів, та предметний підхід, здійснюючи поділ нормативно-правових актів залежно від їх сфери правового регулювання. Відповідно, сукупність аналізованих юридичних нормативних джерел слід поділяти на такі, що регулюють загальні основи функціонування публічної служби; такі, що регулюють функціонування окремих видів публічної служби; такі, що регулюють окремі організаційно-правові аспекти діяльності публічних службовців та законодавство про відповідальність суб'єктів публічної служби.

Проаналізовано принцип верховенства права у системі діяльності публічної служби, який можна тлумачити як основоположний принцип існування держави, який виражається в формалізованому вигляді правових норм – у законодавстві і визначає загальний вектор розвитку держави і функціонування суб'єктів публічної служби; як концепцію (широкий підхід), що виходить за межі законодавства, та включає в себе також звичаї, традиції, поведінку суб'єктів (усіх) суспільних відносин; як умову існування сучасної демократичної правової держави; як спосіб дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; як стримуючий фактор для зловживання публічними суб'єктами наданими їм владою. Виявлено нормативну недосконалість визначення верховенства права як принципу діяльності окремих суб'єктів публічної служби, що відображається у різному тлумаченні його змісту відповідно до нормативного підходу. Запропоновано для ефективної та дієвої системи функціонування публічної служби в Україні верховенство права розуміти як базову гарантію діяльності суб'єктів публічної служби, яка існує окремо від інших принципів функціонування публічної служби, не замінюючи їх.

Запропоновано принципи законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, відкритості, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя слід вважати загальними принципами функціонування публічної служби. Підкреслено наявність проблематики визначення меж та змісту принципу законності; віднесення принципу патріотизму до умов професійності; запропоновано принцип гласності замінити на принцип «відкритості», що дозволить ефективніше досягнути його зміст. Додатково запропоновано виділяти групу аксіологічних принципів публічної служби, до яких необхідно відносити принципи гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя. При дослідженні спеціальних принципів публічної служби з'ясовано, що такі стандарти слугують додатковими орієнтирами діяльності публічних службовців і змістовно доповнюють значення основних принципів. До групи спеціальних принципів публічної служби запропоновано відносити: принцип ефективності діяльності публічних службовців; принцип забезпечення рівного доступу до державної служби; принцип політичної нейтральності; принцип прозорості; принцип стабільності та інші спеціальні принципи, визначені окремими нормативно-правовими актами, що регулюють окремі види публічної служби.

З'ясовано, що система міжнародних засад діяльності публічної служби містить універсальні правила та засади, які є обов'язковими для окремих суб'єктів міжнародно-правових відносин, які є водночас учасниками договірних відносин. Міжнародно-правові стандарти функціонування публічної служби запропоновано вважати інтегруючими факторами, а також концептуальними беззаперечними орієнтирами у міжнародних публічних відносинах. З'ясовано, що відносини у процесі реалізації публічної служби, також можна тлумачити дуально: як загальні, визнані світовим співтовариством ідеї, цінності, абстрактні ідеали формування та реалізації відносин у системі діяльності публічної служби або як нормативно закріплені

засади, що в свою чергу однозначно підтверджує їх обов'язковість. З'ясовано, що норми *jus cogens* в контексті дотримання стандартів функціонування публічної служби виконують фундаментальну роль, яка в свою чергу відображає істинне та об'єктивне призначення публічної служби. Встановлено, що стандарти функціонування публічної служби у межах законодавства Європейського Союзу ототожнюються з принципами публічного адміністрування, що відображає основні тенденції розвитку сервісного спрямування держави. З'ясовано, що європейська правова доктрина та нормативні джерела свідчать про те, що стандарти розуміються через значення цінностей.

Встановлено, що в контексті правового, політичного, соціального та економічного наближення України та ЄС, позитивними кроками на шляху до вдосконалення діючої публічної служби стане нормативне закріплення з подальшою деталізацією таких стандартів, як стандарт якості у функціонуванні публічної служби, який можна також визначити, як стандарт якості надання публічних послуг публічною службою, який дозволить на підставі визначених критеріїв та умов аналізувати результативність та ефективність публічної служби, вчасно реагувати на необхідні зміни у процесах комунікації з приватними особами та сприятиме формуванню належного рівня довіри громадян до публічної служби; стандарт персональної відповідальності публічних службовців, який на сьогодні залишається нереалізованим досконало в межах дії чинного законодавства та призводить до формування негативного ставлення приватних осіб до діяльності публічних службовців та зловживання останніми своїми повноваженнями; інноваційності діяльності публічної служби, яка повинна трансформуватися з декларативного стандарту на реальний механізм покращення функціонування досліджуваного суспільного інституту.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання публічної служби, правова держава, принципи публічної служби, публічна служба, публічне адміністрування, стандарти публічної служби.

ANNOTATION

Popov I.V. The principles of the functioning of the public service of Ukraine in the conditions of the development of a modern legal state: administrative and legal aspect. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences in a specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2024.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the administrative and legal aspects of the principles of the functioning of the public service of Ukraine in the conditions of the development of a modern legal state.

The genesis of the concept of public service in the context of administrative and legal reform has been studied, and the origins of the concept of people-centeredness and its influence on the formation of a new paradigm of public service have been clarified. It was found that this concept can be interpreted as a new form of organization of power, as a philosophy of the humanistic direction or as a direction of development of the science of administrative law as the main one within the scope of public law. Scientific approaches to defining the essence and content of the concept of «public service» have been analyzed. It was established that the issue of distinguishing the categories of politics and management, which have a similar nature, but a different ideological basis, remains unresolved. It was found that the main criteria for determining the activity that should be attributed to the public service institution is the criterion of the publicity of the activity, the content of which also requires additional justification within the scope of the science of administrative law, which is additionally explained by the formation of new connections between public and private subjects, the partial mixing of the nature of such relations, and the criterion of professionalism, which acts as a sign of official activity.

It was found that the modern science of administrative law does not contain a single approach to defining the concept of public service, which is explained by

the existence of a scientific debate regarding the attribution of political criteria (political positions) to public service and the presence of a plurality of positions regarding the categories «administrative position», «professionalism», «public interests». It is proposed to understand public service as professional activity in public political positions, civil state and militarized service, service in local self-government bodies, which are aimed at satisfying public interests and protecting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, communities, and the state. The need for a normative definition of the content of the concepts «public interest», «civilian public service» (with a list of types of activities or positions) and «military service», «political position» was determined. It is suggested that in the system of law and within the scope of the science of administrative law, the public service should be considered an institution of administrative law with the features of an interdisciplinary institute as a system of legal norms regulating relations that are formed in the process of functioning of the public service.

The system of legislation on public service is analyzed, which is defined as a set of normative legal acts (Constitution of Ukraine, laws, subordinate normative legal acts) that regulate relations formed in the process of public service subjects performing their public functions, in the process of public service as such subjects, as well as those relations that are formed in the process of interaction with private subjects, which explains the public-service nature of public service and its role in the development of public relations at the current stage of the formation of the Ukrainian state. It is proposed to include the main features of regulatory and legal support for the functioning of the public service: lack of definitive determination of the city concept of public service and public servant as a representative of specific state-public activity; the presence of an extensive system of regulatory and legal acts, which is connected with a large number of public service entities and the need for legal regulation of their activities; formation of a subsystem of regulatory legal acts that regulate the activity of the public service during the period of the special legal regime of martial law, which changes the understanding of the essence of the

public service, transforming it from an inert to a dynamic system. It is proposed to use a hierarchical approach in the systematization of legislation on public service - according to the legal force of normative legal acts, and a substantive approach, carrying out the division of normative legal acts depending on their sphere of legal regulation. Accordingly, the set of analyzed legal regulatory sources should be divided into those that regulate the general foundations of the functioning of the public service; those that regulate the functioning of certain types of public service; those that regulate certain organizational and legal aspects of the activities of public servants and the legislation on the responsibility of public service subjects.

The principle of the rule of law in the system of public service activity is analyzed, which can be interpreted as the fundamental principle of the state's existence, which is expressed in the formalized form of legal norms - in legislation and determines the general vector of state development and the functioning of public service subjects; as a concept (broad approach) that goes beyond legislation, and also includes customs, traditions, behavior of subjects of (all) social relations; as a condition for the existence of a modern democratic legal state; as a way of observing the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen; as a deterrent to the abuse of public entities given to them by the authorities. The normative imperfection of the definition of the rule of law as a principle of activity of individual subjects of public service has been revealed, which is reflected in different interpretations of its content in accordance with the normative approach. It is suggested that for an efficient and effective system of functioning of the public service in Ukraine, the supremacy of law should be understood as a basic guarantee of the activity of the subjects of the public service, which exists separately from other principles of the functioning of the public service, without replacing them.

The proposed principles of legality, professionalism, patriotism, integrity, openness, humanism and social justice, the priority of human and citizen rights and freedoms, and people's power should be considered general principles of public service functioning. The problem of determining the limits and content of the

principle of legality is emphasized; attribution of the principle of patriotism to the conditions of professionalism; the new approach of understanding of the principle of «openness» is given, which will allow to understand its more effectively. Additionally, it is proposed to single out a group of axiological principles of public service, which should include the principles of humanism and social justice, the priority of human and citizen rights and freedoms, and people's power. When studying the special principles of public service, it was found that such standards serve as additional guidelines for the activities of public servants and meaningfully supplement the meaning of the main principles. The group of special principles of public service is proposed to include: the principle of efficiency of public servants; the principle of ensuring equal access to public service; the principle of political neutrality; the principle of transparency; the principle of stability and other special principles defined by separate legal acts regulating certain types of public service.

It was found that the system of international principles of public service activity contains universal rules and principles that are mandatory for individual subjects of international legal relations who are also participants in contractual relations. It is proposed to consider the international legal standards of public service functioning as integrating factors, as well as conceptual and indisputable guidelines in international public relations. It was found that relations in the process of public service implementation can also be interpreted dually: as general, internationally recognized ideas, values, abstract ideals of the formation and implementation of relations in the system of public service activity, or as normatively established principles, which in turn unequivocally confirms their obligation. It has been found that *jus cogens* norms in the context of compliance with the standards of functioning of the public service perform a fundamental role, which in turn reflects the true and objective purpose of the public service. It was established that the standards of public service functioning within the framework of the legislation of the European Union are identified with the principles of public administration, which reflects the main trends in the development of the service orientation of the state. It was found that the European legal doctrine and

normative sources indicate that the standards are understood through the meaning of values.

It has been established that in the context of the legal, political, social and economic rapprochement of Ukraine and the EU, positive steps on the way to improving the existing public service will be the regulatory consolidation with further detailing of such standards as the standard of quality in the functioning of the public service, which can also be defined as a standard the quality of the provision of public services by the public service, which will allow, on the basis of defined criteria and conditions, to analyze the effectiveness and efficiency of the public service, to respond in time to the necessary changes in the processes of communication with private individuals, and will contribute to the formation of the appropriate level of trust of citizens in the public service; the standard of personal responsibility of public servants, which today remains unimplemented perfectly within the scope of the current legislation and leads to the formation of a negative attitude of private individuals towards the activities of public servants and the abuse of their last powers; innovativeness of public service activity, which should be transformed from a declarative standard into a real mechanism for improving the functioning of the public institution under study.

Key words: *administrative and legal regulation of public service, legal state, principles of public service, public administration, public service, standards of public service.*

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Попов І.В. До розмежування понять «стандарти» і «принципи» у діяльності суб'єктів публічної служби: онтологічний вимір. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 1(61). С. 160–164. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.24>.
2. Попов І.В. Принцип відкритості у діяльності суб'єктів публічної

служби: складові елементи та реалізація. *Держава та регіони. Серія Право*. 2024. № 1. Т. 2. С. 4–8. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.2.1>.

3. Попов І.В. Функціонування публічної служби в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 818–821. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/199>.

4. Попов І.В. Застосування персональної відповідальності публічних службовців як принцип публічної служби. *Правові новели*. 2023. № 21. Т. 2. С. 54–60. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.54>.

5. Попов І.В. Юридична характеристика принципу доброчесності в системі функціонування публічної служби в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 510–512. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-139>.

6. Попов І.В. Ефективність публічної служби як обов’язкова умова її діяльності. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 264–266. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-75>.

7. Попов І.В. Бюрократична автономія публічної служби. *Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану* : міжнародна науково-практична конференція, Науково-дослідний інститут публічного права, 17 травня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 194–196. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-395-1-57>.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ.....	24
1.1 Генеза концепції публічної служби в контексті адміністративно-правової реформи.....	24
1.2 Теоретичні підходи до визначення обсягу та змісту діяльності публічної служби.....	41
1.3 Нормативно-правове забезпечення функціонування публічної служби в Україні.....	59
Висновки до розділу 1.....	75
РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	80
2.1 Верховенство права як базова гарантія функціонування публічної служби в Україні.....	80
2.2 Загальні принципи функціонування публічної служби в Україні.....	95
2.3 Спеціальні принципи функціонування публічної служби в Україні.....	112
Висновки до розділу 2.....	130
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ЗМІН.....	134
3.1 Міжнародні нормативні засади діяльності публічної служби.....	134
3.2 Принципи функціонування публічної служби в праві Європейського Союзу	149

3.3 Напрями вдосконалення функціонування публічної служби в Україні.....	163
Висновки до розділу 3.....	175
ВИСНОВКИ.....	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	189
ДОДАТКИ.....	208

ВСТУП

Актуальність теми. Питання взаємодії держави та громадян набуває значної актуальності у періоди становлення нових зв'язків між елементами системи публічно-правових відносин та формування концептуальних передумов державотворчих змін. Держава як абстрактне утворення, з одного боку, зобов'язана задовольняти потреби своїх громадян та інших осіб, які у встановленому порядку легалізовані в межах дії її юрисдикції, а з іншого – сама ж держава залежить від цього визначеного кола осіб, яке свою владу державі делегує. У зв'язку з цим питання функціонування публічної служби набуває нового змісту, оскільки нормативні передумови її діяльності, концептуальні основи підходів до визначення меж повноважень та нові потреби приватних осіб характеризуються динамічністю та перебувають у прямій залежності від етапу та стану розвитку суспільних відносин.

Плюралізм нормативних та теоретичних підходів до формування змісту поняття «публічна служба» додатково провокує його неоднозначне тлумачення, що в результаті спричиняє відсутність єдності у визначенні базових умов її функціонування, які повинні бути закріплені на рівні принципів, стандартів та основ. До того ж з огляду на розвиток правових систем світу право перестає бути імперативним регулятором, а набуває ознак гнучкого та органічно невіддільного механізму функціонування сучасної демократичної держави, що своєю чергою впливає на розуміння та визначення переліку принципів функціонування публічної служби, яка є гарантією захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Потреба у теоретичному дослідженні системи принципів функціонування публічної служби пояснюється також тими системними змінами, які очікують Україну в процесі політичної, соціальної, економічної, а найголовніше – правової інтеграції до Європейського Союзу, у процесі реалізації якої Україна бере на себе зобов'язання адаптації законодавства та врахування необхідних системно-структурних змін, а тому потреба у

визначенні нових, актуальних та застосовних принципів функціонування сучасної публічної служби є вкрай актуальною.

Фундаментальною основою запропонованої у дисертаційному дослідженні проблематики стали наукові праці, що присвячені дослідженням процесів публічного управління та адміністрування, функціонування публічної служби, визначення повноважень публічних службовців таких вітчизняними ученими, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Бевзенко, А. Берлач, Л. Біла-Тіунова, Р. Ботвінов, О. Валецький, М. Віхляєв, В. Галуцько, О. Губанов, Н. Колісніченко, І. Коліушко, Т. Коломосьць, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Куйбіда, О. Лазор, В. Малиновський, Р. Мельник, О. Оболенський, О. Остапенко, Ю. Панейко, А. Пухтецька, В. Тертичка, В. Тимощук, В. Чернишова та інші.

Основоположну базу дослідження становлять також наукові роботи, присвячені проблематиці визначення змісту та ролі принципів функціонування публічної влади, її зв'язку з політичною структурою та організацією влади, аспектам практичної реалізації стандартів функціонування публічної служби, авторами яких є Ю. Битяк, Т. Василевська, В. Костюк, В. Малімон, Н. Обушна, М. Пірен, В. Ребкало, Н. Сорокіна, А. Селіванов, С. Федчишин та інші науковці.

У більшості в межах результатів наукових досліджень не зосереджено увагу на комплексному дослідженні всіх принципів функціонування сучасної публічної служби в процесі динамічного розвитку, що й зумовлює актуальність проведення цього дослідження з урахуванням потреби у сутнісному перегляді принципів функціонування публічної служби на сучасному етапі становлення України з урахуванням міжнародних та європейських вимог.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до глави 1.3 «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі

права Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки та розділу III Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. Основні положення змісту дисертаційної роботи також узгоджуються зі Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831–р. Дослідження здійснювалося в межах комплексної науково-дослідної роботи Запорізького національного університету «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710).

Мета та задачі дослідження. *Мета* роботи – на підставі аналізу нормативних і наукових джерел виявити тенденції розвитку національного інституту публічної служби, з’ясувати принципи та стандарти її діяльності на основі теоретичних та нормативних вимог, з’ясувати протиріччя та недоліки вітчизняного нормативно-правового регулювання діяльності публічної служби в Україні, визначити перспективні тенденції подальшого розвитку сфери функціонування публічної служби, окреслити коло наявних у зазначеній сфері нормативних і прикладних проблем, а також сформулювати авторські висновки, які містять рекомендації нормативного й теоретичного характеру щодо регулювання досліджуваної сфери відносин. Реалізація поставленої мети зумовлює необхідність вирішення таких *задач*:

- з’ясувати історичні передумови формування концепції публічної служби в Україні;
- описати теоретичні підходи до визначення обсягу та змісту діяльності публічної служби;
- охарактеризувати стан нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби та розкрити основні нормативні протиріччя;
- описати систему принципів функціонування публічної служби в Україні;

- з’ясувати сутність та зміст категорії верховенства права в частині реалізації завдань публічної служби;
- охарактеризувати зміст та обсяг загальних та спеціальних принципів функціонування публічної служби, визначити критерії їх розмежування;
- з’ясувати проблемні аспекти реалізації принципів функціонування публічної служби;
- описати міжнародні нормативні вимоги та досвід закріплення принципів функціонування публічної служби;
- з’ясувати особливості концептуального та нормативного визначення принципів функціонування публічної служби у праві Європейського Союзу;
- обґрунтувати шляхи подолання нормативних та теоретичних аспектів реалізації принципів функціонування публічної служби у діяльності відповідних суб’єктів;
- надати авторські пропозиції щодо вдосконалення функціонування публічної служби в Україні з урахуванням сучасних державотворчих змін.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері функціонування публічної служби України.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий аспект реалізації принципів функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових (зокрема, діалектичний, аналізу і синтезу, узагальнення, історичний, системно-структурний, системно-функціональний, логіко-семантичний, синергетичний тощо) та спеціально-правових (порівняльно-правовий, формально-юридичний, правове моделювання тощо) прийомів та методів наукового пізнання. Зокрема, діалектичний метод застосовано у дослідженні теоретичних підходів до визначення обсягу та

змісту діяльності публічної служби (підрозділ 1.2), з'ясуванні сутності верховенства права як базової гарантії функціонування публічної служби в Україні (підрозділ 2.1) та формуванні перспективних шляхів вдосконалення функціонування сучасної публічної служби України (розділ 3). Історичний метод застосовано під час дослідження генези концепції публічної служби в контексті адміністративно-правової реформи (підрозділ 1.1). Системно-структурний метод та метод аналізу використано під час дослідження системи принципів функціонування публічної служби та критеріїв розмежування груп таких принципів (підрозділи 2.2, 2.3). Синергетичний метод використано під час дослідження міжнародного досвіду нормативного та теоретичного визначення групи принципів функціонування публічної служби (підрозділи 3.1, 3.2). Метод правового моделювання та формально-юридичний метод використано під час дослідження нормативного закріплення стандартів функціонування публічної служби у праві Європейського Союзу (підрозділ 3.2). Логіко-семантичний метод та метод прогнозування дозволили сформулювати актуальні пропозиції в частині теоретичного переосмислення концепції функціонування публічної служби (підрозділ 3.3) та у процесі формування авторських висновків.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні договори та угоди, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, акти інших органів державної влади, акти інституцій Європейського Союзу.

Емпіричну базу дослідження становлять аналітичні та статистичні дані, узагальнення практичної діяльності суб'єктів владних повноважень, вітчизняна та зарубіжна правова публіцистика, статистичні матеріали, інформаційні звіти тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексних досліджень адміністративно-правового аспекту формування та реалізації

принципів функціонування сучасної публічної служби України в умовах розбудови нового етапу становлення правової держави. Внаслідок проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, які виносяться на захист, зокрема:

уперше:

- запропоновано принцип гласності у системі функціонування публічної служби замінити на принцип «відкритості», що дозволить ефективніше досягнути його зміст, який полягає у доступності приватних осіб до результатів діяльності публічної служби, можливості здійснення громадського контролю за її діяльністю, можливості безперешкодного доступу до отримання послуг від суб'єктів публічної служби, можливості приватних осіб ознайомлюватися із нормативними та організаційними засадами її діяльності;

- з'ясовано, що основними критеріями визначення діяльності, яку слід відносити до інституту публічної служби для визначення меж такого поняття, є критерій публічності діяльності, зміст якого також потребує додаткового обґрунтування в межах науки адміністративного права, що додатково пояснюється формуванням нових зв'язків між публічними та приватними суб'єктами, частковим змішуванням природи таких відносин, та критерій професіоналізму, який виступає у ролі ознаки службової діяльності, що потребує внесення змін до визначення публічної служби, передбачене положенням статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України;

- обґрунтовано необхідність нормативного закріплення з подальшою деталізацією таких стандартів функціонування публічної служби, як стандарт якості, який можна також визначити як стандарт якості надання публічних послуг публічною службою та який дозволить на підставі визначених критеріїв та умов аналізувати результативність та ефективність публічної служби, вчасно реагувати на необхідні зміни у процесах комунікації з приватними особами та сприятиме формуванню належного рівня довіри громадян до публічної служби; стандарт персональної відповідальності

публічних службовців, який на сьогодні залишається нереалізованим досконало в межах дії чинного законодавства та призводить до формування негативного ставлення приватних осіб до діяльності публічних службовців та зловживання останніми своїми повноваженнями; інноваційності діяльності публічної служби, яка повинна трансформуватися з декларативного стандарту на реальний механізм покращення функціонування досліджуваного суспільного інституту;

удосконалено:

- наукове розуміння поняття «публічна служба» як професійної діяльності на державних політичних посадах, цивільної державної та мілітаризованої служби, служби в органах місцевого самоврядування, які спрямовані на задоволення публічних інтересів та захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громад, держави з визначення одночасної об'єктивної необхідності нормативного визначення змісту понять «публічний інтерес», «цивільна державна служба» (з переліком видів діяльності або посад) та «мілітаризована служба», «політична посада», що дозволить уникнути колізій у віднесенні до публічної служби діяльності у сфері громадських організацій та відобразить основне призначення такого правового інституту;

- теоретичне осмислення місця публічної служби у системі адміністративного права як інституту права з ознаками міжгалузевого інституту як системи правових норм, що регулюють відносини, які формуються у процесі функціонування публічної служби, що пояснюється широким суб'єктним складом, відповідно, і таким, що виходить за межі предмета адміністративного права, нормативно-правовим регулюванням;

- наукове розуміння і значення, сутність принципу верховенства права у системі функціонування публічної служби нового правового порядку як принципу діяльності окремих суб'єктів публічної служби, що відображається у різному тлумаченні його змісту відповідно до нормативного підходу: як дотримання прав, свобод та законних інтересів

приватних осіб або ж як верховенство закону, у зв'язку з чим запропоновано для ефективної та дієвої системи функціонування публічної служби в Україні верховенство права розуміти як базову гарантію діяльності суб'єктів публічної служби, яка існує окремо від інших принципів функціонування публічної служби, не замінюючи їх;

- наукове обґрунтування особливостей європейського та міжнародного досвіду нормативного та концептуального закріплення засад функціонування публічної служби;

набули подальшого розвитку:

- наукові обґрунтування щодо систематизації принципів функціонування сучасної публічної служби, що дозволить на практичному рівні досягати високих результатів ефективної діяльності такого правового інституту;

- пропозиції щодо узагальнення європейського досвіду нормативного та теоретичного закріплення принципів функціонування публічної служби з їх деталізацією та підходами до розуміння;

- виокремлення основних напрямів та перспектив удосконалення системи функціонування публічної служби в Україні з урахуванням пропозицій та концептуальних підходів до визначення змісту стандартів і їх закріплення відповідно до вимог права Європейського Союзу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в роботі підходи, положення, висновки й рекомендації сприяють перспективному розвитку теорії адміністративного та службового права, публічного адміністрування, підвищенню ефективності та результативності діяльності суб'єктів публічної служби та захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у процесі їх звернення до суб'єктів публічної служби. Основні положення й результати дослідження можуть бути використані в таких напрямках:

- *науково-дослідній діяльності* – у процесі вирішення теоретичних і практичних проблем адміністративного права, службового права, а також під час розроблення нових положень законодавства у сфері функціонування публічної служби;
- *нормотворчій діяльності* – у процесі вдосконалення законодавства у сфері функціонування публічної служби в Україні;
- *правозастосовній діяльності* – для покращення результативності та ефективності діяльності публічної служби в Україні та захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб;
- *освітньому процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Службове право» та «Публічна служба», а також у ході підготовки спеціальних курсів, підручників, навчальних посібників.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення, висновки та практичні рекомендації, викладені в дослідженні, було оприлюднено на 3 науково-практичних конференціях, зокрема: «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 2023 р.); «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 2024 р.); «Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану (Науково-дослідний інститут публічного права, 2024 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладено в 4 статтях, з яких 3 статті опубліковані в наукових фахових виданнях України та 1 стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок, з них основного тексту – 174 сторінки. Список використаних джерел налічує 152 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ

1.1 Генеза концепції публічної служби в контексті адміністративно-правової реформи

Організація суспільного життя неможлива без функціонування стримуючих факторів, які здійснюють зовнішній вплив на формування соціуму. Історичні передумови формування сучасних держав світу підтверджують дану тезу та відображають динамічність і багатоаспектність розвитку приватно-публічних відносин, з'єднуючим елементом у яких виступає суспільний інститут публічної служби.

Історичний розвиток України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [37] потребує перманентного переосмислення діючих соціальних інститутів для вибору оптимальної взаємодії народу та держави, яка формує таку взаємодію через функціонування влади. Навіть зважаючи на конституційний припис, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [37], а також те, що Конституція закріплює виключно за народом право визначати і змінювати конституційний лад в Україні і неможливість узурпації даного права державою, її органами або посадовими особами [37], присутність владної ознаки у діяльності будь-якого суб'єкту становить ризик в частині визнання його рішень та дій об'єктивними, необхідними і неупередженими. Саме тому, дослідження сутності, змісту та природи діяльності публічної служби залишається потрібним і витребуваним.

Зазначене вище також наводить на роздуми про історичні передумови трансформаційних змін в організації влади, результати яких втілювалися в процесі впровадження адміністративних реформ. Одним із надважливих

нормативно-правових актів в історії розвитку державної та публічної служби є Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98, яким було схвалено Концепцію адміністративної реформи [87]. Даний Указ було винесено з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина внаслідок реформування системи державного управління [87], а сам термін «державне управління» став ключовим об'єктом тогочасного реформування.

Указом було визнано, що зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого - у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [87]. З аналізу самої передбаченої мети адміністративної реформи чітко не зрозуміло, яке ж місце в системі державного управління займає публічна служба, проте, надалі визначено, що для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [87]. Фактично, кожен з перелічених пунктів (крім останнього, який стосується реформування адміністративно-територіального устрою) має відношення до реалізації владних повноважень визначеним колом суб'єктів, тому можна

стверджувати, що інститут публічної служби (на той час ще не передбаченої нормативно у такому дефінітивному формулюванні) офіційно стає ключовим структурним елементом, об'єктом адміністративно-правової реформи.

Звертаючись до теоретичного аналізу концепції публічної служби слід навести окремі результати досліджень та наукових здобутків, які хоча і будуть детально проаналізовані у наступних структурних частинах роботи, але є необхідними для правильного тлумачення положень адміністративної реформи.

В даному випадку доречним буде згадати про концепцію людиноцентризму, яка власним змістом по суті відображає ті нормативні очікування від адміністративної реформи, що визначені Концепцією 1998 року, і проаналізувати окремі наукові підходи. Так, на думку Маслової А. Б., передумовами виникнення та розвитку ідей людиноцентризму в адміністративному праві є: запит на оновлення в підходах до розуміння природних прав людини і його місця в системі цінностей всього суспільства і держави; еволюційний розвиток інститутів громадянського суспільства, як соціального підґрунтя людиноцентризму і впровадження його ідей у всі сфери суспільного життя; адаптація вітчизняного законодавства та практик його застосування до європейських стандартів; тенденції закономірної інтеграції вітчизняного адміністративного права в так званий європейський адміністративний простір і імплементація його принципів; неефективність публічного адміністрування з причин збереження окремих рудиментів і пережитків командно-адміністративної моделі управління державою і суспільством тощо [45, с. 123].

На думку Федорук Н. С., до ціннісно-світоглядних засад людиноцентризму, на яких повинні базуватися адміністративно-правова наука і практика, повинні насамперед, належати такі уявлення про основні елементи адміністративно-правової дійсності: по-перше, це трансформація усвідомлення сутності і змісту здійснення публічної влади (не через примус, а через визначені повноваження суб'єкта на здійснення певних дій чи

прийняття рішень, необхідність яких визнана більшістю учасників суспільних відносин, в яких застосовуються владні повноваження. Таким чином влада повинна розумітися як результат делегування суспільством волі для досягнення суспільно корисної мети, не виключаючи при цьому можливість застосування примусу у чітко визначених випадках); по-друге, прирівнювання статусу приватних осіб (фізичних та юридичних) до суб'єктів владних повноважень (як зазначає учений, приватні особи як учасники адміністративних відносин підкоряються не суб'єкту влади, а закону, так само як і ті суб'єкти владних повноважень, які вступають разом з ними у правовідносини). Якщо суб'єкт владних повноважень при цьому буде діяти методом або у спосіб, що не визначений нормою права – його дії будуть визнані незаконними, а він сам стає суб'єктом юридичної відповідальності); по-третє, кінцевою основною метою діяльності суб'єктів влади є задоволення інтересів приватних осіб та захист їх прав, свобод та законних інтересів, таким чином, держава визнається не вираженням влади, а вираженням розвитку громадянського суспільства; по-четверте, це зміна парадигми публічного права, відповідно до якої публічне право визнавалось формальним приписом держави. Натомість, відповідно до концепції людиноцентризму публічне право є матеріальним відображенням природного права, де суб'єкт публічної влади виступає як гарант його реалізації, а норма стає правом не тому, що акт виданий і забезпечений державою, а тому що така діяльність держави легітимована самим суспільством [132, с. 68–69].

Тобто, концепція людиноцентризму може розглядатися як нова форма організації влади, як концепція (філософія) гуманістичного напрямку або як напрям розвитку науки адміністративного права як основного в межах галузей публічного права. В даному випадку слід зазначити, що не залежно від вибору підходу до розуміння людиноцентризму, його суть залишається незмінною.

В контексті останнього слід погодитись з думкою Маслової А. Б., що концепція людиноцентризму, як ідеологія адміністративного права та/або

адміністративно-правової науки не має чітко виписаної формули. Безумовно такий висновок в меншій мірі стосується доктрини, для якої фактично людиноцентризм є своєрідною методологією. У контексті ж певної ідеологічної основи адміністративного права як галузі права, підкреслюючи, що квінтесенція людиноцентризму в праві в цілому уособлена в положеннях ст. 3 Конституції України, дослідниця відзначає, що багатогранність цієї філософії аж ніяк не обмежується зазначеними положеннями Основного закону і вважає, що будь-яка норма, суть якої зводиться до переваги (в правильному розумінні цього слова) інтересів, прав і свобод людини над державними інтересами є втіленням ідей людиноцентризму в праві і в адміністративному праві зокрема, а справедливе і правильне її (норми) застосування – є ні що інше як практичне впровадження зазначеної філософії в життя. В результаті зазначеного, дослідниця робить висновок, що людиноцентризм дозволяє досягти максимально можливої реалізації правового статусу людини в тих межах, в яких така реалізація не порушує прав і свобод інших суб'єктів права [45, с. 123].

Свого часу ідеї людиноцентризму присвятив увагу відомий учений-адміністративіст В. Б. Авер'янов. Дослідник зазначив, що перш за все у новій адміністративно-правовій доктрині суттєво по-іншому трактується суспільна (соціальна) цінність галузі адміністративного права, внаслідок чого на противагу існуючому однобічному визначенню її переважним чином як «управлінського» права (тобто як регулятора владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини і процеси), ця галузь в сучасному європейському розумінні виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією - суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади і місцевого самоврядування - та громадянами [1, с. 11]. В. Б. Авер'янов вказав, що слід чітко бачити, що перше визначення свідчить про так звану «державоцентристську» ідеологію, в якій державницькі інтереси (так би мовити «благо держави») превалюють над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства. В основу ж нової

адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна – «людиноцентристська» – ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, служити інтересам громадян (тобто діяти на благо людини) – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Цей крок цілком відповідає загальній тенденції сучасного розвитку державно-правової науки та практики, згідно з якою сьогодні відбувається своєрідний «людиноцентристський поворот» вітчизняного праводержавознавства [1, с. 11].

Людиноцентристський підхід є, на наш погляд, відображенням антропологічної властивості права як соціальної цінності. У зв'язку з цим, слід також навести позицію Т. О. Подковенко, відповідно до якої антропологізація вітчизняного права зумовлює необхідність залучення до світової скарбниці ідей, теорій, концепцій, які мають антропоцентричний і гуманістичний вимір, сконцентрованих у межах юридичної антропології, й допомагає подолати відставання від світової юридичної науки в галузі юридичної антропології та гармонізувати й скоординувати вектор розвитку правових форм організації суспільного життя. Разом з тим, правова антропологія покликана надати праву «людського виміру», і це обумовлено як практичними, так і теоретичними потребами, а завдання сучасної юриспруденції, яке полягає у подоланні відчуження права від людини, сприяння максимальному зближенню права з цивілізованими та культурними основами життя суспільства та окремої людини відображає кінцеву мету так званої антропологізації. Т. О. Подковенко зазначає, що принцип антропоцентризму повинен стати основною засадою законодавчої діяльності, пріоритетом в діяльності всіх державних органів, утвердитися як сенс життя кожної людини, стати імперативом сучасного суспільного життя. Слід погодитись, що принцип антропоцентризму дає можливість спрямувати не тільки юридичну науку, але і юридичну практику на розв'язання актуальних

питань сучасного державотворення, зумовити творення якісно нового, гуманного законодавства [61, с. 24].

Означивши деякі з наукових позицій сучасності стосовно місця і ролі права у житті людини, можна з впевненістю встановити логічний зв'язок між такими поняттями (або ж категоріями і явищами) як держава, людина (особа), право:

- по-перше, не викликати заперечення факт, що держава уособлює правовий зв'язок з особою через сферу публічних відносин, які підлягають нормативно-правовому регулюванню галузями публічного права (не вдаючись до наукової дискусії з приводу дихотомії права);

- по-друге, природа держави є дуалістичною, що виражається з одного боку у відособленому її існуванні як окремого учасника суспільних відносин, а з іншого – утворення держави є результатом колективної свідомості і волі осіб, тому держава є суб'єктом, що виник внаслідок делегування, а відтак її функціональне призначення повинно бути спрямоване на задоволення інтересів цих же осіб;

- по-третє, право, яке «походить» від держави як суб'єкта не може бути направлене проти прав, свобод та законних інтересів осіб, які створили (сформували) державу.

По суті, зазначені тези максимально чітко відображають, на наш погляд, ідею адміністративної реформи. Місце публічної служби в межах цієї реформи опосередковується тим, що держава не може існувати самотійно як утворення, а тому її функції виконують спеціально уповноважені суб'єкти, які у сукупності і формують інститут публічної служби.

Повертаючись до змісту адміністративної реформи слід навести окремі її положення, які зазначені у згадуваному Указі Президента України від 22 липня 1998 року. Концепцією відведено низку питань організації і функціонування державної служби, у зв'язку з чим передбачено, що реформування державної служби в Україні покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів

апарату управління [87]. В цьому випадку доречно відмітити, що термін «управління» є наскрізним в межах Концепції адміністративної реформи, оскільки категорія «адміністрування» ще не набула значного теоретико-нормативного поширення.

В процесі адміністративної реформи планувалось законодавчо унормувати інститут служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби), а виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, повинна створити умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Зазначається, що держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям [87].

Зазначене стало початком формування ще одного напрямку реалізації адміністративно-правової реформи, яка разом з концепцією людиноцентризму, закладає основи існування публічно-сервісної держави, тобто тієї, що служить своєму народові. Даний напрямок також суттєво впливає на основи формування інституту публічної служби та реалізацію ним завдань та функцій.

В межах Концепції адміністративної реформи передбачається, що сервісне спрямування держави має ґрунтуватися на тому, що надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання; соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби

суспільства; управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні; управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [87].

Необхідно звернути увагу, що така деталізація процедури надання управлінських послуг підтверджує думку про те, що сервісне спрямування діяльності держави є одним із елементів адміністративної реформи, яка в подальшому реалізувалась в контексті трансформації державного управління до категорії публічної служби.

Концепція також широко застосовує поняття державної служби відповідно до діючого на той час законодавства. Передбачається, що розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення справді професійної, вискоєфективної, стабільної та авторитетної державної служби. Основними цілями і завданнями державної служби як інституту української держави є: охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина; забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості [87].

Наступний аналіз можливих змін в системі організації державної служби зводиться до того, що визнається необхідною функціональна класифікація державної служби, яка в подальшому займатиме одне з ключових місць в основі концепції публічної служби. Концепцією адміністративної реформи передбачається, що у побудові державної служби насамперед слід виходити з функцій державних органів, розподілу цих

функцій між даними органами, визначення повноважень органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. Тобто, потрібна функціональна класифікація державних органів різних рівнів і напрямів діяльності всіх гілок влади на основі узагальнення предметно-цілових характеристик, функцій та повноважень, що дасть змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний функціональний розподіл між структурними підрозділами та штатними посадами. Концепцією також закріплюються такі типи державних посад: політичні; патронатні; адміністративні [87].

Тому, враховуючи таку класифікацію, категорія державної служби за функціональним призначенням є досить широкою та включає коло осіб, які не лише здійснюють повноваження як представники вищих гілок влади, а й здійснюють фактично управлінські функції.

Такий підхід піддавався науковій критиці. Зокрема, автори видання «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» у 2007 році зазначили, що від публічних службовців слід відмежовувати працівників патронатних служб політиків. Оскільки патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби [110, с. 16]. Також дослідниками пропонується відмежовувати посади державних політичних діячів та державних службовців органів виконавчої влади, що є обов'язковою умовою ефективного функціонування як уряду, так і виконавчої вертикалі загалом. До того ж, аналогічний підхід пропонується застосовувати і в органах місцевого самоврядування, адже посади місцевих депутатів та місцевих голів є швидше політичними посадами, і теж повинні бути виведені за межі законодавства про публічну (або муніципальну) службу [110, с. 15–16].

В контексті формування концепції публічної служби також важливим є передбачення потреби у виробленні нової управлінської ідеології, яка спрямована на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи

дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам, та потреби ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур та запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних службовців [87].

Значний обсяг уваги, приділений повноваженням з надання послуг державною службою, є цілком виправданим. В даному випадку слід означити наукову позицію, яка чітко відображає «настрій» адміністративної реформи, незалежно від дефінітивного наповнення (тобто, незалежно від використання терміну «державна служба» чи «публічна служба»).

Науковці зазначають, що слово «служба» характеризує вид діяльності людини, що полягає, перш за все, в інтелектуальній праці, спрямованій на забезпечення «чужих» інтересів з одночасною підзвітністю та підконтрольністю службовців особі (органу), яка їх наймає, а слово «публічна», крім поєднання державного та самоврядного елементів, підкреслює також, чий інтерес повинні захищати службовців – усього суспільства (громади), а не приватний чи корпоративний, відтак завданням публічної служби є забезпечення реалізації публічного інтересу [110, с. 18].

Вищевикладене хоча і стосується визначення змісту та обсягу поняття публічної служби, відображає неоднозначність концептуального підходу, що виражається у тому, що фактично дефініцію публічної служби у Концепції адміністративної реформи не було використано, що в свою чергу залишило за науковцями та практиками можливість визначати зміст даного поняття на власний розсуд.

З моменту затвердження Концепції адміністративної реформи 1998 року подальший процес її впровадження характеризувався динамічними перетвореннями у визначенні основних напрямів державної політики.

Потребує аналізу також положення такого, що втратив чинність Указу Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 року № 278/2004 [92], яким було схвалено однойменну концепцію.

Відповідно до положень даної концепції державна служба визнається ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. З огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення. Концепцією також визнається, що діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують дальшого вирішення, в тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС. Зокрема, це стосується: суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади; підвищення ефективності системи управління державною службою; проходження державної служби в державних органах, діяльність яких регламентується спеціальним законодавством; функцій державних службовців щодо їх участі у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики; впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; удосконалення системи оплати праці державних службовців; питання щодо порядку надання державних послуг та нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців; системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання [92].

Необхідно підкреслити, що концептуально хоч і було передбачено потребу у розмежуванні політичних та адміністративних посад, на сьогодні в Кодексі адміністративного судочинства України залишається закріпленим підхід, відповідно до якого публічною службою визнається діяльність на

державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [33], що відображає досить широке функціональне тлумачення даного інституту.

Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу також передбачено, що така адаптація повинна здійснюватися за такими пріоритетними напрямками: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби [92].

Зазначені напрями реформування переважно стосуються внутрішньоорганізаційних змін у діяльності публічної служби, але не визначають загальні тенденції розвитку даного інституту з урахуванням концептуальних підходів, визначених в межах здобутків європейської та зарубіжної доктрин права. В межах даного дослідження важливим є закріплення необхідності переосмислення системи правових засад функціонування публічної служби, тобто принципів її діяльності.

У 2005 році було також схвалено Концепцію розвитку законодавства про державну службу Указом Президента України від 5 січня 2005 року № 1/2005. Даною Концепцією передбачено основні проблеми правового характеру у сфері державної служби та шляхи їх законодавчого врегулювання, які поділено на наступні групи:

- по-перше, це потреба у запровадженні більш ефективного механізму забезпечення реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, недопущення привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками (з обов'язковим дотриманням принципу

гендерної рівності) з одночасним закріпленням більш високих вимог до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо їх професійності, знання ними законодавства України тощо [94];

– по-друге, удосконалення розмежування сфер застосування принципів та норм публічного та приватного права для регулювання відносин у сфері державної служби, у зв'язку з чим передбачається, що на державній службі особа перебуває у публічно-правових відносинах з державою, від імені якої у таких відносинах виступає орган державної влади в особі його керівника, а 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 [94];

– по-третє, забезпечення системне правове врегулювання всіх форм державної служби, включаючи державну службу в органах законодавчої та виконавчої влади, в судах, органах прокуратури, на дипломатичній службі, державній прикордонній службі, державній митній службі, інших державних органах, а також у міліції, Збройних Силах України, установах служби виконання покарань тощо [94];

– по-четверте, потреба у розмежуванні політичних та адміністративних посад у державній службі з огляду на порядок призначення та звільнення, характер повноважень та відповідальності осіб, що займають такі посади і з визначенням законом вичерпного переліку посад, які відносяться до політичних [94];

– по-п'яте, потреба у вдосконаленні системи проходження державної служби, яка має передбачати вступ на державну службу та кар'єрний ріст державного службовця відповідно до рівня його

професійності, інших особистих ділових, морально-етичних якостей, практичних навичок, необхідних для роботи на певній посаді [94];

- по-шосте, потреба в удосконаленні правового регулювання надання управлінських послуг державними службовцями, оптимізувавши на засадах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими органами, установами, організаціями, уповноваженими надавати управлінські послуги [94];

- по-сьоме, вдосконалення проходження державної служби, оплати праці службовців [94];

- по-восьме, необхідність підвищення відповідальності державних службовців за додержання законодавства, кваліфіковане та своєчасне виконання посадових обов'язків, ефективне використання фінансових та інших ресурсів держави, а також удосконалення системи управління державною службою [94].

Ще одним актом, який заслуговує окремої уваги в контексті дослідження впливу адміністративної реформи на розвиток інституту публічної служби є Концепція державної регіональної політики, схвалена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001. Концепція закріплює, що головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [93].

Хоча ідея концепції більше спрямована на реформування підходів в організації влади на місцях та правильному розподілі повноважень для

соціально-економічного зростання, її основні положення дають підстави зробити висновок, що опосередкований вплив на формування уявлення про організацію публічної служби та засад її діяльності присутній.

З'ясувавши концептуальні передумови становлення інституту публічної служби слід також врахувати той факт, що в діючому на час схвалення адміністративної реформи Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723–XII положення статті 1 закріплювало наступне визначення державної служби в Україні: це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [75]. Тобто, основним спрямуванням діяльності державної служби було виконання функцій держави як певного невизначеного квазіутворення без зазначення прив'язки до будь-якого впливу на приватних осіб, зокрема і громадян, які є джерелом влади. Навіть закріплення положенням статті 10 вищезгаданого закону основних обов'язків державних службовців, якими визнавались: додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі [75] не відображають головного завдання сучасної публічної служби в демократичній, розвинутій і правовій державі – служіння законним інтересам та захист прав, свобод приватних осіб.

Не зважаючи на відсутність у змісті Концепції адміністративної реформи 1998 року визначення публічної служби, її прийняття стало відправною точкою для трансформації суспільної, колективної свідомості в частині визначення призначення суб'єктів владних повноважень. На сьогодні можна стверджувати, що адміністративна реформа продовжується і не всі її аспекти та напрямки враховано, в тому числі і ті, які стосуються діяльності та функціонування публічної служби.

Отже, на наш погляд, основною підставою для становлення нової публічної служби в Україні стало визнання необхідності закріплення за публічною службою сервісних функцій та її служіння приватним особам. Проте, на сьогодні не до кінця вирішеними залишається питання розмежування адміністративних та політичних посад публічної служби, яке протягом всього періоду часу з моменту схвалення адміністративної реформи залежало від політичної кон'юнктури. Дотепер вагома частина концептуальних положень залишились декларативно закріпленими без подальшого нормативного та фактичного втілення.

З точки зору концепції адміністративної реформи публічна служба повинна:

- стати новим суспільним інститутом, діяльність якого спрямована на задоволення потреб та інтересів приватних осіб, захист їх прав та свобод;
- мати чітко визначену мету діяльності, яка не залежить від політичного чинника, і відповідне нормативно-правове забезпечення, яке гарантуватиме таку незалежність та автономність;
- мати чітко визначену структуру та систему без можливості неоднозначного визначення статусу окремих суб'єктів владних повноважень.

Публічна служба в результаті схвалення адміністративної реформи повинна також бути відображенням загальної ідеї людиноцентризму, яка кардинально змінює сприйняття та призначення влади та формує новий напрямок діяльності даного інституту, базове місце в якому посідають принципи її функціонування.

1.2 Теоретичні підходи до визначення обсягу та змісту діяльності публічної служби

Суспільний інтерес та вагомість потреби у переосмисленні функціонування інституту публічної служби сприяла значним та тривалим науковим пошукам відповіді на питання, чим є публічна служба та наскільки широко можна тлумачити її зміст. Тривалий історичний період розвитку науки адміністративного права не призвели до єдиного результату, тому потреба у дослідженні залишається актуальною дотепер, а в контексті дослідження принципів діяльності публічної служби визначення її змісту є першочерговим. До того ж, зміст положень адміністративної реформи та фактичне нормативне закріплення змісту діяльності відрізняється, що створює додаткові умови для неоднозначного сприйняття досліджуваного поняття.

Для повноти відображення наукового сприйняття обсягу та змісту поняття «публічна служба» пропонуємо дослідити різні підходи науковців стосовно даної правової проблеми.

Як зазначає Стрельченко О. Г., спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися порівняно недавно, хоча ще у 50-х роках ХХ ст. відомий український правник Ю. Панейко визначав поняття «публічна служба», з огляду визначення держави як «корпорації публічних служб», а, відтак, публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [124, с. 104]. Сам же дослідник зазначає, що публічна служба як поняття соціальне застосовують у визначенні характеру та способу діяльності людей, що відтворює факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їхнім місцем і роллю в житті суспільства, а у діяльності службовців публічної служби реально втілено завдання та функції держави. Відтак, автор пропонує розуміння публічної служби через призму її видів, які він поділяє на цивільну публічну службу та мілітаризовану публічну службу. Цивільна публічна служба поділена на загальну публічну

службу та спеціалізовану публічну службу (наприклад, дипломатичну). Мілітаризована публічна служба складена з військової служби, правоохоронної служби тощо [124, с. 105; 109].

Інша учена – Попова О. В. – 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 акту призначення на посаду [69, с. 586]. До ознак публічної служби дослідниця відносить: форму залучення осіб - адміністративно-правовий акт призначення на посаду, з виданням якого особа набуватиме статус публічного службовця (державного чи муніципального); наявність критерію владних повноважень за посадою задля виконання завдань і функцій держави та осіб, які працюють в таких органах, маючи права і обов'язки, не пов'язані зі здійсненням публічного управління; орган, призначення на посаду до якого пов'язуватиметься з набуттям особою статусу публічного службовця; призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень такої, тобто, постійність служби [69]. На наш погляд, даний підхід заслуговує на критичну оцінку з огляду на недосконалість формулювання перелічених критеріїв як ознак публічної служби. Проте, очевидно, що дослідниця розділяє публічну службу на державну та муніципальну.

Вартим уваги є також наукова критика дослідниці Сурай І., яка посиляється на результати наукової роботи Р. Ботвінова, стосовно необґрунтованої уваги законодавця стосовно лише одного виду служби – державної – за наявності в сучасному українському суспільстві значної кількості інших публічних функцій, що вимагають їх виконання різними видами служби, не відповідає повною мірою вимогам будівництва «відкритої» правової держави і громадянського суспільства. Тому формування інституту публічної служби передбачає аналіз як

загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів цієї сфери суспільних відносин [125, с. 112; 8, с. 46]. Варто визнати, що повертаючись до концептуального аналізу призначення публічної служби, обмеження інституту публічної служби виключно функціоналом державної служби не є структурно та змістовно правильним.

Зазначене в свою чергу наводить на роздуми про широке тлумачення публічної служби, прихильником якого є В. Ю. Чернишова. Так, дослідницею у процесі з'ясування основ та передумов притягнення суб'єктів владних повноважень до адміністративної відповідальності, запропоновано поняття «публічно-правовий суб'єкт», як публічний орган або особа будь-якого рівня, що наділений(-а) владними або політичними повноваженнями або виконує (постійно чи тимчасово) публічно-владні або політичні функції, діє на підставах та у спосіб, визначені Конституцією України та законами України та має адміністративно-правовий статус. Таким чином, авторкою було узагальнено критерії визначення суб'єктів владних повноважень та сформульовано дефініцію, яка відображатиме основні завдання публічної служби України, а також відображатиме реальний стан нормативного регулювання адміністративної відповідальності за вчинення досліджуваними суб'єктами адміністративних правопорушень [136, с. 2–3].

Поняття публічно-правового суб'єкта у роботі досліджується в контексті притягнення таких суб'єктів до адміністративної відповідальності як спеціальних суб'єктів у розумінні Кодексу України про адміністративні правопорушення, в той же час категорія публічно-правового суб'єкта є ширшою за запропоновану в Кодексі адміністративного судочинства України визначення суб'єкта владних повноважень, яке також має зв'язок з категорією публічної служби [136].

Водночас Чернишова В. Ю. вважає, що законодавчій владі окрему увагу варто приділити вдосконаленню нормативно визначеного підходу розуміння публічної служби, оскільки він містить у собі доволі дискусійне питання стосовно віднесення до публічної служби діяльності на державних

політичних посадах. Для з'ясування, чи варто відносити політичну діяльність до публічної служби, необхідно вияснити, чим є політична діяльність та який зв'язок такої діяльності із публічним адмініструванням та управлінням та з публічною службою. Авторка також зазначає, що політика та політична діяльність є формою взаємодії із суспільством, а отже такою, що стосується більшості, та є специфічним виявом волі суспільства через політичні інституції, а ознаки прояву політичної діяльності присутні у роботі більшості державних інституцій, оскільки останні реалізують волю публічних службовців, які в свою чергу реалізують результат діяльності окремих політичних сил [136, с. 34–35].

В розрізі встановлення науково обґрунтованого зв'язку між політичною діяльністю та публічною службою слід проаналізувати деякі з наукових позицій, зокрема, і Рунової Н., на думку якої публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців – особи, що обіймає посаду в органі виконавчої влади чи органі місцевого самоврядування – на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду і здійснення особою професійної виконавчо-розпорядчої адміністративної діяльності на постійній основі, виходячи із публічних інтересів [119, с. 273].

Така позиція, на нашу думку, не відповідає сучасній концепції публічної служби, оскільки звужує її розуміння до діяльності у межах функціонування виконавчої гілки влади. Порівнюючи даний підхід із запропонованою вище характеристикою публічно-правового суб'єкта, можна прийти до висновку, що публічно-правовий суб'єкт як ключовий суб'єкт публічної служби є поняттям не виправдано широким, а підхід Рунової Н. необґрунтовано звуженим.

Свого часу було підготовлено наукову розробку про зв'язок політики та управління колективом науковців, які прагнули з'ясувати особливості процесів взаємодії цих двох явищ в контексті взаємозв'язку політики і управління, які відображуються в такому понятті, як публічна сфера.

Дослідники пропонують публічну сферу вважати спільним для політики та управління та зазначають, що по суті, публічна сфера (політика і управління) – це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності і демократизму, сенс якого полягає у тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких шляхів вирішення суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого [121, с. 4].

За такого підходу політика та управління (в даному випадку мається на увазі державне, публічне управління як діяльність уповноважених суб'єктів) фактично мають єдину основу та схожу природу, з чим можна частково погодитись, зважаючи на детермінантні зв'язки між суб'єктним складом окремих органів влади, закріплених за ними законодавством повноважень, механізмів формування політики тощо. Проте, необхідно також зазначити, що у контексті адміністративної реформи і формування соціального, суспільного інституту публічної служби ідейна основа зв'язку публічного управління і політики та публічної служби і політики буде відрізнятися.

Автори вищезазначеного підходу також наводять перелік функцій взаємодії влади і суспільства у формуванні політики та самоврядної діяльності: перша функція – артикуляція суспільних інтересів, які повинні сформуватися та прозвучати в самому суспільстві, чітко заявити про себе, щоб і влада, і сама громадськість їх помітили і належним чином оцінили; друга функція – публічний контроль за діяльністю влади і, у більш широкому розумінні, станом справ у суспільстві, в державі, в соціокультурній сфері; третя функція – вплив на формування державної політики, яка покликана репрезентувати публічні інтереси суспільства на відміну від інших суспільно-політичних інститутів у тому числі громадських, які репрезентують приватні, групові, корпоративні інтереси і тому не спроможні брати на себе функції публічної влади; четверта функція – політико-культурне просвітництво громадян, що обумовлене ціннісно-культурними

пріоритетами, детермінацією соціальних процесів цілями, що висувують різні політичні сили та об'єднання громадян, має незаперечну перевагу щодо інших джерел суспільних перетворень [121, с. 4–5].

Цікавою видається наукова позиція М. Цуркана, який класифікує публічну службу також на види діяльності і включає до таких видів діяльність політичну. Так, науковець зазначає, що публічна служба включає категорію політичної служби (служба на посту Президента України; служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України; служба на посадах членів Кабінету Міністрів України); державну службу (цивільна служба; спеціалізована служба (зокрема, дипломатична служба); військова служба; окремо в групу виділяє службу на посаді судді та службу на посаді в органі місцевого самоврядування. Під самою ж публічною службою дослідник пропонує розуміти врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [135, с. 9; 10–18].

Таким чином, останній зазначений підхід об'єднує усі види (групи) публічної служби критерієм публічності діяльності, зміст якого також потребує додаткового обґрунтування в межах науки адміністративного права, що додатково пояснюється формуванням нових зв'язків між публічними та приватними суб'єктами, частковим змішуванням природи таких відносин. Вважаємо, що саме завдяки інструментарію адміністративного права дана проблематика повинна вирішитись.

В контексті зв'язку політичної та управлінської діяльності заслуговує на окрему увагу також підхід Кунєва Ю., який свого часу ототожнив поняття публічної та державної служби і зазначав, що розподіл функцій держави можна проілюструвати, розглядаючи діяльність за рівнями (етапами) формування й реалізації законодавства, що в сукупності становлять замкнений цикл державної політики: 1). діяльність політична та проектна з

формування моделі майбутніх змін суспільних відносин; 2). діяльність міжнародних інститутів з формування моделі майбутніх змін міжнародних відносин та міжнародного законодавства; 3). діяльність правотворча з реалізації державними інститутами моделі майбутніх змін суспільних відносин в актах законодавства; 4). публічна діяльність державних інститутів – публічно-адміністративна діяльність, що пов'язана з виконанням законодавства і яка закінчується вжиттям тільки конкретних адміністративних заходів, зокрема з виданням підзаконних адміністративних актів (загального та індивідуального характеру); 5). приватна діяльність, що безпосередньо пов'язана з дотриманням правових норм законодавства у певній сфері правового регулювання; 6). аспекти приватної діяльності, безпосередньо не пов'язаної з дотриманням правових норм законодавства, але яка залежить від моделі змінюваних суспільних відносин. Під час охоплення (втручання) політикою публічної діяльності державних інститутів, що пов'язана з виконанням законодавства (різновид державної справи або публічно-адміністративна діяльність), відбувається додаткове «охоплення/поглинання» сферою публічного права сфери права приватного [40, с. 218].

У розрізі вищезазначеного – аналізу взаємовпливу політики і управління – варто погодитись, що такий взаємозв'язок між політичною владою і управлінням визначається насамперед основними формами реалізації політичної влади, до яких відносять панування, політичне керівництво й управління. Влада у формі управління реалізується через прийняття стратегічних і тактичних рішень до об'єктів влади, через організацію, регулювання і контроль їх реалізації [121, с. 8], тому сучасна концепція формування публічної служби повинна враховувати усі особливості дуалістичності виникаючих відносин.

Автори колективної монографії «Публічна служба: системна парадигма», досліджуючи сучасні аспекти становлення публічної служби зазначають, що публічна служба вживається для визначення характеру і

способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства, а у діяльності службовців публічної служби втілюються завдання і функції держави. Дослідники також зазначають, що актуальним для визначення складових частин публічної служби є застосування інституційного та функціонального підходів. За інституціональним підходом 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. Такий підхід вимагає законодавчого унормування загального статусу публічних службовців (розробки й прийняття «рамкового» закону «Про публічну службу» з подальшим узгодженим унормуванням статусу різних видів служби). Від характеру функціонування публічної служби багато в чому залежить тип політичного режиму суспільства, його відкритість чи закритість, характер політичних відносин та інші політичні, економічні, соціальні, культурні, релігійні та інші характеристики держави, у тому числі стабільність, розподіл влади, її демократизм або авторитарність [111, с. 215].

Зважаючи на те, що правова категорія суспільного розподілу праці пов'язана з виконанням покладених обов'язків та професійністю здійснення повноважень, а також з'ясувавши, що наука адміністративного права не містить однозначної позиції стосовно розмежування адміністративної та політичної діяльності в межах функціонування публічної служби, слід звернути увагу на ще один ключовий момент у розрізі розуміння обсягу поняття публічної служби – критерій професіоналізму.

Учені Пасенко Г. П., Таран О. М., Бабак Д. Е. вважають, що професійна спроможність публічних службовців виступає визначальним чинником результативності, успішності їх функціонування і є важливою передумовою цілеспрямованого просування суспільства до сучасних стандартів життя.

Система професійного розвитку існує протягом усього періоду проходження служби, тому така всеосяжність передбачає необхідність залучення в процес такого розвитку всіх без виключення складників, пов'язаних із формуванням та вдосконаленням компетентностей публічних службовців. Крім цього, формування професіоналізму виступає як процес проходження особистісних змін, які відбуваються під час виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення професійних завдань в певних умовах [57].

Тобто, професіоналізм виступає у ролі критерію службової діяльності, до того ж, цікаво, що частково такий підхід викладено у межах визначення публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства, де критерій професіоналізму віднесено лише до суддівської, прокурорської, військової діяльності [33], що вказує на некоректність лексично-сміслового нормативного вираження.

Неоднозначне розуміння професіоналізму у межах публічної служби провокує інші нормативні проблеми. Зокрема, на початку дії в Україні особливого правового режиму воєнного стану, введеного Указом Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року [129], було прийнято Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136–ІХ, який визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [99].

Даним законом порушено глобальну концептуальну проблему розмежування публічної служби та виконання особою трудових обов'язків на підставі трудового договору. У першому випадку мають місце публічно-

правові відносини, що є беззаперечним фактом, тоді як у другому випадку такі відносини підлягають приватно-правовому нормативному регулюванню, проте, законодавець, фактично, даним нормативно-правовим актом цю межу заперечив.

Звичайно, ми не оспоруємо субсидіарне застосування норм трудового права до відносин проходження публічної служби, і положенням частини 3 вищезгаданого закону № 2136–IX зафіксовано, що у період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих цим Законом [99], таким чином встановлено тимчасово діючі особливості нормативно-правового забезпечення. Так, законом передбачені особливі правила щодо укладення трудового договору в умовах воєнного стану, переведення та зміни істотних умов праці в умовах воєнного часу, розірвання трудового договору з ініціативи працівника, розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, встановлення та обліку часу роботи та часу відпочинку, обміну документами, організації кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів у роботодавця, залучення до роботи деяких категорій працівників, оплати праці і роботи в нічний час, відпустки, зупинення дії окремих положень колективного договору, призупинення дії трудового договору, діяльності профспілок, відшкодування працівникам та роботодавцям пов'язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії проти України, державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю у період дії воєнного стану [99]. На перший погляд усі перелічені особливості стосуються виключно приватно-правової сфери відносин та стосуються змін до законодавства про працю, проте сам нормативний підхід дає підстави сумніватися у такому підході законодавця, оскільки вже згаданим положенням частини 1 статті 1 чітко передбачено, що даний закон визначає

перш за все особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, а вже потім – усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності [99].

На думку експертів Центру політико-правових реформ ризики запропонованих та введених в дію законодавчих змін виявляються у наступному:

- закон не враховує, що в під час війни в Україні наявні різні типи територій: тиліві, прифронтові, фронтові, окуповані, деокуповані тощо. Особливості кожного типу території та мають визначати підходи та особливості правового регулювання публічної служби на них. Тобто, замість того, щоб внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року №389–VIII і врегулювати особливості публічної служби диференційовано до різних ситуацій, які виникають під час війни, законодавець створив ризики передусім у питаннях призначення та звільнення публічних службовців [12];

- даний закон містить ризики, пов'язані зі спрощеною процедурою призначення, особливості якої полягають у тому, що з метою оперативного залучення до виконання роботи нових працівників, а також усунення кадрового дефіциту та браку робочої сили (у тому числі внаслідок фактичної відсутності працівників, які евакуювалися в іншу місцевість, перебувають у відпустці, простої, тимчасово втратили працездатність або місцезнаходження яких тимчасово невідоме) роботодавець може укласти з новими працівниками строкові трудові договори у період дії воєнного стану або на період заміщення тимчасово відсутнього працівника (абзац другий частини другої статті 2), що в свою чергу призводить до виникнення ризику нівелювання стабільності публічної служби та втрати публічними службовцями гарантій цієї стабільності в тих ситуаціях, коли такої загрози не мало бути [12];

– створюються умови для руйнування системи консолідації системи публічної служби в умовах війни і ризик її розбалансування, що матиме негативні наслідки у період повоєнного відновлення [12].

На наш погляд, найголовнішою проблемою виступає невдале нормативне регулювання саме в частині прирівнювання служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування як видів державної служби до звичайних трудових відносин. Це в свою чергу впливає на визначення змісту та обсягу поняття «публічна служба», оскільки навіть даним нормативно-правовим актом не врегульовано особливості організації трудових відносин політичних посад.

До поняття змісту діяльності категорії «публічна служба» звертався також Голобутовський Р. в контексті місця публічної служби в суддівській діяльності. Науковець зазначив, що публічна служба є сферою діяльності людини в усіх типах державних, комунальних та громадських інституцій щодо практичної реалізації політики держави у різних сферах, виконання її завдань та функцій, реалізації тактичних та стратегічних публічних інтересів держави тощо. Публічна служба також є професійною діяльністю в органах судової влади, тобто вона є професією для публічного службовця – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, в межах якої реалізується компетенція органів судової влади та судів. Виходячи з вищенаведеного, під публічною службою в органах судової влади автор пропонує розуміти політично-нейтральну, професійну службу на посаді судді та судах, в інших органах суддівського врядування, інших державних органах та установах системи правосуддя задля організації та забезпечення діяльності судів та суддів [17, с. 141].

Такого широкого підходу із включенням до системи публічної служби служби в недержавних організаціях (громадські організації, політичні партії, навіть приватні підприємства) дотримується і О. Петришин. Дослідник наводить такі ознаки (характеристики) публічної служби, як зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і

конкретних організаційних структур; службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності і є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [58].

Якщо друга частина визначення не викликає радикальних заперечень, то що стосується самого визначення публічної служби, слід навести декілька аргументів стосовно неточності такого дефінітивного підходу. По-перше, науковцем до публічної служби віднесено діяльність у державних, комунальних та громадських інституціях, що штучно розширює межі поняття «публічна служба» без наведених додаткових критеріїв, по-друге, формулювання діяльності «щодо практичної реалізації політики держави у всіх сферах» теж не є вдалим та не відповідає нормативному регулюванню, оскільки публічна служба включає і державну службу, яка не завжди реалізує політику держави, по-третє, посилення на публічні інтереси як критерій визначення ознак діяльності не деталізовано і знову ж таки протирічить нормативному закріпленню.

Дослідники Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю. зазначають, що за своєю природою публічна служба є комплексним інститутом, що регулюється декількома галузями права національної правової системи, поєднує в собі як службу в органах державної влади, так і службу в органах місцевого самоврядування. Узагальнення словесної конструкції «публічна служба» дає можливість розуміти під цим поняттям особливий вид професійної діяльності осіб, що працюють в органах публічного управління, основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів необмеженої кількості людей [13, с. 4–5]. Зазначений науковий підхід, очевидно, обмежує публічну службу до меж двох правових інститутів, виключаючи мілітаризовану, політичну та інші види діяльності.

Дещо іншої позиції дотримується Аніщенко Т. С., зазначаючи, що «право публічної служби не є комплексним правовим утворенням, оскільки

розмаїття джерел та віднесення до них норм різної галузевої належності вказують лише на багатоаспектність відносин публічної служби та необхідність упорядкування нормативно-правових актів, якими вони регулюються» [4, с. 80–89].

Учений-адміністративіст О. Батанов використовує поняття публічної влади, в основі якої знаходяться публічні інтереси – ті суспільні інтереси, що закріплені в праві та забезпечені суспільством або державою і які виступають системною властивістю будь-якого суспільства [7, с. 71]. На наш погляд, дане визначення як і подібні йому не відображають повноцінно змісту діяльності в межах публічної служби та не дозволяють її правильно ідентифікувати, оскільки про будь-які суспільні інтереси можна вести мову як про такі, що закріплені у праві, і в даному випадку коректніше використовувати категорію «нормативно-закріплені інтереси». До того ж, сам критерій наявності забезпечення суспільством чи державою не є однозначним з огляду на відсутність тлумачення такого забезпечення (яким конкретно суб'єктом забезпечений, який порядок такого забезпечення, які підстави такого забезпечення тощо).

Поняття публічної служби можна розглядати і досліджувати також з точки зору наукових підходів до статусу публічних службовців. Так, зокрема, на думку групи учених, публічні службовці – це посадові (службові) особи, які займають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг [112, с. 94]. Тобто, в даному випадку ключовим критерієм діяльності у сфері публічної служби виступає не публічний інтерес, а характер посади, яку займає конкретний службовець та виконання ним управлінських функцій. Такий підхід також не відповідає нормативно закріпленому у Кодексі адміністративного судочинства України, тому у даному випадку є необхідність і з'ясування змісту поняття «адміністративна посада».

Визначення адміністративної посади міститься у положенні статті 2 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 № 2449–VIII – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби [76], проте дія цього закону лише визначає правові засади та порядок організації дипломатичної служби як складової частини державної служби, а також особливості її проходження та правового статусу посадових осіб дипломатичної служби [76], а не на всі відносини в межах функціонування публічної служби. Закон України «Про державну службу» містить лише визначення посади державної служби – як визначеної структурою і штатним розписом первинної структурної одиниці державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону [74], а Кодекс адміністративного судочинства України не передбачає подібних дефініцій.

Справедливо зазначає Любимов О. К., вказуючи, що варто визнати неоднозначне розуміння правових статусів державного службовця та службовців органів місцевого самоврядування. У теорії права дотепер немає узгодженого розуміння поняття «правовий статус», цілком закономірне є й те, що на ґрунті цієї проблеми нерозв'язаними залишаються питання, як розуміти похідні поняття «правовий статус неповнолітнього», «правовий статус працівника», «правовий статус працівника із сімейними обов'язками». Проблемою відповідного виду є також питання узгодженості інтерпретацій понять «правовий статус державного службовця» та «правовий статус службовця органу місцевого самоврядування» [44, с. 100]. Тому автор пропонує наукове тлумачення поняття «правовий статус публічного службовця» здійснювати: по-перше, у межах підходів українських та закордонних учених до розуміння соціально-правової сутності правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого

самоврядування; по-друге, зважаючи на підходи до розуміння змісту (структури) правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого самоврядування; по-третє, беручи до уваги сутність понять «професійна публічна служба» та «професійний публічний службовець»; по-четверте, у взаємозв'язку з положеннями чинного законодавства про публічну службу [44, с. 100].

На нашу думку, такий підхід також повноцінно не відображає всі аспекти та сфери прояву публічної службової діяльності, тому не може вважатися повним та таким, що відповідає потребам часу.

Ще один науковий підхід заслуговує на окрему увагу, відповідно до якого публічна служба розглядається як частина системи публічного адміністрування, з чим ми погоджуємося. Науковці пропонують наступне визначення публічного службовця як фізичної особи (громадянин України), який призначений (обраний) на конкретну посаду органу державної влади або місцевого самоврядування для безпосереднього виконання завдань і функцій цього органу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [47, с. 234]. Такий службовець уповноважений здійснювати від імені суб'єктів публічної адміністрації повноваження й виконувати завдання і є безпосереднім виконавцем приписів норм законодавства, здійснює публічне управління від імені суб'єктів публічної адміністрації, «доносячи» їх волю до суспільства [47, с. 230].

До істотних ознак публічного службовця відносять наступні: це один із суб'єктів публічної адміністрації; це конкретна фізична особа, яка у визначених законодавством межах безпосередньо виконує завдання й функції органу державної влади, органу місцевого самоврядування; відповідно, публічна служба може здійснюватися як в органі державної влади, так і в органі місцевого самоврядування (тому публічних службовців пропонується класифікувати на політичних діячів, державних службовців – осіб, які проходять публічну службу в органах державної влади, осіб, які проходять

публічну службу в органах місцевого самоврядування, тих, що діють від імені та в інтересах колективного суб'єкта публічної адміністрації із статусом юридичної особи – органу державної влади, органу місцевого самоврядування); публічним службовцем вважається громадянин України, найнятий на роботу до органу державної влади, органу місцевого самоврядування для виконання чітко визначених завдань, функцій; наявність особливого порядку набуття статусу публічного службовця; професійність (фаховість) публічного службовця; чіткий опис у загальному та спеціальному законодавстві виду, процедури, змісту, обсягу здійснення публічним службовцем завдань і функцій органу державної влади, органу місцевого самоврядування; публічний службовець є постійним учасником публічно-правових відносин; здійснення публічним службовцем завдань і функцій дістає вияв у публічному управлінні та ухваленні адміністративних актів; наявність законодавчих обмежень щодо непублічної діяльності публічних службовців; виплата заробітної плати публічного службовця здійснюється винятково за рахунок публічних коштів; підзаконна діяльність публічного службовця, передбачена й обумовлена його посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування й безпосередньо пов'язана із виконанням завдань та функцій цих органів; процедурні дії службовця у сукупності утворюють збірне поняття публічної служби [47, с. 231–234].

Науковці пропонують також наступне визначення публічної служби як правовідносин між фізичною особою і державою в особі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що виникають у зв'язку із необхідністю безпосередньо виконувати завдання та функції держави й регулюються винятково законодавством про публічну службу [47, с. 234].

Таким чином, аналіз теоретичних підходів до визначення змісту та обсягу поняття «публічна служба» дає підстави сформулювати наступні висновки:

- потреба у визначенні змісту та обсягу поняття «публічна служба» безпосередньо впливає на процес дослідження засад її дальності, оскільки формує межі застосування тих чи інших принципів;
- сучасна наука адміністративного права не містить єдиного підходу щодо визначення поняття публічної служби, що пояснюється наявністю наукової дискусії стосовно віднесення до публічної служби політичного критерію (політичних посад) та наявністю плюралізму позицій щодо категорій «адміністративна посада», «професіоналізм», «публічні інтереси». Додатковою перешкодою до формування узгодженого єдиного підходу є також проблематика поширення нормативного регулювання законодавством про працю на діяльність публічних службовців;
- наукова дискусія посилюється за рахунок відсутності спеціального законодавчого акту, який би регулював питання функціонування публічної служби з чітко визначеним переліком критеріїв статусу публічних службовців, проте, аргументом на користь відсутності потреби у такому акті може виступити відсутність необхідності узагальненого нормативно-правового регулювання окремих видів публічної служби, які мають власне спеціальне нормативне регулювання;
- основною метою діяльності публічної служби виступає задоволення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, що в свою чергу не залежить від виду публічної служби і відображає концептуальні ідеї людиноцентризму, які з декларативних ідей перетворюються на нормативно визначені цілі діяльності кожного суб'єкту публічного адміністрування;
- складність у визначенні публічної служби також обумовлена недосконалою дефінітивною конструкцією в межах Кодексу адміністративного судочинства України, яку пропонуємо викласти наступним чином: публічна служба – професійна діяльність на державних політичних посадах, цивільна державна та мілітаризована служба, служба в органах місцевого самоврядування, які спрямовані на задоволення публічних

інтересів та захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громад, держави, з одночасним закріпленням визначення змісту поняття «публічний інтерес», «цивільна державна служба» (з переліком видів діяльності або посад) та «мілітаризована служба», «політична посада». Зазначений підхід дозволить уникнути колізій у віднесенні до публічної служби діяльності у сфері громадських організацій та відобразить основне призначення даного правового інституту;

– з точки зору науки адміністративного права публічну службу слід вважати інститутом адміністративного права з ознаками міжгалузевого інституту у якості системи правових норм, що регулюють відносини, які формуються у процесі функціонування публічної служби. Міжгалузовість інституту пояснюється широким суб'єктним складом, відповідно і таким, що виходить за межі предмету адміністративного права, нормативно-правовим регулюванням.

1.3 Нормативно-правове забезпечення функціонування публічної служби в Україні

Враховуючи системний підхід у визначенні змісту та обсягу поняття публічної служби, нормативно-правове забезпечення функціонування публічної служби в Україні потребує детального дослідження з огляду на наявність великої кількості галузевих та інших правових актів. Перш ніж почати аналіз стану розробленості та повноти наповнення нормативно-правових актів, слід правильно систематизувати види публічної служби в межах державно-правового простору України.

З огляду на сформовані висновки у попередньому підрозділі роботи, на наш погляд варто використовувати широкий підхід при тлумаченні публічної служби, відповідно до якого включати до неї діяльність на державних політичних посадах, цивільну державну службу у органах державної влади з деталізацією видів, службу в органах місцевого самоврядування та мілітаризовану службу. Тому, аналіз стану нормативно-правового

забезпечення буде проведено у тому ж науковому напрямку, використовуючи системно-структурний підхід з одночасним врахуванням ієрархічної підпорядкованості нормативно-правових актів.

Також вважаємо за потрібне окремо викласти підхід стосовно оцінки стану нормативно-правового регулювання досліджуваного питання відповідно до підінститутів інституту публічної служби.

Перш ніж почати дослідження системи нормативно-правового регулювання вважаємо за необхідне підкреслити вагому недосконалість чинного нормативно-правового регулювання, яка виражається у відсутності визначення поняття «політична посада», що ускладнює правильне розмежування в правовій системі України. Свого часу вітчизняні учені звертались до проблематики визначення політичних посад.

Наприклад, М. А. Баламуш та О. М. Миколенко зазначають, що до ознак, які характеризують публічних службовців, що обіймають в органах виконавчої влади політичні посади, відносяться наступні: 1). такі особи призначаються на посади за процедурами, які передбачені нормами конституційного права; 2). це публічні службовці, які займають політичні посади в органах виконавчої влади; 3). це політики або особи, що представляють інтереси політичних сил в уряді; 4). це особи, до яких законодавство не висуває вимог щодо достатнього практичного досвіду чи належного рівня фаховості; 5). це особи, які підтримують зв'язок із суспільством як через політичні технології і процедури, так і через чітко визначені законодавством публічні процедури; 6). такі особи не несуть дисциплінарну відповідальність, а несуть, як правило, політичну відповідальність, яка регламентується нормами конституційного права [6, с. 48].

Розділ I Концепції адміністративної реформи в Україні містить лише закріплені очікування від реалізації реформи і передбачає, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами, а також закріплює поняття «політичний діяч (політик)», до яких віднесено міністрів

(в тому числі Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів) та окремі керівні посади у сфері виконавчої влади (зокрема, члени уряду). Концепція разом з тим закріплює особливості політичного характеру зв'язку особи з політичною «структурою» суспільства, яка може проявлятися через особливий порядок призначення на посаду, особливий порядок звільнення з посади, застосування спеціальних заходів відповідальності, яка має ознаку публічної [87].

Перелічені ознаки та концептуально закріплений ще у 1998 році підхід дозволяють сформувати систему нормативно-правових актів, які регулюють функціонування політичної діяльності. Перш за все, діяльність Кабінету Міністрів України регулюють положення Основного Закону. Зокрема, розділ VI Конституції «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» положенням статті 113 закріплює, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією (політична відповідальність Уряду) [37] та у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [37]. Окремо положенням статті 116 закріплено повноваження та завдання Уряду.

Положення Конституції також закріплюють статуси та повноваження Президента України, народних депутатів та Голови Верховної Ради України і його заступників (розділ IV, V). Стаття 76 передбачає, що Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України [37], проте, що стосується додаткових актів, які регулюють діяльність Президента України, то вони в системі законодавства на сьогодні не передбачені, що на наш погляд, пояснюється особливим правовим статусом глави держави та специфічним характером його діяльності.

Окремими положеннями статей Конституції України також закріплені основи функціонування державної служби та служби в органах місцевого

самоврядування. Наприклад, положення, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19) [37]; громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (частина 2 стаття 38) [37]; положення, відповідно до якого виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики (пункт 12 статті 92) [37]. Розділ XI Конституції окремо присвячено правовому регулюванню та особливостям здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Що стосується законів в системі нормативно-правового регулювання функціонування публічної служби, то вагоме місце займають Закон України «Про державну службу» 2015 року, який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [74].

Закон також закріплює положенням статті 3 сферу своєї дії, визначивши, що вона поширюється на відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням та визначає правовий статус державного службовця. Відповідно, дія закону поширюється на державних службовців: Секретаріату Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; органів дипломатичної служби; державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону (дія цієї статті поширюється на керівників центральних органів виконавчої

влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників, керівників апаратів (секретаріатів), допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби); інших державних органів [74] з одночасним закріпленням переліку посад, на які дія закону не поширюється. Аналізуючи вищезазначене, можна стверджувати, що законодавство про публічну службу включає всі закони, які визначають порядок діяльності перелічених суб'єктів публічної служби.

Важливе інституційне значення має також Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493–III, який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування [105]. З огляду на формування наукового підходу до визначення змісту поняття публічної служби, важливим в межах даного закону є положення статті 2, яким визначається визначення посадової особи місцевого самоврядування, якою є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок

місцевого бюджету, за виключенням тих осіб, які є технічними працівниками та обслуговуючим персоналом органів місцевого самоврядування [105].

Вартим уваги є також положення статті 7 вищезгаданого закону, яким визначаються межі правового регулювання статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Так, передбачено, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», цим та іншими законами України. Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції [105], відповідно зазначені акти можна відносити до системи нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби.

Значну частину законодавства в системі нормативно-правового регулювання функціонування публічної служби становлять нормативно-правові акти, що регулюють порядок і організацію судової влади. Кодекс адміністративного судочинства у визначенні публічної служби професійну діяльність суддів ідентифікує окремо як вид публічної служби, що може свідчити про специфічний законодавчий підхід. Окрім конституційного регулювання, правовий статус суддів визначається відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402–VIII, який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд [108]. Окрім того, даним законом визначаються основи правового статусу судді: загальні

положення статусу судді, порядок зайняття посади судді, визначення його кваліфікаційного рівня як одна з умов зайняття посади, порядок та підстави притягнення до відповідальності, а також звільнення з посади [108].

Так як Закон України «Про судоустрій та статус суддів» регулює діяльність суддів судів загальної юрисдикції, окремим законом визначається статус Конституційного Суду України, який вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції [37] – Законом України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136–VIII [91].

Цікавим видається той факт, що аналізуючи нормативно діюче визначення публічної служби, діяльність прокурорів визначається як публічна служба з одночасною наявною колізією щодо її ідентифікації, оскільки положенням пункту 4 частини 2 статті 3 Закону України «Про державну службу» передбачено, що дія закону поширюється на державних службовців органів прокуратури і водночас не поширюється на прокурорів (пункт 13 частини 3 статті 3) [74]. Незрозумілим є такий підхід, оскільки, наприклад, діяльність суддів чітко визначена як така, на яку не поширюється дія закону про державну службу. Окрім даного нормативно-правового акту та положень Основного Закону правовий статус прокурорів та службовців органів прокуратури визначається Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697–VII, який визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України [101].

Положення частини 1 статті 15 даного закону передбачає, які особи відносяться до прокурорів органу прокуратури, разом з тим частина 2 цієї ж статті визначає, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі [101], тому виникає логічне

питання стосовно сфери дії закону про державну службу і чи є такий недолік помилкою законодавчої техніки.

Повертаючись до змісту категорії публічної служби і зважаючи на широту даного поняття, слід також згадати положення таких законів, як: Закон України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 № 2449–VIII, положення пункту 2 частини 1 статті 2 якого містить визначення адміністративного службовця як громадянина України, який займає посаду державної служби в органі дипломатичної служби, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та виконує встановлені для цієї посади функції з адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби, а також дотримується принципів державної служби [76]. Даний закон також розрізняє адміністративні та дипломатичні посади, проте, не виключає критеріїв їх належності до системи функціонування публічної служби; Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229–XII, положення статті 19 якого дещо по-іншому підходить до визначення кадрового складу даного органу і передбачає, що кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби [104].

До нормативно-правової основи діяльності публічної служби належать також інші законодавчі акти, такі як закони України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580–VIII [97], «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 № 1403–VIII [98], «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 № 183/98–ВР [102], «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576–VIII [103], «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659–XII [71], «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679–XIV [96] тощо.

Звичайно, наведений перелік не є повним, оскільки система органів державної влади перебуває в умовах постійних структурних змін. Також слід

зазначити, що низкою підзаконних нормативно-правових актів визначаються правовий статус та повноваження органів державної влади, зокрема, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 р. № 228 [85], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 26 листопада 2014 р. № 671 [82], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України» від 25 березня 2015 р. № 267 [83], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 2 листопада 2006 р. № 1524 [84] та інші.

Окремої уваги заслуговує стан нормативно-правового забезпечення функціонування мілітаризованої публічної служби. Так, даний вид публічної служби підлягає нормативному регулюванню таким актами, як закони:

- Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232–ХІІ, положенням статті 2 якого передбачається, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності, а час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [72];

- Закон України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934–ХІІ, єдина згадка про державну службу у якому знаходиться в межах положення статті 16, яка регулює соціальний і правовий захист військовослужбовців, резервістів та військовозобов'язаних, призваних на збори, членів їх сімей, працівників Збройних Сил України і передбачає, що соціальний захист працівників Збройних Сил України забезпечується

відповідно до законодавства про працю, про державну службу, інших нормативно-правових актів [88];

– Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24.03.1999 № 551–XIV, яким затверджено відповідний Статут, який визначає сутність військової дисципліни, обов’язки військовослужбовців, а також військовозобов’язаних та резервістів під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг [77];

– Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» від 24.03.1999 № 548–XIV, яким затверджено відповідний Статут, що визначає загальні права та обов’язки військовослужбовців Збройних Сил України і їх взаємовідносини, обов’язки основних посадових осіб бригади (полку, корабля 1 і 2 рангу, окремого батальйону) та її підрозділів, правила внутрішнього порядку у військовій частині та її підрозділах [107].

Законодавче регулювання стосується і окремих аспектів організаційного та допоміжного нормативного забезпечення діяльності публічних службовців, які займають політичні посади, тому необхідно зазначити такі закони, як «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794–VII [89], «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790–XII [106], «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95–ВР [90].

У період дії особливого правового режиму воєнного стану питання діяльності публічної служби та нормативного визначення повноважень відповідних суб’єктів потребує додаткового дослідження. Це пояснюється об’єктивною потребою у чіткому врегулюванні публічних відносин та визначенні повноважень інститутів влади, принципів їх діяльності, які впливають на рівень їх суспільного сприйняття.

Законом «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389–VIII, який визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб [100], надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану військовому командуванню, до якого належить Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань [100].

Окремо положенням статті 4 даного закону передбачається, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації [100] як особливі тимчасові суб'єкти публічної служби, рішення про утворення яких може ініціюватися іншими суб'єктами виконавчої влади на місцях, зокрема, місцевими державними адміністраціями. Специфічний статус військових адміністрацій є беззаперечним, не зважаючи на те, що для діючих осіб публічної служби (наприклад, сільського, селищного, міського голови) відбуваються зміни у їх правовому статусі при очолюванні відповідних військових адміністрацій.

Окрім військових адміністрацій в Україні передбачається можливість утворення військово-цивільних адміністрацій як тимчасових державних органів у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції [73]. Військово-цивільні адміністрації визначаються законом як «тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування» [73], що пояснює необхідність визначення нормативних основ їх функціонування та взаємодії з іншими суб'єктами публічної служби.

Дослідивши основні нормативно-правові акти, що регулюють функціонування суб'єктів публічної служби, варто підкреслити, що дані акти стосуються конкретних органів та їх правового статусу і повноважень. Крім вже проаналізованого масиву законодавства, додатково виникає потреба у визначенні тих нормативно-правових актів, які регулюють допустимі межі діяльності суб'єктів публічної служби, а саме – їх відповідальність.

Одним із найважливіших законів зазначеного напрямку є прийнятий у 2014 році Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700–VII, який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [78].

Не зважаючи на загальну сформовану мету даного акту, в ньому містяться положення, які регулюють порядок та засади визначення корупційної діяльності в системі функціонування владних суб'єктів та інших суб'єктів публічної служби.

Наприклад, положенням статті 3 даного закону визначено перелік осіб, на яких поширюється його дія: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до яких у розумінні цього закону відносяться як політичні посади (такі як Президент України, Голова Верховної ради України, Прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та мовний омбудсмен, політичні посади Автономної Республіки Крим, народні депутати України), виборні посади місцевого самоврядування (депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови), а також військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, судді, судді Конституційного Суду України, посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, дипломатичної служби тощо [78].

Крім того, передбачається, що дія закону поширюється на посадових осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування: особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи; особи, визнані такими, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами) відповідно до Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» тощо [78].

Досить цікавим видається такий підхід законодавця, оскільки провокує значне розширення розуміння публічних суб'єктів або ж суб'єктів, що виконують публічні функції. На жаль, стверджувати, що такий підхід вдосконалює систему нормативно-правового регулювання, підстав немає, оскільки введення нових категорій та дефініцій без унормування та редагування вже існуючих не є вдалим підходом в законодавчій техніці.

Закон «Про державну службу» також посилається на положення закону «Про запобігання корупції»: положення частини 2 статті 2 передбачає, що терміни «близькі особи», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування» в цьому Законі вживаються у значенні, визначеному Законом України «Про запобігання корупції» [74], що свідчить про однозначний вплив останнього на систему державної служби.

В контексті антикорупційних основ діяльності публічних службовців слід також згадати положення глави 13–А Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–Х, яка містить норми, що визначають адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані із корупцією [34], визначенням яких було доповнене вітчизняне

законодавство законом № 1700–VII. Щодо нормативного регулювання інститут адміністративної відповідальності публічних службовців слід визнати його суттєві недоліки, які полягають у наявності дефінітивних прогалин, зокрема, в частині визначення посадових та службових осіб.

Слід окремо зазначити, що чинні положення антикорупційного законодавства формують хибне суспільне уявлення про недоторканість та привілейованість публічної служби, що також суперечить принципам відкритості, прозорості та підзвітності перед громадянами [67, с. 820].

Крім адміністративної відповідальності, публічні службовці за корупційні діяння можуть притягатися і до кримінальної відповідальності. Зокрема, Кримінальний кодекс України визнає злочинами діяння, які вчиняються у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (розділ XVII): зловживання владою або службовим становищем; здійснення народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України голосування замість іншого народного депутата України; перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу; зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; бездіяльність працівника правоохоронного органу щодо незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор, лотерей; службове підроблення; декларування недостовірної інформації; неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; незаконне збагачення; зловживання впливом; провокація підкупу тощо [39].

Досить вагоме значення у стримуванні переваги публічних інтересів над приватними на сучасному етапі розвитку суспільних відносин відіграють положення Кодексу адміністративного судочинства України, який вводить категорію публічного-правового спору як результату звернення приватної

особи із позовом до адміністративного суду з приводу визнання незаконним рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень [33].

Таким чином, проаналізувавши більшість положень чинного законодавства України, яке регулює питання функціонування публічної служби можна зробити наступні висновки:

- система законодавства про публічну службу складається з сукупності нормативно-правових актів (Конституції України, законів, підзаконних нормативно-правових актів), які регулюють відносини, що формуються у процесі реалізації суб'єктами публічної служби своїх публічних функцій, у процесі проходження публічної служби такими суб'єктами, а також ті відносини, які формуються у процесі взаємодії з приватними суб'єктами, що пояснює публічно-сервісний характер публічної служби та її роль у розвитку суспільних відносин на сучасному етапі становлення Української держави;

- нормативно-правове забезпечення функціонування публічної служби можна розглядати з точки зору ієрархічного підходу – за юридичною силою нормативно-правових актів, а також з точки зору предметного підходу, тобто здійснюючи поділ нормативно-правових актів залежно від їх сфери правового регулювання. Відповідно, пропонуємо сукупність аналізованих юридичних нормативних джерел поділяти на такі, що регулюють загальні основи функціонування публічної служби (Конституція України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» як такі, що на сьогодні найбільш повно відображають базові категорії функціонування публічних службовців); такі, що регулюють функціонування окремих видів публічної служби (закони України, які регулюють діяльність суддів, прокурорів, інших органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної служби); такі, що регулюють окремі організаційно-правові аспекти діяльності публічних службовців (підзаконні нормативно-правові акти, що визначають зміни в організаційно-управлінській діяльності суб'єктів публічної служби); в окрему групу слід

виділяти законодавство про відповідальність суб'єктів публічної служби. З огляду на відсутність єдиного підходу в системі наукового розуміння (а відповідно і нормативного) змісту публічної служби, такий широкий підхід найповніше відображає особливості сучасного нормативного регулювання;

– основними ознаками нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби є: відсутність дефінітивної визначеності місту поняття публічної служби та публічного службовця як представника специфічної державно-публічної діяльності; наявність розгалуженої системи нормативно-правових актів, що пов'язано із великою кількістю суб'єктів публічної служби та необхідністю у правовому регулюванні їх діяльності; формування підсистеми нормативно-правових актів, які регулюють діяльність публічної служби у період дії особливого правового режиму воєнного стану, яке змінює розуміння сутності публічної служби, перетворюючи її з інертної на динамічну систему.

Висновки до розділу 1

У процесі дослідження генези концепції публічної служби в контексті адміністративно-правової реформи з'ясовано, що ключове місце та роль відводиться новій соціально-юридичній категорії людиноцентризму, яка суттєво змінила парадигму публічної служби. З'ясовано, що концепція людиноцентризму, започаткована адміністративною реформою 1998 року, може розглядатися як нова форма організації влади, як концепція (філософія) гуманістичного напрямку або як напрям розвитку науки адміністративного права як основного в межах галузей публічного права.

Сучасний стан організації публічної служби залежить від стану сприйняття органічного зв'язку між такими категоріями як держава, людина (особа), право. Такий зв'язок проявляється на рівні уособлення державою правового зв'язку з особою через сферу публічних відносин, які підлягають нормативно-правовому регулюванню галузями публічного права, особлива роль серед яких відводиться адміністративному праву та дуалістичною

природою держави, що виражається з одного боку у відособленому її існуванні як окремого учасника суспільних відносин, а з іншого – утворення держави є результатом колективної свідомості і волі осіб. Останнє дає підстави вважати, що держава є суб'єктом, що виник внаслідок делегування дій, повноважень та загальної волі, а відтак її функціональне призначення повинно бути спрямоване на задоволення інтересів суб'єктів делегування. Результат діяльності публічної служби виражається в новосформованому праві – правовій системі, яка повинна існувати для задоволення та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб, які створили (сформували) державу. Враховуючи зазначене, слід визнати неможливість самотійного існування держави як утворення, а тому її функції виконують спеціально уповноважені суб'єкти, які у сукупності і формують інститут публічної служби.

Встановлено, що результатом впровадження ідей адміністративної реформи є становлення нової публічної служби в Україні, яка до того ж залежить від стану розвитку держави і суспільства і повинна відповідати їм. Враховуючи концептуальні ідеї адміністративної реформи, публічна служба повинна стати новим суспільним інститутом, діяльність якого спрямована на задоволення потреб та інтересів приватних осіб, захист їх прав та свобод; має чітко визначену мету діяльності, яка не залежить від політичного чинника, і відповідне нормативно-правове забезпечення, яке гарантуватиме таку незалежність та автономність, повинна мати чітко визначену структуру та систему без можливості неоднозначного визначення статусу окремих суб'єктів владних повноважень.

При дослідженні наукових підходів до визначення сутності та змісту поняття «публічна служба» з'ясовано, що невирішеним залишається питання розмежування політичної діяльності та управління, які як соціальні категорії, мають єдину основу та схожу природу, не зважаючи на те, що у контексті адміністративної реформи і формування соціального, суспільного інституту публічної служби ідейна основа зв'язку публічного управління та політики і публічної служби і політики буде має власні визначені відмінності.

Основними критеріями визначення діяльності, яку слід відносити до інституту публічної служби, є критерій публічності діяльності, зміст якого також потребує додаткового обґрунтування в межах науки адміністративного права, що додатково пояснюється формуванням нових зв'язків між публічними та приватними суб'єктами, частковим змішуванням природи таких відносин, та критерій професіоналізму, який виступає у ролі ознаки службової діяльності, що потребує внесення змін до визначення публічної служби, передбачене положенням статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Сукупний аналіз теоретичних підходів до визначення змісту та обсягу поняття «публічна служба» дає підстави стверджувати про наявність потреби у визначенні змісту та обсягу поняття «публічна служба», що безпосередньо впливає на процес дослідження засад її дальності, оскільки формує межі застосування тих чи інших принципів. З'ясовано, що сучасна наука адміністративного права не містить єдиного підходу щодо визначення поняття публічної служби, що пояснюється наявністю наукової дискусії стосовно віднесення до публічної служби політичного критерію (політичних посад) та наявністю плюралізму позицій щодо категорій «адміністративна посада», «професіоналізм», «публічні інтереси», що може бути вирішене за рахунок прийняття спеціального Закону України «Про публічну службу», який регулюватиме питання функціонування публічної служби з чітко визначеним переліком критеріїв статусу публічних службовців. Додатковою перешкодою до формування узгодженого єдиного підходу є також проблематика поширення нормативного регулювання законодавством про працю на діяльність публічних службовців.

Додатково слід визначити, що складність у з'ясуванні змісту поняття публічної служби обумовлена недосконалою дефінітивною конструкцією в межах Кодексу адміністративного судочинства України, яку пропонуємо викласти наступним чином: публічна служба – професійна діяльність на державних політичних посадах, цивільна державна та мілітаризована служба,

служба в органах місцевого самоврядування, які спрямовані на задоволення публічних інтересів та захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громад, держави, з одночасним закріпленням визначення змісту поняття «публічний інтерес», «цивільна державна служба» (з переліком видів діяльності або посад) та «мілітаризована служба», «політична посада». Зазначений підхід дозволить уникнути колізій у віднесенні до публічної служби діяльності у сфері громадських організацій та відобразить основне призначення даного правового інституту.

В межах науки адміністративного права публічну службу слід вважати інститутом адміністративного права з ознаками міжгалузевого інституту у якості системи правових норм, що регулюють відносини, які формуються у процесі функціонування публічної служби. Міжгалузовість інституту пояснюється широким суб'єктним складом, відповідно і таким, що виходить за межі предмету адміністративного права, нормативно-правовим регулюванням.

Аналізуючи стан сучасного нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби, варто визнати ряд нормативних проблем та наявність розгалуженої системи нормативно-правових актів. Системою законодавства про публічну службу слід вважати сукупністю нормативно-правових актів (Конституції України, законів, підзаконних нормативно-правових актів), які регулюють відносини, що формуються у процесі реалізації суб'єктами публічної служби своїх публічних функцій, у процесі проходження публічної служби такими суб'єктами, а також ті відносини, які формуються у процесі взаємодії з приватними суб'єктами, що пояснює публічно-сервісний характер публічної служби та її роль у розвитку суспільних відносин на сучасному етапі становлення Української держави.

До основних ознак нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби належать: відсутність дефінітивної визначеності місту поняття публічної служби та публічного службовця як представника специфічної державно-публічної діяльності; наявність

розгалуженої системи нормативно-правових актів, що пов'язано із великою кількістю суб'єктів публічної служби та необхідністю у правовому регулюванні їх діяльності; формування підсистеми нормативно-правових актів, які регулюють діяльність публічної служби у період дії особливого правового режиму воєнного стану, яке змінює розуміння сутності публічної служби, перетворюючи її з інертної на динамічну систему.

При формуванні наукових підходів до системи досліджуваного законодавства запропоновано використовувати ієрархічний підхід – за юридичною силою нормативно-правових актів, та предметний підхід, здійснюючи поділ нормативно-правових актів залежно від їх сфери правового регулювання. Відповідно, запропоновано сукупність аналізованих юридичних нормативних джерел поділяти на такі, що регулюють загальні основи функціонування публічної служби (Конституція України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» як такі, що на сьогодні найбільш повно відображають базові категорії функціонування публічних службовців); такі, що регулюють функціонування окремих видів публічної служби (закони України, які регулюють діяльність суддів, прокурорів, інших органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної служби); такі, що регулюють окремі організаційно-правові аспекти діяльності публічних службовців (підзаконні нормативно-правові акти, що визначають зміни в організаційно-управлінській діяльності суб'єктів публічної служби); законодавство про відповідальність суб'єктів публічної служби. З огляду на відсутність єдиного підходу в системі наукового розуміння (а відповідно і нормативного) змісту публічної служби, такий широкий підхід найповніше відображає особливості сучасного нормативного регулювання.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1 Верховенство права як базова гарантія функціонування публічної служби в Україні

Як і будь-яка правова категорія публічна служба зобов'язана відповідати конкретно встановленим критеріям, основне місце серед яких належить системі принципів, тобто основ її існування. Даний структурний підрозділ роботи присвячений дослідженню верховенства права, його правової та соціогуманітарної природи, ознакам та можливим втіленням при реалізації визначеними суб'єктами своїх завдань та функцій, що в кінцевому результаті формує публічну службу. На наш погляд, дослідження системи принципів функціонування публічної служби потрібно почати саме з верховенства права, оскільки дана засада є формоутворюючою для інших загальних та спеціальних принципів.

Верховенство права продовжує залишатися в колі наукових інтересів вчених сучасності, що підкреслює та відображає його основоположність та всеосяжність. Для формування розуміння сутності верховенства права в системі функціонування публічної служби необхідно проаналізувати окремі наукові підходи до визначення його змісту.

Для початку слід зазначити, що принцип верховенства права визначено конституційною гарантією правопорядку в нашій державі, що прямо закріплено положенням статті 8 Основного Закону [37]. Конституційний Суд як суб'єкт тлумачення положень Конституції свого часу визначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише

законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [116].

Тобто, на думку Конституційного Суду України, верховенство права не є верховенством закону і разом з тим верховенство права виступає основою для реалізації ідеї справедливості, яка ще з часів римського права стала формуючим чинником демократичного розвитку. Дане застереження стосовно відмінності верховенства права та верховенства закону в контексті дослідження функціонування публічної служби в Україні є вкрай важливим, оскільки, з одного боку, публічна служба, як владно-сервісна (у сучасному розумінні) діяльність повинна відповідати чітко визначеним орієнтирам та здійснюватися у чітко визначених межах, які можуть бути такими лише за умови їх фіксації у правовій нормі – нормі закону, виключаючи таким чином можливість самостійного прийняття рішення стосовно способів та методів реалізації владних повноважень конкретним суб'єктом, проте, з іншого боку, необхідно враховувати динаміку розвитку суспільних відносин та потребу у постійному «звірянні» визначених і закріплених повноважень з ідеями законності, справедливості, пропорційності тощо у діяльності публічних суб'єктів. Саме тому, верховенство права, на наш погляд, не може ототожнюватись із верховенством закону навіть при реалізації публічними суб'єктами своїх повноважень.

Конституційний Суд України також зазначає, що таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену,

зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [116], що підтверджує запропонований нами погляд.

Окрім наведеного підходу у вищезазначеній позиції Конституційного Суду, з якою ми цілком погоджуємося, верховенство права, на наш погляд, можна розглядати як окрему засаду існування сучасної демократичної, соціальної та правової держави, або ж як системоформуючу основу для реалізації іншим принципів, які будуть розглядатися у роботі далі. Тобто, верховенство права впливає на подальшу побудову системи принципів будь-якої правової системи, якщо така система існує в умовах демократичного політичного режиму.

Заслуговує на увагу та потребує аналізу для порівняння позицій в хронологічному аспекті рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6–р/2019, в межах якого було встановлено наступне: «Враховуючи зміст статті 8 Конституції України та практику Конституційного Суду України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади. Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду. ... Таким чином, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат». Конституційний Суд України також вказує, що одним із елементів конституційного принципу

верховенства права є принцип правової визначеності, який «...забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави» [117].

Враховуючи стрімкий розвиток наукової думки стосовно значення принципу верховенства права, слід навести позицію доктора юридичних наук, професора Галай В. О., на думку якої, принцип верховенства права варто розглядати як основоположний принцип, на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й органів публічної служби. При цьому поняття «верховенство права» може бути витлумачено як примат прав людини, що має бути відображений у системі законодавства, виходячи з якого держава в особі державних органів, органів місцевого самоврядування тощо, зокрема й органів публічної служби, проваджуючи як правотворчу так і правозастосовну діяльність мають суворо дотримуватися законності, юридичної визначеності, не допускати свавільного розсуду, забезпечити доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління. Принцип верховенства права має складати базис як правотворчої, так і правозастосовної діяльності, зокрема у діяльності представників публічної служби [15, с. 157].

Досить ґрунтовне дослідження провів професор Головатий С., який розглядав верховенство права в контексті євроінтеграції національної правової системи і визначав верховенство права як ідею, доктрину або принцип [19]. Основні висновки ученого ґрунтуються на тому, що верховенство права є основоположним і спільним європейським стандартом, а положення Конституції України як джерела закріплення принципу верховенства права, засвідчують, що українській юридичній системі властива одна з найважливіших ознак верховенства права — закріплений в акті позитивного права принцип конституційної законності як принцип ієрархії юридичних норм (частина 2 статті 8). Цей принцип якраз є складовою принципу верховенства права, а не стоїть над ним [18, с. 166]. Автор також

зазначає, що верховенство права у будь-якій своїй іпостасі (чи як ідея, чи як концепція, чи як юридичний принцип/мегапринцип) – це вислід доктрини природного права. Доктрина природного права обумовлює: позитивне право, оформлене як юридичні норми, які містяться в різноманітних офіційних актах, не становлять того, що визначає сутність верховенства права як такого. Це позитивне право може лише засвідчити або ж наявність якихось елементів (ознак) верховенства права як явища в рамках національної політичної чи юридичної системи, або ж їхню відсутність [18, с. 166].

Досить змістовними та концептуальними за значеннями є результати досліджень значення принципу верховенства права в межах його закріплення в документах Ради Європи. Головатий С. зазначив, що у документах Ради Європи найважливіші посилання на верховенство права містяться у: преамбулі Статуту Ради Європи, яка наголошує на «відданості» держав-членів «духовним та моральним цінностям, що є спільною спадщиною їхніх народів та справжнім джерелом свободи особи, політичної свободи і верховенства права – принципів, що становлять підвалини кожної правдивої демократії»; преамбулі Європейської Конвенції з прав людини, в якій зазначається, що «уряди європейських країн... є одностайними і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права». В обох випадках вираз «rule of law» («верховенство права») був перекладений французькою як «prééminence de droit» («верховенство права»), а не «Etat de droit» («правна держава»). Однак тексти цих документів не містять визначення ані поняття «the rule of law» («верховенства права»), ані понять «Rechtsstaat» («правна держава») чи «Etat de droit» («правна держава») [18, с. 171–172].

Зазначене дає підстави вважати, що ідея верховенства права є самостійно визначеною, і не завжди (не у всіх випадках) пов'язаною із державою, як сферою реалізації верховенства права.

Досліджуючи проблеми тлумачення та застосування принципу верховенства права в адміністративному праві, учені-адміністративісти

зазначають, що з огляду на багатоманітність та неоднозначність існуючих наукових підходів до інтерпретації змісту принципу верховенства права, важливого значення набуває висвітлення основних аспектів тлумачення даного принципу при застосуванні його у різних сферах функціонування держави, особливо органічного зв'язку принципу верховенства права з демократичною природою держави, в першу чергу, з формами безпосередньої демократії, а також з окремими видами судових юрисдикцій. Одним з найважливіших напрямків застосування принципу верховенства права виступає належне забезпечення його реалізації у сфері виконавчої влади. Обґрунтовують цю позицію дослідники тим, що саме виконавча гілка державної влади є найбільш наближеною до людини; з нею у людини відбуваються найчастіші відносини з приводу задоволення різноманітних суб'єктивних прав і законних інтересів особи. Не випадково, що на теперішній час проблема запровадження принципу верховенства права зміщується в сторону конкретних взаємовідносин органів публічної адміністрації і людини. Тому, на думку учених, особливої уваги потребує діяльність зі створення належних умов для реалізації прав і свобод людини, з чим пов'язана потреба в модернізації вітчизняного адміністративного права на нових, демократичних принципах [3, с. 78].

Із зазначеного слідує, що зміст принципу верховенства права може трансформуватись і залежати від сфери формування правовідносин. В даному випадку такою сферою виступає сфера публічного управління та адміністрування, і верховенство права в її межах не може інтерпретуватися лише в контексті дотримання і визнання прав приватних осіб, їх захисту та створення низки юридичних гарантій. Верховенство права може набувати ролі стримуючого фактору для реалізації владних повноважень, що є його ключовою роллю.

Дослідники вдало підкреслюють, що використання словосполучення «верховенство права» в основному має місце у законах України, постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України, указах та розпорядженнях

Президента України, рішеннях Конституційного Суду України. Принцип верховенства права також зазначено в окремих зверненнях Президента України, постановах та інших актах Верховної Ради України, програмах та актах, що ухвалюються Кабінетом Міністрів України, постановах Верховного Суду України. На їх думку, важливо відзначити і запровадження принципу верховенства права в окремих галузевих актах, зокрема наказах та інструкціях Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та деяких інших [3, с. 79], що може наводити на роздуми про способи закріплення даного принципу. Перелік способів закріплення принципу верховенства права має бути доповнений з урахуванням, щонайменше, формально-юридичного, функціонального та матеріально-правового аспектів тлумачення змісту даного правового принципу [3, с. 79], що свідчить про багатогранність та структурно-підрядну систему прояву верховенства права в діяльності і функціонуванні публічної служби.

Поряд з категорією «верховенство права» наукова література також використовує термін «правова держава». У контексті досліджуваної проблематики важливо з'ясувати, що є первинним, а що – похідним, оскільки саме формування такого взаємозв'язку впливає в подальшому на основи формування доктрини, законодавства та правореалізації як стадій побудови нової системи державно-приватних відносин.

З приводу зв'язку даних правових явищ Козюбра М. І., зокрема, зазначає, що одні автори вважають верховенство права лише одним із принципів, хоча й визначальних, правової держави, інші розглядають правову державу і верховенство права, як явища, однакові за своїм змістом. «Rule of law» (услід за низкою західних фахівців) вважається англійським варіантом німецького «Rechtsstaat» [35, с. 3]. Вчений також зазначає, що функціонування правової держави і утвердження верховенства права можливі за умов, коли в суспільстві послідовно і неухильно втілюються в життя такі основні вимоги: природні, невід'ємні і невідчужувані права і

свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою, тому що саме невід’ємні, невідчужувані права і свободи людини, як свідчить досвід сучасних розвинутих держав, становлять основу «стримувань і противаг» державній владі, яка завжди має тенденцію до виходу з-під контролю суспільства; принцип розподілу влади, який передбачає існування відносно самостійних і незалежних одна від одної гілок (напрямів) влади – законодавчої, виконавчої і судової та встановлення між ними таких взаємовідносин, які унеможливили б узурпацію всієї державної влади або більшої її частини в руках одного органу держави; обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття рішень державними органами та посадовими особами на власний розсуд, що в свою чергу вимагає, насамперед, щоб діяльність, як держави загалом, так і її органів, включаючи законодавчий, підпорядковувалася утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини; верховенство Конституції – одна з вирішальних складових верховенства права і правової держави; принцип визначеності, який означає вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, що адресовані безпосередньо громадянам; принцип пропорційності, який стосується, насамперед, меж можливих обмежень основних прав людини; принцип правової безпеки і захисту довіри громадянина до надійності свого правового становища; незалежність суду і суддів, що гарантує ефективний захист прав і свобод людини від зловживань з боку законодавчої і виконавчої влади та інших порушень, утвердження принципів правової держави [35, с. 4–8].

Такий об’ємний аналіз складових верховенства права більше спрямований на аналіз загальних його форм прояву у межах реалізації інших принципів функціонування демократичної держави. На нашу думку, ототожнювати зміст принципу верховенства права з іншими принципами, які можуть бути віднесені до загальних чи спеціальних, є помилковим з точки зору системно-структурного методу. Вважаємо, що доречно стверджувати, що принцип верховенства права є базисом, основою для формування та

реалізації інших принципів, але ці інші принципи не можуть бути частиною саме верховенства права, оскільки в такому випадку втрачається його зміст та правова, соціальна, гуманітарна, антропологічна цінність.

Дещо відмінну позицію займає Фаст О. На думку дослідника, концепції верховенства права та правової держави відображають відмінні світоглядні позиції, мають відмінну історію становлення й розвитку, розрізняються за своїм сутнісним наповненням. Характерними ознаками принципу верховенства права є такі: визнання пріоритету невідчужуваних прав людини над інтересами держави, сприйняття призначення держави як дієвого механізму захисту цих прав, а також високий статус судової практики і правотворчості. Натомість інститут правової держави має на меті насамперед технічно впорядковувати державний механізм і змушує владу діяти у відповідності до нею ж визначеної процедури [131, с. 37]. Автор також зазначає, що на сьогодні у процесі формування нових демократичних держав, невід'ємною ознакою демократичного конституційного ладу визнається наявність двох складників: інституту правової держави, покликаного забезпечувати чітке дотримання законодавства всіма суб'єктами, і принципу верховенства права, який визначає суспільне призначення і зміст зазначеного законодавства, а також передбачає наявність дієвого механізму захисту прав людини від порушень з боку інших суб'єктів включно з державою [131, с. 37].

Така позиція абсолютно по-іншому дає можливість поглянути на зміст принципу верховенства права, оскільки розрізняє верховенство права та правову державу і співвідносить їх як форму (правова держава) та зміст (принцип верховенства права), що на нашу думку, є цілком правильним.

Пильгун Н. В. розглядає верховенство права як умову побудови правової держави, що також частково співвідноситься із позицією Фаста О., проте науковець ототожнює верховенство права із верховенством закону, що на наш погляд, є неправильним [59].

Розглядаючи верховенство права як базовий принцип адміністративного права, О. Анпілогов приходять до висновку, що верховенство права означає, що органи публічної влади не можуть діяти свавільно й зобов'язані дотримуватися нормативних приписів, які формуватимуть чітке розуміння тих заходів, що мають застосовуватись у певних правовідносинах і, відповідно, даватимуть змогу громадянам розраховувати на очікуваний результат у взаємовідносинах з органами публічної влади. Верховенство права інтегрує в собі такі провідні засади галузі адміністративного права, як справедливість, пріоритет та повага прав людини, заборона свавілля, законність, розумність, юридична визначеність, прозорість. Водночас верховенство права передбачає можливість існування дискреційних повноважень органів публічної влади, що в одних випадках чітко окреслюють компетенції органу публічної влади щодо прийняття певного рішення, а в інших – надають свободу діяти на свій розсуд, шляхом оцінки ситуації та здійснення правомірного вибору однієї із законних альтернатив. Завдяки реалізації верховенства права як фундаментального принципу галузі адміністративного права має забезпечуватися високий рівень довіри громадян до діяльності органів публічної влади та їхніх рішень, що, у свою чергу, має сприяти позитивній трансформації взаємодії громадянського суспільства й держави [5, с. 77–78].

На наш погляд, наявність дискреційних повноважень є особливістю реалізації верховенства права в системі функціонування публічної служби, а також підтвердженням різниці понять «верховенство права» та «верховенство закону». Пояснюється дана теза тим, що дискреційні повноваження дають можливість публічним суб'єктам відступати від закріплених у правовій нормі меж поведінки та приписів, проте такі відступлення не повинні суперечити загальній ідеї верховенства права як концептуальній основі функціонування всієї системи публічної служби.

Щодо реалізації верховенства права на публічній службі свого часу продемонструвала результати наукових досліджень вже згадувана учена

Галай В. О., яка зазначила, що доктринальні підходи до тлумачення терміну «принципи верховенства права» суттєво різняться. Верховенство права, на її думку, має структуру, яка представлена такими елементами: перший – законність, що передбачає необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма, як звичайними громадянами, так і представниками органів публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства; другий – юридична визначеність, під якою необхідно розуміти доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян, так і для органів публічної служби; третій – заборона свавільного розсуду, який означає, що 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 тощо, власне, як і громадяни не повинні допускати у відносинах із представниками публічної служби неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону; четвертий – доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, який включає як реальну можливість звернутися за захистом до суду, так і реальну можливість отримати за результатами розгляду відповідного звернення справедливе рішення; п'ятий елемент – примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу, що має бути відображено як у системі законодавства, так і в діяльності органів публічної служби. Науковиця також пропонує шостий елемент – заборона дискримінації та рівність перед законом, який корелюється за змістом із першим елементом – законністю, у зв'язку з чим не потребує окремого виокремлення [14, с. 164–165].

В контексті дослідження верховенства права в частині функціонування публічної служби досить вдалою видається позиція В. Б. Авер'янова, який свого часу зазначив, що принцип верховенства права можна тлумачити з

точки зору його поділу на дві складові, які розкриваються через такі вимоги: а) підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини; б) пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [70, с. 31].

З огляду на таку позицію слід визнати, що саме в межах наукової доктрини адміністративного права, яке зазнало кардинальних змін з початком впровадження ідей адміністративної реформи, верховенство права набуло нового сенсу в розрізі служіння держави приватним особам, таким чином, верховенство права можна розуміти у ролі юридичної гарантії.

На наш погляд, стан сучасного розвитку науки адміністративного права та публічної служби дозволяє по-новому інтерпретувати принцип верховенства права як гарантію функціонування публічної служби в Україні.

Для повноцінного відображення змісту верховенства права необхідно проаналізувати окремі положення нормативно-правових актів, які його закріплюють.

Наприклад, неодноразово згадуваний Закон України «Про публічну службу» верховенство права закріплює як один з принципів здійснення державної служби, при чому даний принцип в контексті зазначеного закону, слід розуміти як певний процес, діяльність по забезпеченню пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [74].

Положення статті 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не визначає зміст даного принципу, проте передбачається, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному 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 [108], тобто, під

верховенством права мається на увазі невизначений узагальнений принцип здійснення правосуддя, без деталізації його ознак та форм вираження.

Положенням статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» верховенство права закріплено поряд з принципами демократизму і законності [105]. Цікавим є те, що в межах даного нормативно-правового акту верховенство права не визнається як основний принцип.

Цікавою є законодавча позиція, викладена в межах Кодексу адміністративного судочинства України, положенням статті 6 якого закріплено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [33].

Тобто, верховенство права в даному випадку не визнається верховенством закону, що має вирішальне значення для реалізації завдань адміністративного судочинства, оскільки ми аж ніяк не можемо заперечувати наявність недоліків формально закріплених норм. Аналогічно зміст верховенства права викладено у межах положень Закону України «Про національну поліцію» [97].

Низка інших законів системи нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби взагалі не містять згадки про верховенство права, що на наш погляд, негативно впливає на єдність розуміння змісту даного принципу в системі публічної служби, і провокує його різне тлумачення.

Широкого тлумачення принципу верховенства права дотримується Венеційська комісія «За демократію через право». У доповіді про правовладдя, схваленої Комісією на її 86-му пленарному засіданні у 2011 році (дослідження № 512/2009) Венеційська комісія називає верховенство права принципом або цінністю, що підтверджує широкий сенс

досліджуваного поняття. Комісія також зазначає, що верховенство права слід відрізняти від суто формалістичного загального уявлення, коли будь-яка дія посадовця публічної влади, на яку його уповноважено приписами права, сприймається як така, що відповідає вимогам правовладдя [22, с. 19].

Венеційська комісія пропонує також розглядати верховенство права через призму складно компонентного явища, яке включає наступні елементи: доступність приписів права (у тому значенні, що вони мають бути дохідливими, чіткими й передбаченими); необхідність розв'язання проблеми щодо юридичних прав на підставі приписів нормативних актів, а не дискреції; рівність перед приписами права; правомірність, справедливість і розумність здійснення влади; захищеність людських прав; забезпечення наявності засобів розв'язання спорів без надмірних витрат коштів або невинуватого зволікання; справедливість судових процесів; додержання державою її зобов'язань як за міжнародним правом, так і за національним [22, с. 26–27].

Дані елементи, як зазначає Комісія, стосуються як приватних осіб, так і публічних суб'єктів. Таким чином, виникає питання, як застосовувати елемент дискреційності повноважень, які характерні для суб'єктів публічної служби, не порушивши при цьому вимоги верховенства права?

Дослідники зазначають, що дискреційне повноваження може полягати у виборі діяння (дії або бездіяльності), а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення, що прямо або опосередковано закріпленого у законодавстві. Суттєва ознака такого вибору – здійснення його без необхідності узгодження варіанту вибору із будь-ким, тобто цілком самостійно. Цікаво, що для позначення дискреційного повноваження використовують, зокрема, терміни «може», «на свій розсуд», «має право», «встановлює», «за власної ініціативи», «забезпечує», «визначає». Проте, навіть присутність такого терміну у законі автоматично не свідчить про наявність у суб'єкта владних повноважень дискреційного повноваження [126, с. 138].

Дана правова проблема потребує додаткового дослідження та формування єдиної позиції в межах науки адміністративного права. На наш погляд, дискреція може існувати в межах діяльності суб'єктів публічної служби, проте вона повинна бути обмежена тими ж положеннями законодавства, що в сукупності (можливість вибору діяння публічним суб'єктом з одночасним закріпленням у законодавстві варіантів вибору) може бути визнано верховенством права, хоча Венеційська комісія прямо на це вказує.

Отже, враховуючи науковий та законодавчий підходи у тлумаченні змісту верховенство права в системі функціонування публічної служби слід визнавати, варто визнати наступні підходи до розуміння:

- верховенство права як основоположний принцип існування держави, який виражається в формалізованому вигляді правових норм – у законодавстві і визначає загальний вектор розвитку держави і функціонування суб'єктів публічної служби;
- верховенство права як концепція, ідея, яка передбачає широке тлумачення, що виходить за межі законодавства, а включає в себе також звичаї, традиції, поведінку суб'єктів (усіх) суспільних відносин;
- верховенство права як умова існування сучасної демократичної правової держави;
- верховенство права як спосіб дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина;
- верховенство права як стримуючий фактор для зловживання публічними суб'єктами наданими їм владою.

Окремо варто підкреслити недосконалість нормативного визначення верховенства права як принципу діяльності окремих суб'єктів публічної служби або ж різне його тлумачення в положеннях чинних нормативно-правових актів, які можна узагальнено групувати на такі, які визнають

верховенство права як дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб або ж як верховенство закону.

Вважаємо, що верховенство права в системі функціонування публічної служби слід розуміти як базову гарантію діяльності суб'єктів публічної служби, яка існує окремо від інших принципів функціонування публічної служби, не замінюючи їх, і полягає в тому, що:

- верховенство права, втілюючи сучасні ідеї розвитку правової держави, виконує охоронну та захисну функцію для підтримки та гарантування належного рівня захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб;

- незалежно від формальної визначеності верховенства права, останнє виступає юридичною гарантією функціонування суб'єктів публічної служби, поєднуючи таким чином у собі елементи верховенства права як концепції, ідеї;

- верховенство права реалізується на всіх рівнях реалізації публічної служби, включаючи етап її формування, комунікації з приватними особами, вирішенню юридичних конфліктів, тому верховенство права є всеосяжним;

- порушення верховенства права в системі функціонування публічної служби є юридичною підставою для притягнення суб'єктів до юридичної відповідальності, що також свідчить про його характер гарантії.

Зазначене пояснює верховенство права як гарантію позитивних, ефективних результатів діяльності суб'єктів публічної служби і відповідає сучасним концепціям його розуміння і тлумачення.

2.2 Загальні принципи функціонування публічної служби в Україні

Публічна служба як цілісна система потребує визнаної усіма суб'єктами суспільних відносин конкретних правил, в межах якої публічні суб'єкти можуть та зобов'язані реалізовувати свої повноваження. Такі

правила можуть бути у формі правових норм або інших визнаних орієнтирах правомірної поведінки. Ведучи мову про принципи існування, функціонування будь-якої системи відносин, варто зазначити, що вони не завжди ототожнюються з формально закріпленою правовою нормою, а можуть існувати у більш широкому правовому полі, тобто втілювати в собі ознаки колективної свідомості, що надає їм, на наш погляд, більшого змістовного наповнення.

Наукові погляди на визначення поняття принципів функціонування публічної служби відрізняються в межах сучасних результатів розвитку науки адміністративного права. Наприклад, Недобор І. В. зазначає, що принципи публічної служби відіграють важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби. У суспільних науках під принципами розуміють вихідні положення і теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави, а під принципами публічної служби автор пропонує розуміти основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [52, с. 115].

Вартою уваги слід визнати позицію Карпи М., яка справедливо зазначає, що принципам притаманна така характерна риса, як наявність ідейної ознаки та звичайного знання, побудованого на емпіричному досвіді, узагальненні фактів. Авторка також визначає, що часто трапляється перехід принципу у форму фундаментального знання з подальшим переходом у закон теоретичного пізнання. Предметом принципів публічної служби можуть бути різні поняття та процеси, що функціонують у системі публічної служби. Науковиця обирає інституційний підхід до визначення предмету принципів публічної служби та визначає, що такими предметами будуть сутність публічної служби; закономірності здійснення публічної служби; взаємовідносини, зв'язки, що виникають між суб'єктами публічної служби; ідеї, цінності, положення, установки, відповідно до яких функціонує

публічна служба; вимоги, правила, які регулюють питання здійснення публічної служби та статусу публічного службовця тощо [30].

Такий підхід видається досить цікавим з огляду на те, що запропоновані предмети можуть бути розцінені у якості критеріїв поділу принципів публічної служби.

Дослідниця також пропонує організаційний підхід у визначенні принципів, відповідно до якого предметами виступатимуть такі як організація публічної служби; системність функціонування публічної служби; розподіл публічних функцій між суб'єктами публічної служби; розподіл повноважень та завдань між суб'єктами публічної служби; організація роботи публічних службовців; проходження публічної служби тощо [30]. На думку Карпи М., принципами публічної служби є ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та є закріплені в нормах права. Такі принципи повинні відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього доцільно усі принципи закріпити у нормах права. Разом з тим авторка вважає, що до основних принципів належать ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки [30].

Варто погодитись з Лукашук Ю. О. та Краковською А. Є., які вважають, що за необхідне констатувати наявність значної дискусії в адміністративно-правовій доктрині щодо системи принципів публічної служби. Така суперечність викликана відсутністю законодавчо закріплених принципів публічної служби в єдиному нормативно-правовому акті, адже визначені у різних законах принципи та їх визначення дещо суперечать одне одному [42, с. 124]. На наш погляд, така позиція є цілком виправданою, оскільки не зважаючи на загальновизнану аксіологічну ознаку принципів, потреба у їх нормативному закріпленні є безумовною.

Інша дослідниця – Пузанова Т. А. – розглядає поняття принципів публічної служби в контексті науки адміністративного права, що відображає

їх системно-структурний зв'язок з останньою. Принципи публічної служби Пузанова Т. А. вважає за необхідне розуміти в широкому значенні, при цьому науковиця використовує функціональний підхід, який передбачає включення до системи принципів публічної служби принципи функціонування системи органів державного управління і принципів взаємодії учасників внутрішньоуправлінських та внутрішньослужбових відносин [113, с. 55].

Така позиція є схожою позицією із Карпи М. з відмінністю, що на думку Карпи М., такі принципи повинні бути закріплені у нормі права, тобто відбувається прив'язка до принципу юридичної визначеності. В цілому, такі підходи розкривають як суть публічної служби, так і призначення принципів.

Стосовно класифікації принципів публічної служби науковці також мають відмінні позиції. Так, цікавим, на наш погляд, є підхід Комірчого П. О., який досліджував адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України і пропонував прийняти спеціальний законодавчий акт про публічну службу в правоохоронній сфері [36, с. 416] та вбачав необхідним системне вдосконалення організаційних засад публічної служби в правоохоронній сфері [36, с. 421], що свідчить про органічну потребу у виокремленні спеціальних (по відношенню до загальних принципів публічної служби) принципів публічної служби в правоохоронній діяльності.

Науковець вважає, що необхідно відокремлювати такі принципи публічної служби: загальноправові (фундаментальні засади права, що відображають сьогочасний етап розвитку суспільства й вимог суспільства до правової дійсності), зокрема верховенство права; законність; гуманізм; справедливість; правова рівність; 2) загальнослужбові (що поширюються на всю публічну службу, набуваючи особливих властивостей у контексті їх реалізації публічною службою в певній сфері діяльності держави), а саме принципи: забезпечення рівного доступу до публічної служби з дотриманням встановлених законодавством застережень й обмежень; прозорості

(гласності, відкритості) публічної служби, а також професійності, ефективності, доброчесності, патріотизму, політичної неупередженості (нейтральності), стабільності публічної служби [36, с. 428].

Вважаємо, що такий підхід теж заслуговує на окрему увагу, проте, заважаючи на виявлені законодавчі недоліки, які полягають у відсутності закріплення в кожному спеціальному законі переліку принципів, повноцінно побудувати систему навряд чи вдасться.

На наш погляд, доречно виокремлювати загальні та спеціальні принципи функціонування публічної служби, що пояснюється змістовною природою та концептуальним їх призначенням. З огляду на те, що сама система функціонування публічної служби включає низку організаційних та процедурних особливостей, виокремлювати такі принципи в категоріальній залежності, на нашу думку, не є доцільним, що додатково буде обґрунтовано в наступному структурному підрозділі роботи.

Головними та базовими для реалізації завдань та цілей публічної служби вважаємо є загальні принципи, нормативним орієнтиром для визначення яких на сьогодні залишається Закон України «Про державну службу», положенням статті 4 якого закріплені наступні засади, які на наш погляд, варто віднести до загальних: верховенства права (стосовно якого було зроблено висновки при аналізі даного принципу); законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності.

Положенням статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» також передбачені засади функціонування органів місцевого самоврядування, які законодавець визначає як «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування» [105], проте, не вважаємо таке формулювання доречним та правильним, оскільки перелічені принципи не всі, на наш погляд, слід відносити до основних. З аналізу положень даного нормативно-правового акту пропонуємо доповнити список основних принципів функціонування публічної служби такими, як гуманізму і

соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина [105].

Частково зазначені принципи закріплені також в положенні статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з-поміж яких до загальних пропонуємо віднести народовладдя; законності; гласності [95].

Досить цікавим є підхід науковців, які виділяють наступні загальні принципи адхократичного управління в системі публічної служби (структури, яка реалізує проблемно-програмне управління, складається з тимчасових груп, що створюються для виконання певних завдань і потім припиняють свою діяльність), класифіковані із застосуванням фасетного методу:

- концентрація на потребах суспільства на основі холістичного маркетингу, тобто орієнтація на виявлення й задоволення потреб населення, бізнес-структур, відповідно до яких мають формулюватися завдання публічної служби за дотримання балансу інтересів;
- демократичність і доступність не тільки щодо зовнішніх партнерів, але й усередині організації;
- соціальна відповідальність і турбота про клієнта (в особі всіх верств населення) має пронизувати всю організацію, стати її філософією;
- креативна рухливість як процес охоплює всіх працівників і виходить на рівень усього органу публічної влади;
- інформаційна технологічність, тобто в організації мають застосовуватися найсучасніші технології отримання інформації, її обробки, аналізу й формування на її основі управлінських рішень;
- пошук, прогнозування й планування змін;
- орієнтація на результат [111, с. 219–220].

Усі вищезазначені принципи є виключно специфічними для інституту публічної служби та можуть розцінювати і як спеціальні принципи, оскільки відображають вузько направлені особливості реалізації й організації повноважень публічних службовців. Запропонований нами підхід

узгоджується з нормативним закріпленням даних загальних принципів, що вважаємо, є його суттєвою перевагою.

Аналіз загальних принципів публічної служби варто почати з дослідження принципу законності. Зокрема, В. В. Остапчук вважає, що принцип законності передбачає: визнання верховенства Конституції над іншими правовими актами; б) обов'язковість законних рішень вищестоящих органів і посадових осіб; в) пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Державний службовець зобов'язаний суворо дотримуватись правових актів, прав громадян, робити все необхідне для їх реалізації і захисту. Узагальнено можна назвати такі напрямки реалізації ідеї законності: службовець повинен добиватися виконання законів громадянами і організаціями, він повинен сам дотримуватись законів, його права мають бути захищені [55, с. 303].

Професор Мельник Р. С., досліджуючи юридичні засади діяльності органів публічної влади зазначив, що в основу категорії «законність», як впливає з проведеного історичного аналізу, спочатку був покладений термін «закон» або, точніше кажучи, вимога виконувати закон. Тобто законність формувалася у вигляді певної ідеї, прагнення або стану суспільних відносин, за якого насамперед влада діяла б виключно на підставі, в межах та у спосіб, визначених законом (актом парламенту). Науковець також категорично не погоджується з тими авторами, які пов'язують законність із необхідністю виконання вимог усієї сукупності нормативно-правових актів, наголошуючи на тому, що законність передбачає виконання закону, який відповідає принципу верховенства права і є актом законодавчого органу влади. Мельник Р. С. додатково обґрунтовує свою позицію тим, що неможливість розширеного погляду на категорію «закон» впливає також і з того, що у Конституції України для позначення різних за своєю юридичною силою актів вживаються й різні терміни: для актів парламенту – «закон»; для актів, які видаються іншими органами (суб'єктами) публічної влади – «інші нормативно-правові акти» [46, с. 20–22].

На сьогодні питання визначення меж тлумачення принципу законності у діяльності суб'єктів публічної служби викликає суспільний резонанс та наукову дискусію. В умовах дії особливого правового режиму воєнного стану низка питань організації суспільного життя потребують негайного втручання (що фактично потрібно розуміти як «вирішення» суб'єктами влади. Діюча на сьогодні тривала законодавча процедура не дозволяє в деяких випадках вчасно відреагувати на необхідні зміни, прийнявши закон у виключно короткі терміни, тому, вагома кількість проблемних питань вирішуються за рахунок видання підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. При чому, положення таким підзаконних нормативно-правових актів можуть суперечити положенням прийнятих законів. Проте, аналіз правозастосування свідчить про те, що інші суб'єкти публічної служби, яким в тому числі такі підзаконні нормативно-правові акти адресовані, керуються ними на рівні із законом, що суперечить викладеному вище підходу та, на наш погляд, не є правильним у процесі застосування такого принципу у діяльності публічних службовців.

Професор Мельник Р. С. також формує висновок, відповідно до якого формування принципу законності, його змісту і розуміння у країнах пострадянського регіону відбувалося на тлі відсутності принципу верховенства права, який суттєво змінив зміст і розуміння багатьох юридичних категорій, зокрема й принципу законності. З огляду на це, автором запропоновано: вивести з юридичного обігу категорію «принцип законності» як застарілу і замінити її категорією «принцип правомірності», під яким необхідно розуміти обов'язок органів публічної влади виконувати вимоги всіх норм права (формалізованих і неформалізованих), що регулюють їхню діяльність; ввести в юридичний обіг і систему принципів адміністративного права додатковий (оновлений) принцип – принцип ієрархічної вищості закону; внести зміни до формулювання ч. 2 ст. 19 Конституції України, закріпивши положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи мають діяти

на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені правом та законом [46, с. 15].

Варто справедливо зауважити, що такий підхід дозволить уникнути подвійного тлумачення принципу законності та приведе у формально визначену відповідність діяльність суб'єктів публічної служби.

Для подальшого розуміння змісту принципу законності слід також проаналізувати чи не єдине до сьогодні рішення Конституційного Суду України, який у 1998 році рішенням у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України – стосовно тлумачення терміну «законодавство». Пунктом 3 свого рішення Конституційним Суд встановив, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [115].

У рішенні Конституційного Суду України також зазначено, що термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови

Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [115].

Таке широке тлумачення терміну «законодавство», яке ототожнено із терміном «закон» (не як сукупність законів), формує основу для зловживань повноваженнями суб'єктами публічної служби, які діятимуть не «в межах закону», а фактично «в межах законодавства», яке може суперечити положенням законів.

Стосовно принципу професіоналізму та віднесення його до групи основних принципів функціонування публічної служби варто зауважити наступне. Грищук А. Б. визначає важливість принципу професіоналізму у діяльності державних службовців, який є основою діяльності будь-якого службовця органу державної влади, оскільки є ключовим при виконанні службових обов'язків, через те, що сам термін «професія», тобто професія державного службовця вже у своєму змісті містить термін професіоналізм [20, с. 230]. Автор також формує позицію, відповідно до якої управління (тобто здійснення державної служби) повинно здійснюватись службовцями, які мають відповідну вищу освіту (кваліфікації магістра чи спеціаліста), що пов'язано з функціональними обов'язками посад державних службовців; мати відповідний рівень спеціальної підготовки (повинні мати певну професійну підготовку) у галузі державного управління, які можуть виконувати свою роботу високого рівня ефективності; проходити постійну підготовку для систематичного підвищення кваліфікації [20, с. 231].

Указом Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» № 278/2004 від 05.03.2004 було закріплено, що діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують дальшого вирішення шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС в тому числі в частині системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання [92], тобто потреба у вдосконаленні підходу до впровадження механізмів підвищення

професіоналізму була визнана на рівні цілі реформування інституту державної служби, що визначає місце даного принципу серед групи основних.

Крім того, Указом № 278/2004 було передбачено, що адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватися за пріоритетними напрямками, серед яких визначені такі, як встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби [92].

Така позиція, викладена у даному правовому акті, свідчить про те, що професіоналізм можна розуміти дуалістично: як обов'язковий елемент системи управління та адміністрування, тобто, здійснення всіма публічними службовцями (не лише державними) своїх повноважень на відповідному передбаченому рівні або ж як етичний аспект поведінки публічних службовців. Окремо варто зазначити, що в положенні статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» професіоналізм як принцип закріплено на рівні з компетентністю [105], натомість положенням статті 4 Закону України «Про державну службу» професіоналізм визначено як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону [74].

Нами вже було наголошено на тому, що законодавчо закріплена дефініція публічної служби містить певні недоліки, які стосуються віднесення до професійної діяльності суддів, прокурорів. За таких обставин може скластися хибне уявлення, що професіоналізм стосується лише даних категорій публічних службовців.

Професіоналізм також можна розглядати як елемент процесу професіоналізації публічних службовців. На думку дослідників, професіоналізацію варто розглядати в широкому розумінні як явище, що включає наступні аспекти: становлення професійної самосвідомості посадовця (особистісно-психологічний аспект окреслений у понятті «професійний розвиток»); формування професійних знань, умінь, становлення державного службовця як професіонала (соціальний аспект – «професійна соціалізація») [26, с. 368].

Також слід зазначити позицію, відповідно до якої професіоналізація державних службовців розглядається як система заходів, спрямованих, насамперед, на покращення кадрового забезпечення органів державної влади, що в сукупності формує безперервний системний процес розвитку «професійної особистості» посадовця протягом його всієї кар'єри (професійної діяльності) і є запорукою цілісного розвитку суспільства європейського зразка та якісної реалізації реформи державної служби для розбудови національної кадрової системи державної служби завдяки реалізації компетентнісного підходу, забезпечення безперервності та індивідуалізації професійного навчання, врахування особистих якостей посадовця, його вмінь, знань, навичок у професійній діяльності та професійному розвитку [23, с. 92–93].

На наш погляд, визначення професіоналізму як принципу (засади, основи) діяльності публічної служби не заперечує необхідність впровадження завдань та цілей процесу професіоналізації. Наукове визнання професіоналізації як складової частини публічної служби лише підтверджує наявність даного принципу в системі її функціонування.

На думку Васільєвої Л. М., професіоналізм в публічній службі повинен базуватися на таких складових елементах: особистісний (самостійність, здатність до саморозвитку, творчий підхід до справи, вміння доводити її до кінця, постійне оновлення своїх знань, наявність абстрактного та системного мислення, вміння вести діалог, активність, життєвий оптимізм, сформована

моральна позиція; професійний (професійні знання, вміння, навички, компетентність, життестійкість, мобільність тощо; поліпрофесійний (навички спілкування з людьми, самовдосконалення, самодисципліна, емоційний настрій тощо) [9].

У 2024 році Уряд України вчергове анонсував реформу державного управління. Передбачається, що Кабінет Міністрів України планує приділити значну увагу змінам порядку оплати праці державним службовцям, яку планують зробити грейдовою, а також зазначено, що станом на січень 2024 працюють 76 програм підвищення кваліфікації держслужбовців з питань доброчесності, проектного менеджменту, стратегічного планування та управління [127] що свідчить про високий рівень зацікавленості держави у створенні системи професійної публічної служби.

Принцип патріотизму на сьогодні протягом тривалої боротьби Українського народу за власну незалежність та територіальну цілісність набув нового значення в системі функціонування публічної служби в Україні, оскільки всі дії суб'єктів публічної служби повинні відповідати спільним загальним інтересам нашої держави. Патріотизм як почуття любові до країни, національної ідеї можна по-різному розцінювати та наповнювати змістом, що надає даному явищу різних ознак. Враховуючи той факт, що до системи публічної служби ми пропонуємо включати мілітаризовану службу, патріотизм займає пріоритетне місце в системі принципів.

Слід зазначити, що Міністерством оборони України схвалено Візію Генерального штабу Збройних Сил України щодо розвитку Збройних Сил України на найближчі 10 років, якою передбачено, що одним із основних принципів розвитку Збройних Сил України є принцип патріотизму – відстоювання національних інтересів держави, повага та любов до Батьківщини, її державних символів, національних цінностей, культури, історії, української мови, ідейна переконаність, відданість, готовність до самопожертви заради свободи та незалежності українського народу [11].

Закон України «Про державну службу» визначає принцип патріотизму як відданість та вірне служіння Українському народові [74].

На думку Кримець Л. В., принцип патріотизму на шляху до євроатлантичної інтеграції набуває інтернаціонального наповнення і вимагає розширення світогляду та формування критичного мислення і відповідних етичних переконань військовослужбовців та працівників, що проходять службу у складі багатонаціональних контингентів. Впровадження етичних засад та євроатлантичних цінностей у військово-професійному середовищі Збройних Сил України вимагає корегування як усієї сфери професійних відносин, так і врахування безпосереднього впливу на формування образу мислення та поведінки суб'єктів цих відносин. Розширення дефініції поняття «патріотизм» з врахуванням вимог та викликів сучасності щодо інтернаціоналізації професійної свідомості військовослужбовців Збройних Сил України є перспективним напрямком наукових досліджень [38, с. 135–136].

На наш погляд, ототожнення патріотизму з етичними аспектами ставленням публічних службовців до держави, Батьківщини, її цінностей не відображає повноцінно суттєву і вагому значення даної засади. Патріотизм як принцип виражається через морально-ціннісні орієнтири кожного конкретного публічного службовця, які варто припускати, можуть бути не до кінця правильно сформованими на етапі вступу на публічну службу, а тому дотримання принципу патріотизму не можна прирівнювати виключно до особистісних суб'єктивних дій (поведінки) службовця. Вважаємо, що принцип патріотизму повинен бути забезпечений також зовнішнім впливом (державою), що виносить його на рівень об'єктивізованого принципу.

Існує і відмінна наукова позиція стосовно місця патріотизму в діяльності публічної служби. Зокрема, Олешко О. М. визначає патріотизм і державництво як необхідні умови професіоналізму публічного службовця [145], з чим ми не погоджуємося, адже в сучасних умовах визнання патріотизму складовим елементом іншого принципу, який направлений на

професійний розвиток компетентностей публічних службовців, нівелює значення патріотизму.

Визнання патріотизму однією з основних засад публічної служби також обумовлене додатковими інструментами гарантування дотримання такого принципу, а саме можливістю настання кримінальної відповідальності посадових та службових осіб за вчинення таких кримінальних правопорушень, як Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (стаття 109 Кримінального кодексу України), посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (стаття 110 Кримінального кодексу України), державна зрада (стаття 111 Кримінального кодексу України), колабораційна діяльність (ст. 111–1 Кримінального кодексу України), пособництво державі-агресору (стаття 111–2 Кримінального кодексу України), що є злочинами проти основ національної безпеки України [39].

Принцип доброчесності безпосередньо пов'язаний і виконанням вимог антикорупційного законодавства України. Рівень дотримання доброчесності прямо впливає на реалізацію завдань публічної служби та служіння такої служби інтересам народу.

Закон України «Про державну службу» визначає доброчесність як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [74].

Антикорупційна стратегія України на 2020–2024 роки серед основних принципів антикорупційної політики на 2020–2024 роки визначає такий, як формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права [29, с. 6].

Досить повно зміст принципу доброчесності розкрито у Кодексі етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції: чесність, моральність та добропорядність; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; раціональне і дбайливе

використання державної власності, постійне підвищення ефективності її використання; неприпустимість використання службового становища в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використання свого статусу та інформації про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, повідомлення безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів; нерозголошення та невикористання працівниками Національного агентства інформації в інший спосіб, що стала відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, у тому числі після припинення своєї діяльності (крім випадків, установлених законом); недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, громадських і релігійних організацій [80]. Доброчесність фактично трансформувалась з морально-етичної ознаки і набула ролі складника антикорупційного механізму у системі діяльності публічної служби [68, с. 511–512].

Знову ж таки, як і патріотизм, можна припустити, що доброчесність пов'язують з етичною складовою діяльності публічних службовців, що на наш погляд, не є правильним. Доброчесність слід виокремлювати в один з основних принципів функціонування публічної служби, що підтверджується високим ступенем соціального інтересу у забезпеченні даного принципу, жорсткими антикорупційними вимогами, визначеними законодавством, та необхідністю чіткого усвідомлення всіма публічними службовцями його значення та наслідків його порушення.

Що стосується принципу гласності, то дана засада пов'язана також з такими критеріями діяльності публічної служби, як «відкритість» та «прозорість». Закон України «Про державну службу» визначає прозорість як відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України [74].

Сторожук І. П. зазначає, що за допомогою гласності забезпечується демократизм управлінської діяльності, її підконтрольність суспільству, а також можливість громадян впливати на прийняття рішень, що зачіпають їх інтереси, права і свободи. Гласність або ж прозорість у діяльності органів публічної влади є одним із основоположних принципів управління в демократичній державі. Об'єктом цього принципу є питання державного, місцевого і суспільного життя, у вирішенні яких зацікавлені великі групи людей, населення певних адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад, а гласність є умовою, яка характеризує рівень політичної культури суспільства і захищеності демократії [123, с. 215], з чим ми цілком погоджуємося.

В системі функціонування публічної служби, на наш погляд, доречніше використовувати термін «відкритість», що є комплексним системним поняттям і включає доступність приватних осіб до результатів діяльності публічної служби, можливість здійснення громадського контролю за її діяльністю, можливість безперешкодного доступу до отримання послуг від суб'єктів публічної служби, можливість приватних осіб ознайомлюватися із нормативними та організаційними засадами її діяльності.

Останні, але не менш важливі принципи гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя відображають аксіологічний аспект публічної служби і підтверджують її призначення в суспільному житті. Дані принципи, схожі за своєю природою, закріплюють вимоги і критерії повноважень публічної служби, межі допустимої поведінки публічних службовців, проте варто зазначити про неможливість їх чіткого визначення, що спричиняє ситуації неоднозначного тлумачення.

Таким чином, принципи законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, відкритості, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя слід вважати загальними принципами функціонування публічної служби. Окремо

слід наголосити на проблематиці, яка стосується визначення принципу законності, який на нашу думку, слід тлумачити в контексті відповідності діяльності публічної служби та службовців законам, а не всьому масиву законодавства; віднесення принципу патріотизму до умов професійності, що не є правильним (в сучасних умовах розвитку інституту публічної служби патріотизм варто виокремлювати в автономний принцип). Також з'ясовано, що принцип гласності варто замінити на «відкритості», що повніше розкриває його зміст, який полягає у доступності приватних осіб до результатів діяльності публічної служби, можливості здійснення громадського контролю за її діяльністю, можливості безперешкодного доступу до отримання послуг від суб'єктів публічної служби, можливості приватних осіб ознайомлюватися із нормативними та організаційними засадами її діяльності. До окремої групи принципів, що відображають аксіологічний аспект публічної служби, слід віднести принципи гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя.

Загальні принципи функціонування публічної служби є обов'язковими для всіх видів публічної служби та повинні бути враховані при нормативному формуванні основ їх діяльності для забезпечення єдності розуміння та формування усвідомлення публічними службовцями невідворотності відповідальності за їх порушення.

2.3 Спеціальні принципи функціонування публічної служби в Україні

Потреба у визначенні особливого переліку спеціальних принципів функціонування публічної служби викликана наявними механізмами та інструментами, які повинні бути унормовані та забезпечені конкретними встановленими засадами. Варто наголосити на тому факті, що критерій спеціальності принципів не означає їх другорядність. На наш погляд,

спеціальні принципи повинні відобразити увесь масив специфічних ознак інституту публічної служби.

Результати наукових досліджень засад функціонування публічної служби свідчать про те, що на сьогодні єдиний підхід до розмежування засад відсутній. Наприклад, М. Карпа поряд із загальними принципами виділяє організаційні: розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби; принцип підпорядкованості, ієрархії, що визначає місце у структурі системи кожної складової публічної служби та горизонтальний, вертикальний і інший зв'язок цих елементів; принцип самостійності, який визначає окремо закріплений статус і повноваження, дію в межах компетенції, самостійне надання публічних послуг і здійснення публічних функцій; принцип безперервної діяльності, що пов'язаний і виконанням сервісних функцій і надання сервісних послуг громадянам, водночас, даний принцип передбачає наявність законодавчо закріпленого механізму постійного виконання публічних функцій у випадку заміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою; принцип спеціалізації складових служб; принцип системності, що передбачає розуміння суспільством усієї системи публічної служби, її основних функцій та складових; принцип інтерактивності, який гарантує доступ до функцій публічної служби в тому числі через мережу Інтернет; принцип контролю, який дає можливість здійснювати такий контроль суспільством через його концептуальне і нормативне закріплення; група організаційно-функціональних принципів, які сформовані за критерієм функціонального навантаження та направлені на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби [30].

Таким чином, науковиця спеціальні принципи виділяє як організаційні, тобто такі, які визначають засади внутрішньої організації діяльності публічної служби, її системних елементів, учасників відносин, та відображають зв'язки з громадянами.

Схожої позиції дотримується Пузанова Т. А., яка поряд з основними принципами виділяє організаційно-функціональні принципи державної служби, які визначені в спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу, які визначають специфічні відносини державно-службового характеру. До них належать такі принципи: обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їх повноважень і згідно із законодавством України; єдність основних вимог, що висуваються до державної служби; професіоналізм та компетентність; ініціативність, чесність, відданість справі державних службовців; прозорість у здійсненні державної служби; персональна відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають; дотримання прав і законних інтересів суб'єктів системи державного управління; стабільність кадрів державних службовців у органах державної влади [113, с. 54].

Інші науковці – Селенький О. В. та Шестак Л. В. – пропонують розглядати принципи публічної служби у розумінні принципів державної служби, поділяючи їх на дві групи: 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. Принципи кожної з груп доповнюють один одного, оскільки мають спільну спрямованість – упорядкування процедур з надання публічних послуг для реалізації завдань і функцій держави з метою задоволення прав та свобод громадян [120, с. 101].

В межах даної позиції позитивним слід відзначити встановлення їх системного зв'язку із загальними принципами та наголошення на їх спільній спрямованості і кінцевій спільній меті. Вагомим недоліком сучасного стану наукового опрацювання спеціальних принципів публічної служби є їх ототожнення з принципами державної служби, що пояснюється знову ж таки відсутністю нормативного визначення принципів саме публічної служби і відсутністю єдності у розумінні її меж.

З огляду на те, що загальні принципи публічної служби ми розглядали виходячи з наявного стану нормативно-правового забезпечення, дослідження спеціальних принципів пропонується методологічно зобразити за аналогічним підходом.

Виходячи з того, що принципи законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, відкритості, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя слід вважати загальними принципами функціонування публічної служби, аналіз спеціальних принципів слід почати із значення принципу ефективності.

Ефективність можна розглядати у якості умови діяльності публічної служби, без якої призначення даного соціального інституту втрачає цінність [64, с. 266].

Положенням статті 4 Закону України «Про державну службу» принцип ефективності визначено як раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики [74]. По-перше, варто зазначити, що ефективність як критерій діяльності може бути застосовано у розрізі діяльності усіх видів публічної служби, а не лише державної, а по-друге, ефективність державних службовців розглядається в контексті двох складових: раціональність і результативність. Що стосується другої частини змістовного значення принципу ефективності, то законодавець пов'язує його з досягненням цілей державної політики. На наш погляд, така прив'язка обмежує значення даного принципу, оскільки ефективність може проявлятися не лише на даному рівні, а й у процесі реалізації всіх аспектів публічної служби, що далі у роботі буде обґрунтовано.

Наприклад, Липовська Н. та Хожило І. пов'язують ефективність у роботі публічної служби із особливостями і проявами трудової діяльності публічних службовців, що на наш погляд, є цілком обґрунтованим. Автори зазначають, що ефективне функціонування публічної служби залежить від багатьох умов і чинників різного походження. Виявлення джерел

підвищення результативності професійної діяльності публічних службовців та їхнє раціональне використання є одним з центральних завдань публічної служби. Існує низка чинників, які впливають на ефективність трудової діяльності. До них належать: техніко-технологічні, організаційно-управлінські, економічні і власне соціальні чинники. Науковці також роблять висновок, що на публічного службовця і його професійно-трудова діяльність, її результативність впливає велика і складна кількість взаємозалежних об'єктивно і суб'єктивно заданих, стосовно особистості службовця, соціальних чинників. Тому однією з основних задач публічної служби є комплексний облік і активне використання необхідного потенціалу усіх чинників, що безумовно, повинне сприяти підвищенню ефективності функціонування органів державної влади [41, с. 58; 60].

З трудовими детермінантами та кар'єрними особливостями публічної служби пов'язує ефективність також В. Ф. Загурська-Антонюк, зазначаючи, що для створення ефективної системи управління кар'єрою необхідно виділити ряд чинників і обставин, які впливають на процес кар'єри, а саме: соціально-професійні чинники (загальні та спеціальні знання, кваліфікація, професійні здібності, досвід); особистісні якості (працездатність, трудова й соціальна активність, орієнтація та установки, соціально-психологічні властивості); випадкові обставини (вдалий збіг обставин, походження, добрі стосунки з керівниками); демографічні чинники (стать, вік, природні дані) [28, с. 170].

Тобто, ефективність в даному випадку розглядається через призму кар'єрного просування та визначення критеріїв відбору персонального складу публічної служби, що формує додаткові умови для визначення таких кар'єрних критеріїв. Таким чином, система кар'єрного просування публічних службовців є складовою принципу ефективності.

Розглядаючи результативність діяльності публічних службовців, слід навести окремі наукові погляди, які свідчать про сучасні тенденції досягнення даної характеристики. Зокрема, Година М. А. результативність в контексті

ефективності діяльності розглядає через призму професійного розвитку публічних службовців у системі заходів організаційно-правового забезпечення і професійного розвитку як сукупності організаційно-правових заходів, спрямованих на підготовку, підвищення кваліфікації, розміщення, управління кар'єрою державних службовців із метою досягнення максимально ефективності виконання ними посадових обов'язків, що є результатом синтезованого підходу до систем формування професійних компетентностей, підвищення рівня професійних знань, розширення навичок, які у відповідних умовах обійманої посади демонструють максимальну їй відповідність [16, с. 21–22].

Максимальне досягнення ефективності як динамічний процес важко привести у відповідність до кількісних показників для точного і беззаперечного підтвердження досягнення такої ефективності. У зв'язку з цим варто визнати, що принцип ефективності не є стабільно упорядкованим і може по-різному тлумачитись, залежно від зовнішніх умов здійснення публічної служби.

Зокрема, варто погодитись з аргументами Миколук А. В., який досліджуючи публічне управління в умовах воєнного стану зазначає, що наприклад, в такий особливий період на місцевому рівні для роботи публічних адміністрацій постають актуальними наступні напрямки навчання та підвищення кваліфікації: робота з внутрішньо переміщеними особами; налагодження отримання та розповсюдження гуманітарної допомоги; цивільний захист населення; проведення заходів щодо оборони територіальних громад; інформаційне забезпечення та запобігання фейкам [49, с. 47], що підтверджує думку про динамічність та гнучкість категорії ефективності.

Дослідниця Луценко О. Є., посилаючись на дисертаційне дослідження Окіс О. Я., додатково наголошує на недоліках системи професійного розвитку публічних службовців, серед яких виділяє: відсутність конкуренції державних та недержавних освітніх установ за право отримання державного

замовлення на професійну підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців; повне підпорядкування освітніх установ своїм замовникам, що скоує ініціативу освітніх установ; широке і не завжди виправдане залучення державних службовців, що не мають наукових ступенів, для участі в освітніх програмах в якості викладачів; відірваність системи додаткової професійної освіти службовців від практики та від загальноосвітньої системи, що забезпечується Міністерством освіти і науки України; наявність проблем щодо якості розробки правової бази професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: фрагментарність регулювання та юридична невизначеність багатьох понять професійного розвитку державних службовців; формування та розвиток освітньої системи, за допомогою якої повинна проводитись професійна підготовка і перепідготовка кадрів державної служби [43, с. 43; 54, с. 71].

Прикладом нормативного закріплення питання ефективності діяльності публічної служби може слугувати розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2024 р.» від 19 грудня 2023 р. № 1161–р, яким затверджено завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств [79]. До таких завдань відповідно до даного розпорядження № 1161–р належать: ефективне планування роботи міністерства для забезпечення виконання стратегічних завдань; організація ефективної роботи апарату міністерства; забезпечення управління персоналом; цифровий розвиток міністерства [79].

Чинною на сьогодні також залишається постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 6 лютого 2019 р. № 106. Положенням

визначається організаційні засади функціонування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що сукупно становить зміст поняття «система професійного навчання». Також передбачено, що система професійного навчання базується на таких принципах: обов'язковості та безперервності професійного навчання протягом проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, роботи в державних органах, здійснення повноважень депутата місцевої ради; цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру; забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності; інноваційності та практичної спрямованості; індивідуалізації та диференціації підходів до навчання; відкритості та академічної доброчесності; наближеності освітніх послуг до місця проживання та проходження служби особи; гарантованості фінансування професійного навчання [86].

Тобто, принцип ефективності також тісно пов'язаний із принципом професійності, є його вираженням і втіленням в організаційно-процесуальному аспекті. Ефективність фактично не може бути реалізована без визнання необхідності і обов'язковості професійності публічних службовців. Наведене свідчить про те, що місце принципу ефективності в групі спеціальних принципів публічної служби, а сам принцип за змістовним вираженням є гнучким та динамічним, залежить від зовнішніх обставин та внутрішніх організаційно-структурних змін.

Наступним принципом, який підлягає аналізу, є принцип забезпечення рівного доступу до державної служби, який полягає у забороні всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [74].

Даний принцип, на наш погляд, є суто внутрішньо-структурним та відповідає за гарантію дуалістичного за своєю правовою природою права

громадян на публічну службу: пасивного, яке виражається у можливості особи бути публічним службовцем за умови виконання встановлених законодавством вимог, та активного, яке виражається у праві осіб на отриманні суспільного блага від функціонування інституту публічної служби.

Дещо іншої позиції дотримується Федчишин С., на думку якого аналіз законодавчої дефініції принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» дозволяє виокремити дві його складові: перша – забезпечення рівного доступу, що зводиться до недискримінації (антидискримінаційне) – заборона всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та її проходження; друга – забезпечення рівного доступу, що не пов'язане із недискримінацією (не антидискримінаційне) – відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [133, с. 44–45]. Автор стверджує, що тлумачення законодавчої редакції принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» дозволяє стверджувати про охоплення ним усіх протиправних відхилень від рівного доступу – як дискримінаційних, так і інших протиправних та необґрунтованих його порушень, котрі здійснюються не «за захищеними ознаками» та не отримують дискримінаційних форм [133, с. 45].

Такий підхід відображає наступний етап реалізації даного принципу – наслідки та форми реалізації тих активних та пасивних можливостей громадян, про які ми зазначали вище.

Разом з тим науковець Федчишин С. підіймає важливе питання: «Чи повинен «рівний доступ до державної служби» охоплювати поряд із вступом на державну службу також питання проходження державної служби?», «Право такого доступу стосується лише права на зайняття посади державної служби або ж права на зайняття такої посади та перебування на ній?» [133, с. 45–46].

До того ж, спеціальні законодавчо встановлені умови зайняття окремих посад публічної служби (наприклад, вимоги, що висуваються до кандидатів на посаду судді, народного депутата, Президента України тощо) свідчать про те, що принцип рівного доступу діє з певними обмеженнями. Це в свою чергу означає, що принцип рівного доступу не ототожнюється з принципом рівності у загальному філософсько-правовому розумінні.

В даному контексті варто наголосити на позиції Конституційного Суду України, викладеній у рішенні у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування). Конституційний Суд України вказав, що право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації; встановлення законодавцем граничних вікових обмежень на зайняття посад державними службовцями та працівниками органів місцевого самоврядування у межах реалізації своїх повноважень не може розцінюватися як порушення принципу рівності, але зміст закріпленого ч. 2 ст. 38 Конституції України права доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування базується на конституційному принципі рівності громадян [118].

Важливим є також застереження Конституційного Суду стосовно меж застосування принципу рівності та принципу рівного доступу громадян до публічної служби (як, на наш погляд, це можна трактувати): гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з

ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним. Так, органам державної влади у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру надається можливість на власний розсуд встановлювати обмеження з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи [118].

Саме тому, даний принцип є спеціальним у системі функціонування публічної служби, оскільки його зміст не характеризується універсальністю, а встановлює додаткові межа правового застосування і є характерним конкретно для досліджуваного розуму суспільної діяльності.

Наступний принцип, що потребує дослідження – принцип політичної неупередженості, який положенням Закону України «Про державну службу» визначається як недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків [74].

Зміст даного принципу законодавцем додатково розкрито в межах положення статті 10 закону «Про державну службу», яким закріплено, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань, а також те, що державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров’я та прав і свобод інших людей [74].

Варто погодитись з доводами Ківалова С. В., який вважає, що принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності,

оскільки перший надає можливість державному службовцю бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії [32, с. 12–13].

Дехто з науковців пов'язують принцип політичної неупередженості з принципом політичної нейтральності тобто свідомого та закріпленого законодавством розмежування свого особистого ставлення до політичних сил та недопущення впливу власних політичних поглядів на виконання обов'язків [31].

Мельниченко В. І. пов'язує принцип політичної нейтральності із принципом професійності та зазначає, що деполітизація та професіоналізація державної служби в Україні неможливі без переосмислення її сутності та атрибутивних характеристик і, відповідно, здійснення практичних заходів, спрямованих на більшу централізацію і закритість. Неминучість політичної боротьби і невтішність спроб втягнути держапарат у виборчі процеси видаються достатніми стимулами для еволюції провідних політичних сил і українського суспільства в цілому до розуміння важливості реального виведення державної служби за межі політичного протистояння і забезпечення її належної професійності [48, с. 307].

Достатньо обґрунтовано характер політичної діяльності публічного службовця розглядала науковиця Панова Н. С. На її думку, політичний характер державних політичних діячів зводиться не стільки до факту обов'язкової належності вищезазначених осіб до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоча й цілком можливий), скільки до факту їх підтримки політичними партіями [56, с. 147].

Таким чином, даний погляд відрізняється від попередньо описаних, оскільки пропонує підхід, за яким публічний службовець стає пасивним учасником політичних відносин, тобто таким, чия діяльність набуває ознаки політичної за умови підтримки ззовні, а не власного волевиявлення.

Авторка також робить висновок, що специфіка статусу державних політичних діячів виявляється в таких рисах: а) особливому порядку призначення (чи обрання) на посади державних політичних діячів, який регламентується насамперед Конституцією й законами України; б) особливому порядку звільнення з посад зазначених осіб і припинення їхніх повноважень; в) особливому виді відповідальності – політичній відповідальності, яка має відкритий публічний характер і настає за здійснення/нездійснення певних дій/поведінки (усунення з посади, оголошення резолюції недовіри, відставка, процедура імпідменту тощо) [56, с. 147].

Наукова проблематика в розрізі реалізації даного принципу полягає в тому, яким чином застосовувати даний принцип до тієї категорії публічних службовців, які належать до політичних посад, оскільки ми з'ясували, що політична діяльність входить до предмету поняття «публічна служба».

Відповідно, в межах науки адміністративного права існує позиція, відповідно до якої пропонується політичний характер державних політичних діячів зводити не стільки до факту обов'язкової належності вищезазначених осіб до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоча й цілком можливий), скільки до факту їх підтримки політичними партіями. У зв'язку з цим специфіку статусу державних політичних діячів пропонується визначати, виходячи з таких рис: а) особливий порядок призначення (чи обрання) на посади державних політичних діячів, який регламентується насамперед Конституцією й законами України; б) особливий порядок звільнення з посад зазначених осіб і припинення їхніх повноважень; в) особливий вид відповідальності – політичній відповідальності, яка має відкритий публічний характер і настає за здійснення/нездійснення певних дій/поведінки (усунення з посади, оголошення резолюції недовіри, відставка, процедура імпідменту тощо). Таким чином, формується висновок, що державний політичний діяч – це особа, яка набула цього статусу в результаті обрання народом України або призначення всенародно обраними носіями

влади за особливими процедурами на певний термін, приймає в межах своїх повноважень нормативні рішення, ґрунтується на власних політичних пріоритетах і несе політичну відповідальність за свою діяльність [56, с. 147].

Законом України «Про прокуратуру» одним із принципів діяльності даного органу визначено політичну нейтральність, аналогічна засада закріплена на рівні закону «Про Національну поліцію», положенням статті 10 якого закріплено, що поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності (виражає ставлення поліції до громадян без критерію політичної приналежності поглядів останніх); поліція у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань; в органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність, а також поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях [97] (виражає зовнішній аспект діяльності поліції і її незалежність).

Отже, законом про державну службу чітко передбачається несумісність політичної діяльності та державної служби, проте, охоплюючи всі види діяльності публічних служб принцип політичної неупередженості не може бути застосованим як основний та такий, що діє без будь-яких застережень. Те ж саме стосується принципу політичної нейтральності. Фактично, ознака недопустимості політичної участі об'єднує категорії «політичної неупередженості» та «політичної нейтральності». Визначений законом принцип «політичної неупередженості», на наш погляд, стосується тих категорій осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», але не всіх публічних службовців, тому застосовується ситуативно в залежності від займаної особою посади.

Що стосується принципу прозорості як відкритості інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України [74], слід зазначити наступне.

Варто звернути увагу, що принцип прозорості пов'язується з принципом відкритості. Зокрема, Нестерович В. Ф. зазначає, що дотримання принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади для демократичного суспільства є ключовою передумовою утвердження демократії участі. Вони надають можливість громадянам та їх об'єднанням безперешкодно контактувати з посадовими та службовими особами цих органів, здійснювати спільно з ними заходи публічного характеру, а також використовувати публічну інформацію для більш ефективної участі в прийнятті органами державної влади нормативно-правових актів [53, с. 75].

Вартим уваги є погляд Венгер В. М., на думку якого прозорість (наскрізність) у її вузькому сприйнятті та тлумаченні також може розглядатись як безпосередній елемент ширшого підходу до визначення принципу прозорості. Діяльність органу публічної влади має буквально проглядатись наскрізь. Тому на думку автора, прозорість слід сприймати як здатність будь-якої особи за допомогою певних засобів побачити діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування наскрізь, тобто розуміючи усі внутрішні процеси, що впливають на спосіб, вид та строки прийняття рішення у кожній конкретній справі [10, с. 80–81].

На наш погляд, такий підхід не є правильним, оскільки відкритість стосується доступності приватних осіб до результатів діяльності публічної служби, можливості здійснення громадського контролю за її діяльністю, можливості безперешкодного доступу до отримання послуг від суб'єктів публічної служби, можливості приватних осіб ознайомлюватися із нормативними та організаційними засадами її діяльності, тоді як забезпечення принципу прозорості гарантує внутрішньо організаційні основи діяльності публічних суб'єктів. Хоча, практично значення цих принципів

ототожнюється. За умови дотримання такого підходу вважаємо, що принцип відкритості «поглинає» за змістом принцип «прозорості».

Варто також навести позицію, відповідно до якої прозорість гарантує загальний підхід до функціонування публічної служби, яка повинна бути доступною та зрозумілою у своїй системі функціонування для громадян, тоді як гласність як один з елементів відкритості відображає аспект звітування про результати діяльності публічної служби перед громадськістю [66, с. 8].

Результати опитування, викладені в Аналітичному звіті щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба: ваша точка зору» у 2023 році, підготовлені групою експертів та представників Національного агентства з питань державної служби, свідчать про те, що прозорість як критерій або елемент діяльності публічної служби не є визначним фактором та загальним орієнтиром діяльності самих службовців. Зокрема, відповіді респондентів на питання: «Оберіть ті цінності, які є головними для Вас особисто на публічній службі та яких Ви дотримуєтеся?» стосовно відкритості/прозорості становлять 25,3% серед молоді віком 20–25 років, 23,7% серед тих, які мають стаж роботи до 1 року, 24,1% – має стаж роботи на державній службі 2–3 роки, 25,3% – стаж роботи 4–5 років, натомість серед службовців віком понад 60 років та досвідом роботи понад 20 років найпоширенішими головними цінностями, ніж в цілому за вибіркою, є цінності верховенства закону (37% серед службовців віком 65–70 років) та служіння державі (43% серед тих, яким 60–64 роки, 36,9% – серед тих, які мають досвід роботи понад 26 років) [2].

Останнім принципом, який нормативно визначений у межах положень Закону України «Про державну службу» є принцип стабільності як призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [74]. Даний принцип однозначно слід відносити до групи спеціальних з огляду на об'єктивні можливі умови змін в організаційно-політичному управлінні справами

держави і залежності від зовнішніх змін, які фактично нівелюють значення даного принципу. Даний принцип варто сприймати як загальну ідею, концептуальну основу, але не як підставу для встановлення невідповідності діяльності публічної служби нормативно визначеним нормам.

Окрім досліджених спеціальних принципів, які відображені в положеннях Закону України «Про державну службу» нормативно визначеними є і інші принципи, які закріплені деякими нормативно-правовими актами. Зокрема, положенням Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено, що реалізації такої служби повинна відповідати засадам (крім досліджених) служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді [105]. Усі перелічені принципи слід вважати спеціальними для функціонування системи органів місцевого самоврядування, оскільки дані засади відображають вузько специфічні особливості здійснення такої публічної служби та враховують умови дотримання балансу інтересів місцевого та державного рівнів.

Що стосується засад визначених Законом України «Про судоустрій та статус суддів», то перелічені основи закріплені з-поміж групи загальних принципів (законність, верховенство права, незалежність суддів, справедливості, гласність і відкритість [108]), решта ж принципів нормативно визначені через категорію прав особи, що відрізняє їх від тих засад, які

розглядалися у даному розділі дисертаційного дослідження. Наприклад, право на повноважений суд, рівність перед законом і судом, право на правничу допомогу [108] тощо можна розглядати з точки зору організації професійної діяльності суддів як публічних службовців або ж через призму засад здійснення судочинства як спеціального процесу захисту прав, свобод та законних інтересів.

Положенням статті 4 Закону України «Про дипломатичну службу» закріплено перелік принципів, які також містять лише загальні (патріотизм, відстоювання національних інтересів, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, демократизм і законність, гуманізм і соціальна справедливість; професіоналізм, компетентність, ініціативність; об'єктивність, чесність, порядність; належне виконання службових обов'язків і додержання трудової дисципліни; професіоналізм, компетентність, ініціативність [76] – варто зазначити, що дані принципи в певній мірі повторюються за змістом та значенням і відображають аналогічні аспекти діяльності службовців дипломатичної служби) та інші принципи, визначені Законом України «Про державну службу» [76].

Таким чином, спеціальні принципи публічної служби направлені на унормування специфічних аспектів діяльності окремих видів публічної служби та органічно і змістовно доповнюють значення основних принципів, які є універсальними. Критерій спеціальності даних принципів формує ознаку субсидіарності їх застосування по відношенню до групи основних принципів, разом з тим, не заперечує і не замінює зміст основних. Поточний стан нормативного закріплення спеціальних принципів дозволяє констатувати, що вони визначені в положеннях низки окремих спеціальних законів, що свідчить про їх хаотичне визначення та відсутність єдиного переліку спеціальних принципів, а переважна більшість таких принципів направлена на внутрішньо організаційні особливості здійснення окремих видів публічної служби.

До групи спеціальних принципів публічної служби, на наш погляд, слід відносити: принцип ефективності діяльності публічних службовців, який є гнучким та динамічним, залежить від зовнішніх обставин та внутрішніх організаційно-структурних змін та є формуючим елементом принципу професійності діяльності, оскільки ефективність не може бути реалізована без визнання необхідності і обов'язковості професійності публічних службовців; принцип забезпечення рівного доступу до державної служби, який є суто внутрішньоструктурним та відповідає за гарантію дуалістичного за своєю правовою природою права громадян на публічну службу: пасивного, яке виражається у можливості особи бути публічним службовцем за умови виконання встановлених законодавством вимог, та активного, яке виражається у праві осіб на отриманні суспільного блага від функціонування інституту публічної служби, до того ж зміст цього принципу не характеризується універсальністю, а встановлює додаткові межа правового застосування і є характерним конкретно для досліджуваного розуму суспільної діяльності; принцип політичної нейтральності, який може бути застосовано до тих осіб, які визначені Законом України «Про державну службу» та іншими законами, що регулюють окремі види публічної служби, а не до всіх публічних службовців; принцип прозорості, який змістовно доповнює принцип відкритості; принцип стабільності, який варто відносити до групи спеціальних з огляду на об'єктивні можливі умови змін в організаційно-політичному управлінні справами держави і залежності від зовнішніх змін, які фактично нівелюють значення даного принципу та інші спеціальні принципи, визначені окремими нормативно-правовими актами, що регулюють окремі види публічної служби.

Висновки до розділу 2

У процесі дослідження системи принципів функціонування публічної служби в сучасних умовах з урахуванням об'єктивних змін суспільно-політичного життя та державотворчих процесів варто зазначити, що базовим

і основоположним залишається принцип верховенства права, який можна тлумачити як основоположний принцип існування держави, який виражається в формалізованому вигляді правових норм – у законодавстві і визначає загальний вектор розвитку держави і функціонування суб'єктів публічної служби; як концепцію (широкий підхід), що виходить за межі законодавства, та включає в себе також звичаї, традиції, поведінку суб'єктів (усіх) суспільних відносин; як умову існування сучасної демократичної правової держави; як спосіб дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; як стримуючий фактор для зловживання публічними суб'єктами наданими їм владою.

З'ясовано, що на сьогодні існує нормативна недосконалість визначення верховенства права як принципу діяльності окремих суб'єктів публічної служби або ж різне його тлумачення. Так, верховенство права відповідно до нормативного підходу тлумачиться як дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб або ж як верховенство закону.

Для ефективної та дієвої системи функціонування публічної служби в Україні верховенство права необхідно розуміти як базову гарантію діяльності суб'єктів публічної служби, яка існує окремо від інших принципів функціонування публічної служби, не замінюючи їх, і виражається у: охоронній та захисній функції для підтримки та гарантування належного рівня захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; його дії як юридичної гарантії функціонування суб'єктів публічної служби; у процесі реалізації на всіх рівнях реалізації публічної служби, включаючи етап її формування, комунікації з приватними особами, вирішенню юридичних конфліктів, тому верховенство права є всеосяжним; його деліктній природі, яка дозволяє притягувати винних осіб до юридичної відповідальності за порушення самого принципу. Наведене свідчить про те, що верховенство права є гарантією позитивних, ефективних результатів діяльності суб'єктів публічної служби і відповідає сучасним концепціям його розуміння і тлумачення.

Щодо принципів функціонування публічної служби необхідно зазначити, що принципи законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, відкритості, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя слід вважати загальними принципами функціонування публічної служби. Підкреслено наявність проблематики визначення меж та змісту принципу законності, який необхідно тлумачити в контексті відповідності діяльності публічної служби та службовців законам, а не всьому масиву законодавства; віднесення принципу патріотизму до умов професійності, що не є правильним, у зв'язку з чим принцип патріотизму запропоновано виокремлювати в автономний принцип. Додатково визначено, що принцип гласності варто замінити на принцип «відкритості», що дозволить ефективніше досягнути його зміст, який полягає у доступності приватних осіб до результатів діяльності публічної служби, можливості здійснення громадського контролю за її діяльністю, можливості безперешкодного доступу до отримання послуг від суб'єктів публічної служби, можливості приватних осіб ознайомлюватися із нормативними та організаційними засадами її діяльності. Окремо запропоновано виділяти групу аксіологічних принципів публічної служби, до яких необхідно відносити принципи гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя.

Таким чином, загальні принципи функціонування публічної служби є універсальними та обов'язковими для всіх видів публічної служби. Додатковою науково-практичною проблемою є відсутність нормативної єдності системи загальних принципів функціонування публічної служби та повинні бути враховані при нормативному формуванні основ їх діяльності.

Спеціальні принципи публічної служби слугують додатковими орієнтирами діяльності публічних службовців і змістовно доповнюють значення основних принципів. Запропоновано критерій спеціальності даних принципів розуміти як ознаку субсидіарності їх застосування по відношенню

до групи основних принципів, що в свою чергу не закріплені на рівні положень і не замінює зміст основних. Визначено, що спеціальні принципи визначені на рівні окремих спеціальних законів, що свідчить про їх хаотичне визначення та відсутність єдиного переліку. Нормативний аналіз досліджуваних принципів свідчить про те, що їх переважна більшість направлена на внутрішньо організаційні особливості здійснення окремих видів публічної служби.

До групи спеціальних принципів публічної служби запропоновано відносити: принцип ефективності діяльності публічних службовців; принцип забезпечення рівного доступу до державної служби; принцип політичної нейтральності; принцип прозорості; принцип стабільності та інші спеціальні принципи, визначені окремими нормативно-правовими актами, що регулюють функціонування окремих видів публічної служби.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ЗМІН

3.1 Міжнародні нормативні засади діяльності публічної служби

Правова система України перебуває у тісному зв'язку з глобальною правовою системою світу, що є об'єктивно сформованим наслідком процесу загальної глобалізації, універсалізації та дифузії права. Будучи членом міжнародних організацій, Україна бере на себе зобов'язання підтримувати загальний правопорядок та надійність правової системи, тим самим наша держава повинна гарантувати виконання цих зобов'язань та їх добросовісне дотримання.

Система міжнародних засад діяльності публічної служби має свої особливості в порядку їх визнання та закріплення окремими суб'єктами міжнародно-правових відносин. На відміну від засад та принципів інституту захисту прав людини, який є універсальним та загальновизнаним у країнах з демократичним правовим та політичним порядком, порядок функціонування публічної служби віднесено до структури внутрішньої політики країни, а повноваження з його регулювання покладені на внутрішньодержавні органи. Відповідно, міжнародні гарантії та правила, з одного боку, повинні бути імплементовані у вітчизняне законодавство та відповідати потребам і запитам конкретної держави у конкретний історичний період розвитку, а з іншого – вони існують незалежно від рівня розвитку національного нормативно-правового регулювання і виступають у ролі інтегруючих факторів у міжнародних публічних відносинах, а також у ролі концептуальних беззаперечних орієнтирів.

Систему міжнародно-правового регулювання публічних відносин, до яких відносяться відносини у процесі реалізації публічної служби, можна тлумачити дуально: така система може реалізуватись у вигляді існування

загальних визнаних світовим співтовариством ідей, цінностей, абстрактних ідеалів формування та реалізації правовідносин або така система є нормативно закріпленою, що гарантує її обов'язковість та підтверджує актуальність.

Положенням статті 9 Конституції України передбачено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [37], таким чином, Україна визнає дію міжнародних договорів на рівні з дією норм національного нормативно-правового регулювання.

Наукові позиції співвідношення дії національного та міжнародного нормативно-правового регулювання розрізняються залежно від ступеня взаємовпливу цих систем.

Варто навести позицію Рагуліної К. А., яка вважає, що міжнародні договори і національне законодавство взаємодіють у двох формах. По-перше, міжнародні договори справляють вплив на створенні і зміст нормативних актів України. По-друге, визнані нашою державою міжнародні договори мають здатність прямої дії, можуть безпосередньо застосовуватися у відповідних внутрішньодержавних відносинах. У цьому, як зазначає авторка, сенс формули Конституції України, викладений у межах статті 9. Дослідниця також вважає, що від рівня зближення законодавства України з нормами міжнародних договорів значною мірою залежить ефективність співробітництва України із зарубіжними державами та міжнародними організаціями, імідж держави, дієвість та ефективність її правової системи, можливість забезпечення захисту прав і свобод людини, а необхідною передумовою цьому має бути беззаперечне дотримання і виконання Україною зобов'язань за підписаними нею міжнародними договорами [114, с. 36].

Природу та зміст зв'язку міжнародного та національного права досліджував також Ш. Реярд, наголошуючи, що у практиці міжнародних відносин і у внутрішньому праві окремих держав зустрічаються різні шляхи вирішення питання про форми взаємодії міжнародного і внутрішнього законодавства. Тривалий час моністичні та дуалістичні теорії впливали на правотворчу і правозастосовчу практику держав. Дуалістична концепція зводиться до визнання того, що міжнародне і внутрішнє право є двома самостійними системами права, пов'язаними з різними правопорядками, які не перебувають у субординації, а тісно взаємодіють одна з одною. Моністична концепція зводиться до визнання того, що міжнародне і внутрішнє право є по суті однією правовою системою, в якій діють норми міжнародного права (концепція примату міжнародного права) або норми внутрішнього права (концепція примату норм внутрішнього права) відіграють провідну роль. В даний час на практиці і в теорії права найбільш реальним відображенням поведінки національних і міжнародних органів з існуючих вчень про співвідношення міжнародного і внутрішнього права є доктрина, заснована на поєднанні теорій дуалізму, взаємозалежності і примат міжнародного права [138, с. 392], що на наш погляд вдало відображає тенденції сучасного розвитку правових систем світу та їх взаємодії.

Ми також вважаємо, що окрім нормативно визначених орієнтирів та закріплених цінностей не варто заперечувати можливість існування невизнаних, незакріплених принципів, які існують органічно в системі здійснення публічної служби, формуючи таким чином загальновизнані неоспорювані межі допустимої поведінки спеціальних суб'єктів. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне окремо звернути увагу на категорію поняття норм *jus cogens* та навести наукові позиції до їх визначення та розуміння.

Зокрема, на думку Долінської Ю., норми *jus cogens* є універсально застосовними та є вищими нормами по відношенню до інших норм міжнародного права, а також слугують для захисту основоположних цінностей міжнародного співтовариства, які часто описуються поняттям

міжнародний *order public*. Також слід погодитись, що новосформована норма *jus cogens*, ймовірно, буде визнана лише тоді, коли вона прийме форму абсолютно нової концепції і буде визнаною міжнародним співтовариством [21, с. 173].

Остання теза підкреслює проблематику застосування норми *jus cogens*, оскільки її визнання передбачає нормативне закріплення, що в свою чергу вимагає дотримання певних процедурних моментів, відповідно така норма *jus cogens* фактично стає «звичайною» нормою міжнародного права.

Також вважаємо потрібним зазначити, що в цілому погоджуємось з позицією, відповідно до якої в умовах посилення процесів глобальної інтеграції та міжнародної взаємозалежності держав, розширення співробітництва з метою вирішення міжнародних і національних проблем призводить до збільшення кількості міжнародних договорів, більшість з яких реалізуються в рамках національного права, норми якого можуть бути закріплені договірними чи конвенційними засобами, а виконання міжнародних зобов'язань стає все більш залежним від гармонізації національних правових систем з міжнародно-правовими системою, що зумовлює необхідність правотворчих і правозастосовних дій і процедур для імплементації міжнародно-правових норм на національному рівні, а отже, сприяє розвитку вдосконаленого механізму імплементації міжнародно-правових норм [138, с. 396], тобто знову ж таки, концепція існування і визнання норм *jus cogens* нівелюється процесами нормативного закріплення таких норм.

Науковиця Н. В. Дрьоміна-Волок зазначає, що норми *jus cogens* є матеріальними заборонними нормами, більшість з яких стосується захисту фундаментальних прав людини – таких як свобода від расової дискримінації, фізичного знищення за приналежність до певної національної, расової або релігійної групи та ін. Авторка вважає, що це означає, що міжнародне співтовариство визнає саме нелюдську поведінку держави найбільш загрозливою для міжнародного правопорядку, що також підкреслює значення

імперативної заборони нелегітимного застосування сили однієї держави проти іншої, а також погрози силою. На думку дослідниці, також слід зрозуміти, що норми *jus cogens* – це не окреме джерело міжнародного права, а особливий статус певних його норм, які можуть існувати в формі договору і/чи звичаю. В англomовних працях з міжнародного права часто застосовують вираз «*norm of jus cogens rank*», що означає «норма статусу *jus cogens*», а іншими словами, норма *jus cogens* – це існуюча норма міжнародного права, яка в силу своєї значимості та всесвітнього визнання набула найвищого імперативного статусу [24, с. 344–345].

Таким чином, норми *jus cogens* в контексті дотримання стандартів функціонування публічної служби виконують фундаментальну роль, яка в свою чергу відображає істинне та об'єктивне призначення публічної служби, яке виражається у служінні інтересам приватних осіб та дотримання їх прав, свобод та законних інтересів у процесі звернення до держави для вирішення правових ситуацій. Норми *jus cogens* як вид норм міжнародного права є об'єктивізованими у правовій дійсності та не потребують додаткового доведення чи обґрунтування, що відображає їх специфічний характер.

Слід також навести і іншу контраверсійну позицію, яка не відображає обов'язкову наявність зв'язку між існуванням норми *jus cogens* та її нормативним закріпленням чи документальним «визнанням». Зокрема, Н. В. Дрьоміна-Волок, аналізуючи результати досліджень У. Ліндерфалка звертає увагу, що існує група юристів, які скептично ставляться до аналізованого попередньо підходу і визнають положення Віденської конвенції, що закріплюють ідею *jus cogens*, наголошуючи, однак, що нормативного наповнення ця концепція ще не набула. Таким чином, вони вважають, що норми *jus cogens* існують тільки у теорії міжнародного права, не маючи позитивного характеру [25, с. 189].

Варто визнати, зважаючи на загальний та всеохоплюючий характер норм *jus cogens*, такі правила можна вважати конвенційними та неконвенційними принципами, які окреслюють межі та умови дії

регіональних та національних норм. Зважаючи на це, міжнародні принципи функціонування публічної служби повинні знаходити своє відображення в межах міжнародного звичаєвого права (як одного з відображень концепції *jus cogens*) та міжнародного конвенційного права.

На наш погляд, першочергово слід проаналізувати положення Статуту Організації Об'єднаних Націй, як документу, що визначає напрямки та шляхи підтримки міжнародного миру та безпеки, а також утвердження прав і свобод людини і громадянина з метою вживання ефективних колективних заходів для запобігання та усунення загрози миру й придушення актів агресії, або інших порушень миру, і проводити мирними засобами, відповідно до принципів справедливості та міжнародного права, залагоджування або розв'язання міжнародних конфліктів або ситуацій, що можуть призвести до порушення миру [122].

Головним принципом, необхідність дотримання якого покладається на членів Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), є принцип міжнародного співробітництва в сфері розв'язання міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру й заохочення та розвитку поваги до прав людини й основних свобод для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії [122]. Дана засада стосується держав-членів ООН, проте, її реалізація покладається на національні органи влади, які повинні у своїй діяльності також відповідати загальним вимогам, встановленим ООН. Зазначену вище засаду можна умовно розділити на такі складові, як принцип пріоритетності прав і основних свобод людини та принцип недискримінації, що впливає на реалізації приватною особою своїх гарантованих та передбачених прав.

Окремо слід проаналізувати також положення Загальної декларації прав людини (далі – Загальна декларація), що прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. Положення Загальної декларації проголошують:

- стаття 1: принцип рівності, визначаючи, що «всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах» [27];
- стаття 2: принцип рівного об'єму прав людини, який фактично деталізує положення принципу рівності, визначаючи, що «кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища» [27];
- стаття 3, стаття 9, стаття 12, стаття 13, стаття 14: принцип свободи, особистої недоторканості та невтручання у приватне життя людини [27];
- стаття 5: принцип гідності [27];
- стаття 6: принцип визнання правосуб'єктності [27];
- стаття 7: принцип рівного захисту прав законом, визначаючи, що «усі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації» [27];
- стаття 8, стаття 10, стаття 11: принцип ефективного поновлення прав, визначаючи, що «ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом» [27].

В межах системи функціонування публічної служби вкрай важливим є положення статті 21 Загальної декларації, яка проголошує, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні; воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві

шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування [27].

В даному випадку варто звернути увагу на формулювання, викладене в Загальній декларації, та запропонований нами підхід: положення статей передбачають, що зазначені вище обсяги прав варто вважати правами людини, тобто закріпленими можливостями кожного, ми ж у свою чергу визначаємо дані можливості як принципи, тобто засади загального визнаного правопорядку, що на нашу думку, не суперечить загальній концепції прав людини, а навпаки підкреслює вадливість та об'єктивність таких прав.

Положення викладеної вище статті 21 Загальної декларації свідчить про те, що публічна служба, як загальна категорія, базується на засадах:

- рівного доступу до неї кожного;
- виборності або призначуваності, якщо воно не суперечить закону;
- свободи голосування.

Важливим також є визнання наявності у кожного обов'язків перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і повний розвиток особи, а також визнання можливості застосування обмежень при здійсненні своїх прав і свобод для кожної людини, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [27].

Дана норма свідчить про те, що у демократичному розвиненому суспільстві повинен бути дотриманим баланс інтересів та їх відповідність в системі обмеження і поваги до прав, що особливо важливим постає в контексті реалізації своїх повноважень.

Тому, положення Загальної декларації відображають загальні, визнані принципи правового статусу людини, які в тому числі стосуються і її спеціального статусу як публічного службовця, а отже перелічені вище

засади можна віднести до загальних засад правового статусу публічних службовців, що закріплені на рівні конвенційних норм.

Наступним правовим актом, що підлягає аналізу, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1950 року, який було ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148–VIII (2148–08) від 19.10.73. В контексті формування системи міжнародних принципів функціонування публічної служби важливим є положення статті 25, яке передбачає, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [50].

Фактично, дане положення відображає вимогу статті 21 Загальної декларації, а головним вектором уваги залишається рівність у доступі до державної служби.

Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, ратифікованим Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148–VIII (2148–08) від 19.10.73, в порядку встановлення законодавчих обмежень дії прав у розрізі функціонування системи управління державними справами зазначено, що не виключається можливість запровадження законних обмежень прав на створення для здійснення і захисту своїх економічних та соціальних інтересів професійних спілок і прав вступати до них на свій вибір при єдиній умові додержання правил відповідної організації; права професійних спілок утворювати національні федерації чи конфедерації і право цих останніх засновувати міжнародні професійні організації або приєднуватися до них; право професійних спілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень, крім тих, які

передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших; право на страйки при умові його здійснення відповідно до законів кожної країни для осіб, що входять до складу збройних сил, поліції або адміністрації держави [51].

Спільним для трьох вище проаналізованих актів є те, що вони передбачають можливість запровадження законодавчих внутрішньодержавних обмежень реалізації окремих прав, якщо такі обмеження не суперечать загальним тенденціям розвитку демократичних країн та концепції утвердження прав людини. Більше того, усі зазначені засади стосуються правового статусу публічних службовців у розумінні його дуальної природи, коли публічного службовця можна розцінювати як приватну особу (правовий статус людини) або ж як спеціального представника держави, що впливає на визначення меж його статусу.

На наш погляд, не зважаючи на загальний характер проаналізованих засад, важливість наголошення на їх закріпленні має вирішальне значення для подальшої реалізації публічної служби, яка повинна функціонувати в визнаних нормах і межах.

Зарубіжні дослідження універсальних міжнародних принципів функціонування публічної служби базуються на практичному досвіді її функціонування. Наприклад, у праці Дж. Крістенсена, метою якої є дослідження міжнародних адміністративних органів з точки зору державного управління, зазначено, що до засад функціонування публічних адміністрацій належать, зокрема:

– бюрократична автономія, яка означає незалежність адміністративних організацій від впливу інших політичних акторів, хоча така автономія, на думку автора, може бути реалізована де-юре і де-факто, а реальна автономія публічних адміністрацій реалізується через конкретні завдання, які вони виконують, або їх здатність керувати непередбачуваними подіями. До того ж, Дж. Крістенсен вважає, що бюрократична автономія

розвивається з часом і така автономія може зміцнюватись завдяки створенню бюрократичної репутації [140];

- поєднання адміністративної та політичної поведінки службовців, що передбачає не стільки їх власний намір поводитись певним чином, як об'єктивні умови, в яких фактично публічна служба реалізується, що формує певний адміністративний стиль поведінки, який може базуватися на політичних інтересах або ж операційних адміністративних процедурах [140];

- принцип участі адміністрацій у формуванні політичних рішень та політики загалом, що впливає з внутрішньоорганізаційних принципів формування публічної служби [140].

Безперечно, зазначена авторська позиція не відображає всього об'єму системи принципів функціонування публічної служби, проте, дає змогу дослідити міжнародний науковий досвід дослідження даного питання.

Що стосується бюрократичної автономії, окремо слід зазначити, що дану засаду у розрізі функціонування публічної служби України можна розглядати, враховуючи наступні аспекти: рівень впливу політичних рішень на управлінські процеси та внутрішньоструктурну динаміку відносин конкретного органу чи його підрозділу [62].

Цікавою також видається концепція існування «угод про публічну службу», запропонована зарубіжними дослідниками, відповідно до якої, розрізняють два основних типи таких угод: угоди «агентства» (коли публічні службовці розглядаються просто як слуги своїх політичних господарів: вони підпорядковуються контролю та керівництву політичного принципала і користуються малою автономією) та угоди «довіреної особи» (коли публічні службовці відіграють більш незалежну роль: «від державних службовців очікується, що вони діятимуть як незалежні судді суспільного блага»... «в певній значній мірі» та «володітимуть сферою автономії, у якій вони користуватимуться дискреційними повноваженнями у спосіб, який не є підпорядковані командам або контролю з боку обраних політиків» [141].

Дж. Крістенсен також вважає, що публічні службовці служать «загальним інтересам», а не інтересам політиків при владі. Автор зазначає, що угоди щодо довіреної особи можуть бути двох видів: «опікунська» угода, за якою публічні службовці надають певні експертні знання (наприклад, економічну експертизу) або моральну гідність в обмін на статус і дискреційні повноваження, та «представницька» угода, за якою публічні службовці розглядаються як представники суспільства з точки зору, наприклад, географічного походження, статі, мови чи раси та при яких суспільним групам надається частка адміністративної влади в обмін на лояльність до політичного режиму, наприклад, коли адміністративні посади розподіляються між етнічними групами в розділених суспільствах [140].

Зазначені концепції та підходи відображають різні тенденції формування інституту публічної служби, а відповідно і формування системи принципів її функціонування.

Міжнародні принципи функціонування публічної служби знаходять свій прояв і в межах етичних стандартів поведінки. На окрему увагу заслуговують Стандарти поведінки міжнародної публічної цивільної служби 2002 року, які прийнято на заміну аналогічним стандартам 1954 року. У преамбулі даного документу зазначено, що Стандарти поведінки для міжнародної публічної цивільної служби були переглянуті та оновлені Комісією з міжнародної цивільної служби в консультаціях з організаціями-учасниками та представниками персоналу протягом трьох років та були згадані Генеральною Асамблеєю ООН у своїй резолюції 56/244. Нова редакція стандартів спрямована на забезпечення міжнародних стандартів цивільної служби, які, як і стандарти 1954 року, стали невід'ємною частиною культури та спадщини організацій і мають таку ж постійну якість [150].

Пункт 2 Стандартів закріплює, що міжнародна публічна служба несе відповідальність за втілення ідеалів, визнаних ООН, та спирається на традиції державного управління, які формувались в державах-членах: компетентність, чесність, неупередженість, незалежність і обачність. Але

крім цього, міжнародні публічні службовці мають особливе покликання: служити ідеалам миру, поваги до основних прав, економічного та соціального прогресу та міжнародної співпраці, тому міжнародні публічні службовці зобов'язані дотримуватися найвищих стандартів поведінки [150].

У зазначеному однозначно можна прослідкувати тенденцію визнання саме стандартів поведінки визначальними факторами формування дієвої і ефективної публічної служби. Можна припустити, що це в свою чергу означає, що рівень відповідності публічної служби запитам суспільства залежить від внутрішніх показників та факторів діяльності. За такого підходу зовнішньому врегулюванню діяльності публічної служби відводиться другочергове місце.

Стандартами також передбачено, що публічні службовці всіх організацій ООН повинні керуватися такими цінностями в усіх їхніх діях: дотримання фундаментальних прав людини, дотримання соціальної справедливості, гідності і цінності людської особистості та поваги до рівних прав людей і жінок, великих і малих народів [150].

Досить цікавим є внутрішньо організаційний принцип, який відображає поведінкову та ідеологічну «цілісність» службовця з організацією, де він проходить службу. Так, передбачено, що міжнародні публічні службовці повинні поділяти бачення своїх організацій, а дотримання такої цінності забезпечує доброчесність і міжнародний світогляд міжнародних державних службовців і гарантує, що вони ставитимуть інтереси своєї організації вище своїх власних і відповідально використовуватимуть її ресурси [150].

Стандарт доброчесності у досліджуваному документі розглядається як поведінкова характеристика службовця, яка включає такі його якості як чесність, правдивість, неупередженість і непідкупність. Ці якості є такими ж базовими, як і компетентність і ефективність [150].

Документ також звертає увагу на необхідність дотримання вимог толерантності і розуміння, які є основними людськими цінностями і є важливими для міжнародних публічних службовців, які повинні

дотримуватися стандарту рівності у своїй діяльності. Досить цікавим та є визнання стандарту міжнародної лояльності, що означає лояльність до всієї системи ООН, а не лише до організації, для якої людина працює: зазначено, що міжнародні публічні службовці зобов'язані розуміти та демонструвати цю більш широку лояльність [150].

Також передбачені такі принципи, як:

- неупередженість міжнародної публічної служби: службовці повинні залишатися незалежними від будь-якої влади за межами своєї організації; їх поведінка повинна відображати цю незалежність; вони не повинні шукати та приймати вказівки від будь-якого уряду, фізичної чи юридичної особи, які не належать до організації. Неупередженість також передбачає толерантність і стриманість, особливо щодо політичних чи релігійних переконань. Незалежно від власних поглядів, службовці не мають свободи приватних осіб ставати на бік або публічно висловлювати свої переконання щодо спірних питань, як індивідуально, так і як члени групи. Додатково розтлумачено, що це не означає, що службовці повинні відмовитися від своїх особистих політичних поглядів або національних перспектив, однак вони повинні завжди зберігати широкий міжнародний світогляд і розуміння міжнародної спільноти в цілому [150];

- незалежність служби, яка передбачає потребу у врахуванні інтересів держави або організації, яку вони представляють з одночасним дотриманням загальних принципів розумності та співрозмірності прийнятих рішень наявним правовим ситуаціям (службовці можуть отримувати інструкції від країни перебування, але це не повинно ставити під загрозу їхню незалежність. Якщо в будь-який час вони вважають, що такі інструкції загрожують їхній незалежності, вони повинні проконсультуватися зі своїми керівниками) [150];

- врахування міжнародного світогляду, впливає з розуміння та лояльності до цілей і цілей самої міжнародної організації, як це викладено в її правових інструментах і передбачає, серед іншого, повагу до права інших

дотримуватись інших точок зору та дотримуватися інших культурних моделей, що вимагає готовності без упередженості працювати з людьми всіх національностей, релігій і культур. Службовці не повинні бути пов'язані зі ставленням, методами роботи чи трудовими звичками своєї країни чи регіону [150];

- свобода від дискримінації, яка передбачає, що службовці поважатимуть гідність, цінність і рівність усіх людей без будь-яких відмінностей, дотримання принципу рівності чоловіків і жінок, тому організації повинні робити все можливе для сприяння гендерній рівності [150];

- внутрішньоструктурні принципи (забезпечення гармонійного робочого середовища, заснованого на взаємній повазі; відповідальності керівників за керівництво та мотивацію своїх співробітників і сприяння їх розвитку, недопустимості корупційної поведінки та дій та взаємної відповідальності за надання всіх відповідних фактів та інформації своїм керівникам, а також за дотримання та захист будь-яких прийнятих рішень, навіть якщо вони не збігаються з їхніми особистими поглядами) [150];

- недопустимості приниження у публічній службі, що є приниженням людської гідності: службовці не повинні брати участь у будь-якій формі домагань і не повинні підозрювати в цьому [150];

- недопустимості конфлікту інтересів, який включає обставини, за яких міжнародні цивільні службовці, прямо чи опосередковано, можуть отримати неправомірну вигоду або дозволити третій стороні отримати неправомірну вигоду від їхньої участі в управлінні чи володінні фінансовою часткою в підприємстві, яке займається будь-якою бізнес або операція з організацією [150];

- сприяння формуванню позитивного іміджу серед ЗМІ, громадськості [150].

Таким чином, аналіз міжнародних стандартів функціонування публічної служби дає можливість сформулювати комплексне універсальне уявлення про призначення даного соціального інституту у державі та визначити пріоритети та цінності, які є обов'язковими для осіб, що займають посади у системі публічної служби. З проаналізованого слідує, що вагоме місце в системі міжнародних принципів функціонування публічної служби займають норми *jus cogens*, які хоч і мають загальний та універсальний характер, можуть бути закріплені конвенційним або ж неконвенційним способом, проте формують загальний напрям розвитку інституту публічної служби та систему принципів.

Окрім того, міжнародні принципи функціонування публічної служби закріплені у міжнародних договорах та угодах, які визначають загальний правовий статус людини. Додатково слід визнати відсутність єдиного нормативного акту, який би містив перелік досліджуваних принципів. Для міжнародних принципів функціонування публічної служби характерною ознакою є їх антропологічність та антропоцентричність.

3.2 Принципи функціонування публічної служби в праві Європейського Союзу

Необхідність дослідження даної категорії принципів пов'язане насамперед з європоорієнтованими напрямками розвитку України у процесі набуття нею повноправного членства у ЄС. Для правової системи України врахування перш за все досвіду розвинутих країн-членів ЄС є необхідним та перспективним, оскільки політичне членство у Співтоваристві передбачає також уніфікацію та універсалізацію правової системи.

Для дослідження системи принципів, засад функціонування системи публічної служби, перш за все слід з'ясувати, яким чином дана категорія ідентифікується в правовій системі ЄС.

Заслуговує на увагу позиція Сивого Р. П., який зазначає, що державна служба в ЄС є одним з основних елементом державної адміністрації; але

оскільки вона є таким важливим елементом, державна адміністрація і державна служба часто розглядаються як тотожні поняття. Це призводить до трьох принципових висновків: по-перше, цінності державної служби мають обов'язкову силу; по-друге, регулювання державної служби в ЄС виходить за межі простого регулювання трудових відносин між державою і його працівниками – це стосується регулювання одного з видів державних повноважень в широкому сенсі слова; по-третє, принципи державної служби в ЄС надихають державних керівників на прийняття рішень і формують поведінку в рамках державної служби загалом. Таким же чином ці принципи є орієнтирами або точками відліку для встановлення прийнятних стандартів для державних служб та державних адміністрацій в рамках держав-членів ЄС, а також в інститутах ЄС [151, с. 37].

З наведеного можна зробити такі висновки: принципи публічної служби у праві ЄС ототожнюються з принципами публічного адміністрування. Така позиція, власне, відображає основні тенденції розвитку сервісного спрямування держави, оскільки публічне адміністрування ЄС включає весь спектр діяльності держави по вирішенню питань приватних осіб.

Слід також погодитись з думкою Б. Шевчука, що вступ до ЄС пов'язаний не тільки зі зміною законодавства, але і з інституційною та адміністративною спроможністю держав-кандидатів, складовою частиною якої є відповідність системи державного управління держав-кандидатів вимогам ЄС. Складність вирішення цієї проблеми полягає у тому, що в ЄС відсутнє загальне законодавство у галузі державного управління та адміністративного права. З іншого боку, треба врахувати європейські стандарти державного управління. Тому шлях вирішення згаданої проблеми полягає у створенні державами-кандидатами таких адміністративних систем і інституцій державного управління, які могли б запровадити та дотримуватись *acquis communautaire* [139].

З наведеного слідує, що принципи функціонування публічної служби частково можуть бути закріплені в межах положень імперативних актів ЄС,

які є обов'язковими для всіх держав-членів, а також на рівні актів національного законодавства.

Перспективними для України в межах розширення її політичних, економічних, соціальних та правових можливостей, є результати дослідження та аналітичні дані, підготовлені організацією SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), яка є спільною ініціативою ОЕСР та Європейського Союзу, створена у 1992 році і ключова мета якої полягає у зміцненні основ для вдосконалення державного управління, а отже, підтримці соціально-економічного розвитку шляхом нарощування спроможності державного сектору, посилення горизонтального управління та покращення розробки та впровадження реформ державного управління, включаючи належне визначення пріоритетів, послідовність і бюджетування [149].

У вересні 2023 року SIGMA спільною ініціативою з ЄС та ОЕСР були підготовлено дослідження, яке містить аналіз принципів державного управління на запит Європейської Комісії. Принципи ґрунтуються на існуючих *acquis* ЄС, правових інструментах ОЕСР, інших міжнародних стандартах, а також передовій практиці країн ЄС та ОЕСР [134, с. 1].

У матеріалах дослідження передбачається, що ЄС та ОЕСР визнають, що належне державне врядування є вирішальним фактором для досягнення сталого розвитку, економічного зростання, конкурентоспроможності та кращої якості життя, а також для вирішення ключових викликів суспільства як сьогодні, так і в майбутньому. Обидві організації поділяють погляди на цінності, що визначають належне державне врядування, до того ж, допомагають урядам орієнтуватися в дедалі складнішому контексті та вдосконалювати державне управління, надаючи платформу для політичного діалогу та обміну досвідом, розробляючи рекомендації та надаючи необхідні порівняльні міжнародні дані та аналіз. В ЄС поняття «належного управління» було визначено поступово та включено до Хартії ЄС про основні права, що

пізніше поклало основу для визначення поняття адміністративного простору ЄС [134, с. 6–7].

Вже не вперше у межах даного дослідження ми помічаємо, що засади (стандарти, принципи) публічної служби ретранслюються та пропонуються до розуміння і усвідомлення через комплекс закріплених прав людини. Не виключенням у даному випадку є і правова система ЄС. Так, згадувана Хартія про основні права ЄС містить статтю 41, яка закріплює право на якісне управління, яке в свою чергу передбачає, що кожна людина має право на розгляд своєї справи неупереджено, справедливо та у відповідні терміни установами, органами, офісами та агентствами Європейського Союзу. Це право включає: (а) право кожної особи бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які могли б вплинути на неї чи на нього; (б) право кожної особи на доступ до інформації із дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; (с) адміністрація має зобов'язання вмотивовувати свої рішення. Кожна людина має право отримувати від Європейського Союзу будь-які збитки, завдані їй установами або її службовцями під час виконання своїх обов'язків відповідно до принципів, загальних для законодавства держав-членів. Кожна людина може писати до установ Європейського Союзу однією з офіційних мов Договору і має отримувати відповідь тією самою мовою [134].

Зміст закріпленого права містить такі принципи публічної служби, як справедливості, рівності, неупередженості, відкритості, законності, конфіденційності, рівного доступу. При чому, таке тлумачення слід вважати виключно авторським.

Потребу в оновленні принцип публічного управління версії 2014 року SIGMA пояснює, виходячи з наступних причин: потребою в оновленні структури принципів відповідно до найновіших стандартів і практики в ЄС, ОЕСР та інших міжнародних організаціях; 2) потребою визначення механізму кращого реагування на виклики, з якими стикається суспільство сьогодні та завтра, а також потребою в «чутливих» та «гнучких» державних

адміністраціях для вирішення мінливих політичних пріоритетів і вимог громадян; 3) потребою у пошукові нових інноваційних, екологічних методів взаємодії публічної служби і суспільства. Вагомим рішенням SIGMA слід вважати розмежування політичної та управлінської діяльності, у зв'язку з чим оновлені принципи розроблені таким чином, щоб бути «нейтральними щодо політики», що дозволяє державним адміністраціям, які їх дотримуються, краще досягати політичних пріоритетів, економічних, соціальних, екологічних цілей або цілей безпеки. Зазначається, що оновлені принципи також розширюють сферу дії за межі центрального уряду, включаючи регіональні та місцеві рівні влади, з метою сприяння узгодженому політичному підходу [149, с. 7–9].

Результати роботи, висвітлені у публікації, містять 32 принципи, які окреслюють цінності, поведінку та результати, та 270 підпринципів, які надають більш детальні вказівки щодо того, як досягти цих результатів і забезпечити належний адміністративний потенціал для їх реалізації [149, с. 10]. Досить вдалим також вважаємо підхід до систематизації факторів, які впливають на реалізацію принципів для вдосконалення системи реалізації стратегії публічного управління та адміністрування:

- розробка та координація політики (центру управління, планування політики, оцінка впливу, проведення консультацій, реалізація та оцінка політики, парламентський контроль);
- публічна служба та управління людськими ресурсами (зміни у системі зайнятості населення, набору фахівців та топ-менеджменту, організація і забезпечення мотивації та умов праці, забезпечення професійного розвитку);
- процедури надання послуг і цифровізація (робота з користувачами в центрах, забезпечення впорядкованих якісних послуг, доступність послуг і їх цифровізація);

– управління державними фінансами (формування бюджету, бюджетна звітність, виконання бюджету, внутрішній аудит, зовнішній аудит, забезпечення фіскальної автономії, внутрішній контроль, забезпечення законодавства про закупівлі). До того ж зазначено, що усі перелічені фактори повинні бути організовані відповідно до правил підзвітності та нагляду: організація, підпорядкування, прозорість і відкритість, адміністративна процедура і судовий розгляд, вплив і контроль зі сторони громадськості [149, с. 12].

Таким чином, результати даної роботи підтверджують нашу думку про те, що принципи не можуть існувати ізолювано у межах будь-якої правової системи, натомість вони залежать від ряду чинників, реалізувавши які можна вести мову про оптимальне «поле» для реалізації принципів, не зважаючи на просторово необмежений та об'єктивний характер останніх.

SIGMA до принципів публічного управління відносить наступні:

1. Програма реформ державного управління повинна гарантувати створення комплексної, надійної та стійкої системи, яка сприяє інноваціям та постійному вдосконаленню. Даний принцип відноситься до групи стратегічних та відображає загальний наратив діяльності всієї публічної служби в концептуальному розуміння.

2. Група принципів розробки та координації політики:

– державна політика є узгодженою та ефективно координується центральним урядом, рішення готуються та повідомляються чітко та прозоро;

– уряд планує та контролює державну політику ефективним та всеохоплюючим способом відповідно до допустимих меж фінансового контролю;

– державна політика розробляється на основі даних та аналізу, дотримуючись чітких і послідовних правил законотворчої діяльності, що гарантує легкодоступність законів та нормативних актів;

- усі ключові зовнішні та внутрішні зацікавлені сторони та широка громадськість беруть активну участь у консультуванні під час розробки політики;
- державна політика ефективно впроваджується та оцінюється, покращуючи політику результатів і зменшуючи регуляторні витрати;
- парламент ефективно контролює розробку урядової політики та забезпечує загальну політику та узгодженість законодавства.

3. Група принципів організації публічної служби:

- система працевлаштування збалансовує стабільність і гнучкість, забезпечує підзвітність публічних службовців і захищає їх від неправомірного впливу та незаконного звільнення;
- державне управління залучає та набирає на роботу компетентних людей на основі їх досвіду та досягнень і гарантує рівні можливості;
- ефективне лідерство розвивається через компетентність, стабільність, професіоналізм, автономність і чуйність підзвітних топ-менеджерів;
- публічним службовцям забезпечується мотивація, справедлива та конкурентоспроможна оплата праці та гідні умови праці;
- забезпечення професійного розвитку, результативності, що покращує навички, ефективність та результативність публічних службовців і забезпечує просування цінностей публічної служби.

4. Група принципів, що забезпечують організацію, підзвітність і нагляд:

- організація та управління публічним управлінням і адмініструванням сприяють підзвітності, ефективності та ефективності публічної служби;
- відповідальність чітко розподілена між рівнями влади, охоплюючи принцип субсидіарності та місцевої автономії, а також сприяння міжінституційній координації з ефективними механізмами контролю;

- прозорість і відкритість публічного управління та адміністрування;
- контроль парламенту, омбудсмена і вищого контрольного органу;
- право на належне управління підтримується через адміністративну процедуру, судовий розгляд та публічну відповідальність;
- забезпечення узгодженої та комплексної системи доброчесності державного сектору, що мінімізує ризики корупції.

5. Група принципів, що забезпечують надання послуг і дію процесів цифровізації:

- користувачі є центральним вектором уваги публічних службовців при розробці та наданні адміністративних послуг;
- надання спрощених та високоякісних послуг;
- доступність онлайн і офлайн адміністративних послуг, враховуючи різні потреби, обмеження отримувачів послуг;
- забезпечення цифровізації, як інструменту ефективної політики.
- Група принципів, що забезпечують управління державними фінансами:

- забезпечення формування річного бюджету у постійній середньостроковій перспективі, враховуючи баланс потреб з фінансовими можливостями;
- підтримка урядом виконання бюджету;
- виконання бюджету урядом і прозора звітність про таке виконання;
- виконання вимог та контролю видатків бюджету суб'єктами публічної служби для способ досягнення своїх цілей;
- забезпечення внутрішнього аудиту;
- забезпечення дієвості законодавства про державні закупівлі, включаючи реалізацію інструментів державно-приватного партнерства, що базується на принципах рівного ставлення, недискримінації, прозорості,

пропорційності та конкуренції та підтримується надійною структурою управління;

- замовники здійснюють операції з державних закупівель, включаючи державно-приватне партнерство, ефективно та економно;
- незалежна система перевірки закупівель забезпечує ефективне, швидке та грамотний розгляд скарг;
- усі державні кошти ефективно перевіряються незалежним аудитором;
- фінансова автономія регіональних та місцевих органів влади для виконання своїх повноважень, з фінансовим наглядом для сприяння відповідальному фінансовому управлінню [149].

Детальніше зосередивши увагу на принципах функціонування публічної служби, можна також виокремити такі принципи, як:

- відповідальності публічної служби перед громадянами;
- професійності та нейтральності (політичної) при вирішенні питань приватних осіб;
- етики поведінки;
- гарантування їх службового статусу, що передбачає недопущення неправомірного звільнення чи пониження на посаді;
- рівного доступу громадян до публічної служби, створення спеціальних прозорих можливостей громадян у процесі проходження ними публічної служби, гарантування можливостей їх професійного розвитку.

Більшість зазначених принципів можна віднести до внутрішньоорганізаційних. Така позиція викликає цікавість з огляду на те, що у національному законодавстві України принципу публічної служби направлені переважно до встановлення основ функціонування всієї системи публічної служби у її зв'язку із громадянами, таким чином, переважно закріплені принципи загального характеру. Викладені ж вище принципи

більше гарантують внутрішню організацію системи та її дієвість, що не є характерним для України.

Дещо відмінним є і розуміння стандартів діяльності публічної служби. В європейській правовій системі стандарти розуміються через значення цінностей, що не є характерним та очевидним для вітчизняної концепції. Зокрема, на думку одного з експертів інституту публічного адміністрування «Цінності є важливими компонентами організаційної культури та відіграють важливу роль у визначенні, управлінні та інформуванні про поведінку. Для бюрократичної моделі дотримання цінностей державного обслуговування на високому рівні може створити значну суспільну довіру та впевненість. І навпаки, слабе застосування цінностей або просування невідповідних цінностей може призвести до зменшення цих важливих елементів демократичного управління, а також до етичних дилем і дилем у прийнятті рішень» [143], тобто цінності є гарантією існування демократії, яка неможлива без ідеалів, які повинні бути дотримані.

Категорії «стандарти» та «принципи» слід визнати доречними для застосування для характеристики функціонування публічної служби з урахуванням того, що стандарти можуть реалізовувати принципи і діяти у визначених такими принципами межах [63, с. 163].

Разом з тим наукові джерела пропонують підхід, відповідно до якого цінності та принципи слід розрізняти, виходячи з наступного. Зазначається, що «принципи» та «цінності» часто використовуються адміністрацією як взаємозамінні, але для цілей їх реалізації пропонується критерій тривалості, сутність якого полягає у наступному: принципи мають бути основоположними та стійкими. Наприклад, чесність є цінністю, а також основним принципом, який має застосовуватися до всіх державних службовців, незалежно від часу чи місця. У деяких випадках ці принципи затверджуються в законах або підзаконних актах як права або обов'язки адміністрації, в тому числі у формі актів державної служби, як показано в порівняльному аналізі законодавства про державну службу в Австралії,

Канаді, Новій Зеландії та Сполучених Штатах Америки. Право на ефективне управління, наприклад, закріплено в Хартії основних прав ЄС; цінності також можуть бути постійними, але однаково можуть з'являтися та змінюватися з часом у міру зміни умов. Хоча цінності можуть здаватися позачасовими, нові цінності виникають як наслідок певних обставин (наводиться приклад, коли прозорість процесів, їх ефективність – є цінностями, прийнятими більшістю адміністрацій відносно недавно, у відповідь на технологічні зміни (наприклад, розвиток мережі Інтернет) і суспільні вимоги (соціальні медіа). Відкритість продовжує регулярно переглядатися, оскільки громадяни та підприємства переходять від пасивної взаємодії (отримання публічної інформації) до активної взаємодії з адміністраціями (доступ до даних і, у деяких випадках, розробка гібридних державно-приватних послуг) за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [147, с. 17–18].

Також зазначається, що у деяких випадках цінності стають принципами державного управління, як правило, тому, що вони були прийняті на рівні всього суспільства, і потім їх також можна описати як фундаментальні принципи. Наприклад, рівне ставлення адміністрацій до всіх людей, незалежно від статі, віку, раси чи переконань, не було загальновизнаною цінністю протягом більшої частини історії людства. Однак тепер це твердо встановлено як принцип у Європейській конвенції з прав людини. Іншими словами, усі принципи також є цінностями, але не всі цінності стають встановленими як принципи. Крім того, європейські дослідники зазначають, що акцент, який приділяється конкретним цінностям, може змінюватися з часом у міру зміни контексту, а також те, що цінності також можуть бути взаємопов'язаними та взаємозалежними (підзвітність, наприклад, вимагає прозорості та відкритості) [147, с. 18].

Зазначене дає підстави вважати, що цінності є динамічними, а принципи (стандарти, засади) – статичними, що може означати значне скорочення переліку стандартів та розширення переліку цінностей. Такий

підхід є новим для науки адміністративного права та системи функціонування публічної служби. Повертаючись до нормативного аналізу діючого законодавства слід відзначити, що ні Закон України «Про державну службу», ні Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не містить поняття «цінності», як і інші аналізовані у попередньому розділі роботи нормативно-правові акти, що регулюють порядок функціонування публічної служби в Україні.

Досить цікавою є також думка, що виокремлення принципів як довготривалих цінностей має менший вплив на регулювання суспільних відносин, ніж забезпечення того, щоб набір цінностей був чітко визначеним і широко поширеним. Кожна адміністрація працює зі своїм власним набором цінностей – неявних чи явних – які виявляються в щоденній реалізації державної політики та послуг, при чому, цінності конкретних публічних служб відносять до правового статусу публічних службовців та тих якостей, які визначають їх характер, освіту, виховання, культуру, традиції, правові обмеження та межі втручання їх менеджерів і політичних лідерів. Проте, така модель створює ризик непослідовності у прийнятті рішень: цінності будуть суперечити або, принаймні, сильно відрізнятися між установами, офісами та окремими особами. Саме тому визнання ролі принципів є вкрай важливим та необхідним для уніфікації ціннісних характеристик служби [147, с. 18].

Дослідниками запропоновано наступну сукупність європейських принципів та цінностей публічної служби (при чому деякі визначені виключно як принципи, тоді як інші можуть тлумачитись за своєю онтологічною природою двозначно):

- принцип законності, який включає зміст концепції верховенства права і становить умову для економічного процвітання та суспільної стабільності;
- принцип узгодженості (цілісності) між потребами громадян та вертикальними вказівками центрального уряду. Даний принцип також пов'язаний із доброчесністю;

– принцип неупередженості – публічна служба повинна гарантувати однакове ставлення до всіх громадян і підприємств. Крім того, неупередженість передбачає прояв поваги до всіх, чесність і справедливість: не віддавати перевагу одним інтересам над іншими, проявляти об'єктивність у прийнятті рішень і уникати дискримінації чи упередженого ставлення до найму персоналу, і надання послуг;

– цінність інклюзивності, яка повинна розумітися ширше, ніж неупередженість, і передбачає, що всі члени суспільства повинні відчувати, що вони мають доступ до прийняття рішень;

– цінність відкритості, складовою якої є прозорість діяльності публічної служби для громадян;

– цінність орієнтованості на користувача при наданні інформації та інших послуг, гарантуючи, що пріоритетом є потреби користувачів (орієнтація на користувача також пов'язана з інклюзивністю та наголошує на цінностях професіоналізму, надійності, поваги та ввічливості);

– цінність зворотної реакції, яка реалізується через орієнтованість на користувача. Ця цінність визнає дилеми управління в прагненні інклюзивності (намагаючись задовольнити потреби всієї громади), що може передбачати балансування конкуруючих інтересів, і передбачає постійний діалог із зацікавленими сторонами;

– цінність доступу до послуг, відповідно до якої публічна служба має бути «неподільною», щоб громадяни та підприємства могли звертатися до будь-якої структури (органу, особи) та отримувати однакові стандарти обслуговування, а в ідеалі або отримати доступ до всіх послуг через один або будь-який портал,

– цінність ефективності, що проваляється у взаємозв'язку між вкладом та результатами в політиках, програмах, проектах, службах та організаціях, за яких досягаються позитивні результати діяльності публічної служби для приватних осіб;

- цінність стійкості, яка визнається у якості сучасної цінності, яка може мати прояв у вигляді результатів (фінансова та/або технічна стійкість) після закінчення терміну дії політики, або ж екологічної стійкості у процесі діяльності публічної служби;
- цінність бачення, місії в середньостроковій та довгостроковій перспективі;
- цінність рефлексії – реакції на зміни та процеси вдосконалення, аналіз прогресу та ефективності, особливо в контексті управління, орієнтованого на результати, вироблення механізму зворотної реакції на скарги;
- цінність інновацій, що визначає прагнення до постійного вдосконалення (розробка та вдосконалення політики, креативні способи надання державних послуг, державні закупівлі науково-дослідних робіт та інновацій тощо);
- цінність відповідальності - зобов'язання публічної служби звітувати, а отже, нести відповідальність за рішення, які вони приймають від імені будь-яких громад, які вони представляють, незалежно від рівня (наднаціонального, національного, регіонального) або місцевого, що надає перевагу їх законності, цілісності та відкритості/прозорості [147, с. 21–23].

Проаналізована модель відображає узагальнене уявлення про систему стандартів функціонування публічної служби в Європейському Союзі. Враховуючи потреби національної правової системи в узгоджені з правом ЄС, для України позитивним буде перейняття концептуального підходу визначення цінностей та принципів функціонування публічної служби. Додатково з'ясовано, що в межах вітчизняних нормативно-правових актів цінності публічної служби не виділяються в межах окремої теоретичної категорії.

Європейські стандарти публічної служби враховують і визнають роль політичної складової, яка неодмінно впливатиме на процеси публічного

адміністрування, а більшість цінностей віднесені до внутрішньоструктурних. До того ж, принципи публічної служби розглядаються через призму принципів публічного урядування, хоча й останнє можна розглядати як процес, а власне публічну службу – як структуру, об’єктивізовану у правовій дійсності.

3.3 Напрями вдосконалення функціонування публічної служби в Україні

Не викликає сумнівів той факт, що стандарти публічної служби становлять основу її діяльності, потреба у перегляді якої залишається актуальним питанням для сучасної науки адміністративного права. Державотворчі події в історичному розвитку України років її незалежності свідчать про однозначність обраного вектору державної політики у впровадженні європейських стандартів та цінностей, а системним елементом такої політики є і публічна служба.

Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифіковану із заявою Законом № 1678–VII від 16.09.2014 (далі – Угода про асоціацію), передбачено, що сторони визнають спільні цінності, які ґрунтуються на засадах поваги до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і повазі до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, які сприяють участі України в Європейських політиках; визнають важливість, яку надає Україна своїй європейській ідентичності; беруть до уваги міцну суспільну підтримку в Україні європейського вибору країни; визнають, що спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права, також є ключовими елементами цієї Угоди, а також те,

що політична асоціація та економічна інтеграція України з Європейським Союзом залежатиме від прогресу в імplementації цієї Угоди, а також від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей і прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах та стану адаптації законодавства України до асquis ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді; бажають просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації та впевнені в необхідності для України впроваджувати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи з метою ефективного виконання цієї Угоди та будучи відданими рішучій підтримці цих реформ в Україні [128].

Вагома частина передбачених напрямів реформування взаємовідносин сторін угоди стосуються трансформації саме політичного та правового зв'язків і просторів. На наш погляд, враховуючи сформовані вище висновки стосовно теоретичної сутності поняття «публічна служба», обидва вектори змін (політичний та правовий) рівнозначно впливають на зміни у формуванні та реалізації її стандартів діяльності.

Розділ III Угоди про асоціацію «Юстиція, свобода, безпека» містить статтю 14, положення якої передбачає, що в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод [128], з чого слідує, що основним об'єктом впливу та основоположним принципом є верховенство права та забезпечення поваги до прав людини і основоположних свобод.

В частині реформування публічної служби для України вкрай важливе та ключове значення має положення статті 6 Угоди про асоціацію, яким передбачено, що сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться також у статті 14 цієї Угоди [128], не зважаючи на те, що вказані у даній статті принципи здебільшого стосуються порядку співробітництва між сторонами.

Вітчизняні учені неодноразово звертались до питання реформи публічної служби в Україні, тому вважаємо за необхідне навести деякі підходи в межах досліджуваної проблематики.

Зокрема, слід зазначити, що деякі автори вважають, що нове законодавство про державну службу відображає новий виток зміни наукових підходів до вирішення суто практичних проблем організації та проходження державної служби в Україні. Еволюція наукових поглядів творчо поєднується з політичними намірами та соціально-економічними трансформаціями в українському суспільстві. І сьогодні історія реформування інституту державної служби нараховує ряд інтегрованих концептуальних ідей щодо подальшого розвитку системи державного управління в Україні, і окремо системи державної служби [109, с. 314], таким чином, автори розмежовують функціонування публічного управління та публічної служби.

Науковці також зазначають, що аналіз процесу модернізації публічної служби в країнах Європейського Союзу дозволяє виділити основні тенденції, які потрібно врахувати Україні: правове й організаційне забезпечення, створення необхідних для здійснення модернізації інституцій, орієнтація на надання якісних публічних послуг, децентралізація, деконцентрація, інноваційність, впровадження нових управлінських технологій, реформування публічної служби, вдосконалення управління людськими ресурсами [109, с. 325].

З наведеного слідує, що такий нелінійний підхід у реформуванні публічної служби є доречним для національних реалій розвитку суспільних відносин та відповідає потребам сучасного стану розвитку політичного та соціального внутрішнього простору України. Відповідно, запропоновані стандарти – деконцентрації, інноваційності та децентралізації – цілком можна вважати стандартами сучасної публічної служби України, які, на відміну від аналізованих у попередніх структурних підрозділах роботи, є такими, що характеризують основи функціонування публічної служби зовнішнього типу, а не є внутрішньо організаційними.

Цікавим є також підхід, відповідно до якого основними напрямками реформування й модернізації публічної служби є: законодавче закріплення нових підходів до управління, організації та функціонування публічної служби; удосконалення конкурсних засад добору кадрів на публічну службу та управління людськими ресурсами на публічній службі; забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу публічної служби; регламентування порядку й процедури надання публічних послуг; забезпечення реалізації етичних засад публічної служби та реформування інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців; підвищення ефективності управління публічною службою; впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; реформування системи оплати праці та мотивації публічних службовців; підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби. Разом з тим, основними напрямками гармонізації публічної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС науковці визнають: впровадження стандартів дотримання трудових і соціальних прав людини,

основоположних свобод; стандартів демократичного/або доброго врядування; стандартів електронного врядування, стандартів управління якістю; стандартів управління людськими ресурсами; стандартів доброчесності; стандартів безперервної освіти дорослих [109, с. 357–358], з чим ми цілком погоджуємось.

Стандарти публічної служби як основні засади її функціонування є відносно сталими категоріями. Проте, на наш погляд, слід розглянути окремі найбільш вразливі аспекти діяльності публічної служби, які потребують глибокого переосмислення на законодавчому рівні та на рівні суб'єктивного усвідомлення публічними службовцями.

Не зважаючи на стрімкий процес адаптації законодавства України до вимог ЄС, вважаємо, що до кінця не вирішеним залишається питання якості публічних послуг, які надаються публічною службою, що пов'язано з оціночністю та відносністю самого поняття якості.

Європейським інститутом державного управління у 2019 році було підготовлено Посібник щодо провадження САФ 2020 – загальної системи оцінювання, яка відображає рівень якості державного управління в Європі. САФ визнається першим інструментом на території Європи, який дозволяє здійснювати управління якістю роботи всіх організацій державного сектору і стосується всіх аспектів організаційної досконалості [152].

У публікації зазначається, що окрім зазначеного вище, загальна система оцінювання (САФ) – це загальна модель управління якістю для самооцінки, розроблена державним сектором для державного сектору. САФ є безкоштовним і доступним у відкритому доступі, щоб допомогти організаціям державного сектору покращити свою ефективність. Систему оцінювання було розроблено для використання в усіх частинах державного сектору та визнано адаптованою для національного/федерального, регіонального та місцевого рівнів публічного сектору усіх країн світу. При формуванні САФ враховано комплексний, цілісний підхід до оцінки впливу

різних факторів на управлінські процеси, які можуть бути реалізовані за умови взаємодії надавачів та отримувачів публічних послуг [152].

Система САФ оперує поняттям «принцип досконалості», яку можливо досягти при дотриманні належного рівня таких показників, як:

- розвиток партнерства;
- соціальна відповідальність;
- орієнтованість на результат;
- орієнтованість на потреби громадян/бізнесу;
- лідерство та стійкість (стабільність) системи публічної сфери;
- ефективність менеджменту процесів;
- професійний розвиток та залученість надавачів послуг (публічних службовців);
- постійний розвиток та впровадження інновацій [152].

До того ж передбачається, що запропонована система принципів доповнюється потребами врахування процесів діджиталізації, гнучкості, стійкості та адаптивності до змін.

Національним агентством з питань державної служби було видано наказ № 230–20 від 8 грудня 2020 року, яким було затверджено Методичні рекомендації щодо проведення обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, які містять такі критерії як лідерство, стратегія та планування, управління людськими ресурсами, оцінка партнерства та ресурсів, управління та планування процесами, загальне сприйняття діяльності органу, оцінка орієнтованості на громадян, оцінка результатів соціальної відповідальності та оцінка інших результатів діяльності [81].

Вищезазначений акт направлений на оцінку якісних характеристик діяльності центральних органів виконавчої влади та міністерств, проте, в нормативно-правовій системі нашої держави відсутній акт, який би визначав критерії відповідності якості діяльності інших суб'єктів публічної служби.

Наступним стандартом, впровадження та визнання якого, на наш погляд, є перспективним для розвитку публічної служби є стандарт персональної відповідальності публічних службовців. Можливість доповнення чинного законодавства даним стандартом гарантовано перш за все положенням статті 3 Основного Закону, яким передбачено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність [37].

Слід погодитись з доводами Чернишової В. Ю., яка зазначає, що у зв'язку з цим можна вдатися до філософських роздумів про природу відповідальності та її розуміння і значення в державотворчому контексті. Відповідальність це завжди конкретні втрати негативного характеру для сторони, яка порушила установлене правило. В розумінні державного ладу відповідальністю є негативний наслідок, якого зазнає винний суб'єкт певних суспільних відносин. В даному випадку необхідним ще є з'ясування, хто забезпечує реалізацію застосування відповідальності, як визначити суб'єкта до якого негативні наслідки будуть застосовані та як визначити їх об'єм/розмір. Хибним буде стверджувати, що інститут відповідальності не контролюється самою ж державою: відповідальність, як міра, повинна бути чітко санкціонованою (дозволеною) державою, а отже, закріпленою у конкретних нормативно-правових актах. Таким чином, існування та реалізація відповідальності в демократичній, правовій, соціальній державі, якою є Україна, здійснюється шляхом передбачення в положеннях норм статей нормативно-правових документів тих негативних заходів до винних суб'єктів, про які ведеться мова. Дослідниця також вважає, що у складі діяльності публічної служби можна виділити такі рівні: загальний, коли мається на увазі діяльність всього інституту публічної служби без розділення на рівні, інституції та сфери діяльності; публічна служба на рівні конкретного органу; публічна служба як діяльність конкретного публічного службовця [137, с. 97, 99].

Враховуючи діюче на сьогодні законодавство про публічну службу, аналізу підлягають також положення вже неодноразово згадуваного Закону

України «Про державну службу», статтями якого передбачені основи матеріальної та дисциплінарної відповідальності службовців. Очевидно, що наслідки, які потенційно можуть настати внаслідок порушення публічним службовцем реалізації наданих йому повноважень, можуть мати для особи індивідуальний негативний характер або ж для держави чи колективного суб'єкта. Проте, суб'єктивна прив'язка наслідків не відмінює того факту, що їх причиною є рішення (дія чи бездіяльність) конкретного суб'єкта – публічного службовця, який вчиняє протиправне діяння [65].

В межах законодавства Європейського Союзу питання персональної відповідальності публічних службовців вирішене на рівні Рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду», яка передбачає можливість застосування заходів юридичної відповідальності до органу публічної влади, у тому числі як будь-якого публічно-правового суб'єкта будь-якого виду чи рівня... та будь-якої приватної особи при здійсненні нею прерогатив офіційної влади» [148]. І хоча даним актом не виключається колективна відповідальність органу, ним і не заперечується можливість застосування персональної відповідальності.

Таким чином, персоналізація (або ж персоніфікація) юридичної відповідальності публічних службовців гарантуватиме захист прав та свобод людини громадянина, юридичних осіб у процесі їх комунікації з суб'єктами публічної служби.

Додаткового розвитку та розробки інструментів практичного впровадження потребує стандарт інноваційного розвитку публічних службовців, не зважаючи на те, що принцип інноваційності публічної служби підтримується деякими ученими.

За результатами досліджень, проведеними міжнародною компанією KMPG, на сьогодні в системі публічної служби та публічного управління фокус уваги зміщується на нові моделі, які побудовані на цифрових технологіях, «хмарних» платформах, співпраці з іншими урядами, нових

моделях взаємодії з базами виробництва. Експерти зазначають, що цифрова трансформація формує сучасний уряд, елементи якого взаємопов'язані та інтегровані. Такий уряд – оперативний, чуйний та побудований так, щоб у центрі його діяльності перебували саме клієнти. Пандемія дала світові – і самим урядам – несподіваний, але надзвичайно відкритий погляд на те, що можливо, а перспективні уряди вже застосовують створений під час пандемії поштовх, використовуючи непередбачувану «золоту можливість» для історичних інновацій [130, с. 40]. До того ж, як підкреслюється у звіті «Використання інновацій у державному управлінні» Організації економічного співробітництва та розвитку, урядам необхідно «діяти прозоро щодо даних, які вони збирають, і чітко демонструвати цінність продуктів, створених в результаті цього». Це стає все більш нагальним питанням щодо того, як громадяни отримують глибоке розуміння алгоритмів, що використовуються онлайн-платформами та усвідомлюють потенційну загрозу несумлінного використання даних. Згідно зі звітом KPMG 2020 Global Customer Experience Excellence report, 98% клієнтів висловлюють занепокоєння щодо їхніх персональних даних і того, що з ними відбувається. Для покращення внутрішніх операцій і заохочення обміну даними урядам неминуче доведеться впровадити жорсткі протоколи кібербезпеки [130].

У 2023 році Урядом України було затверджено План пріоритетних дій на 2023 рік, який складається з більш ніж 500 завдань та містить такі основні напрямки: безпека та оборона; інтеграція в ЄС та НАТО; енергетична безпека; відбудова країни; макрофінансова стабільність та підтримка бізнесу; ветеранська політика; безпечна, доступна та якісна освіта; продовження децентралізації та регіональний розвиток; підтримка громадян, які опинились у складних обставинах; ефективне державне управління; наука та інновації для розвитку; здорова нація; санкційна політика та верховенство права; захист довкілля [60]. У зв'язку з цим у 2023 році було проведено засідання ради ОЕСР на рівні міністрів «Відбудова України шляхом зміцнення регіонального та муніципального управління», що було розпочато в грудні

2022 року, в межах якої за участі Європейського альянсу міст і регіонів за відновлення України, Комітету регіонів, Європейської Комісії та урядів Швейцарії, Великої Британії та України було обговорено питання посилення ролі регіональних і місцевих органів влади в процесі реконструкції та відновлення України в тому числі на шляху до вступу в ЄС [144].

ОЕСР також у своїх документах надає інформацію, відповідно до якої уявлення по сучасне функціонування публічного сектору, тобто публічної служби, неможливе без розуміння важливості та необхідності інноваційного розвитку. Зокрема, зазначається, що Рамкова програма інноваційного потенціалу ОЕСР допомагає урядам відійти від інновацій як спеціальної діяльності та перейти до підтримки інноваційного потенціалу як важливого системного ресурсу для урядів. Через призму чотирьох ключових питань Рамкова програма досліджує інноваційний потенціал на індивідуальному, організаційному та системному рівнях державного сектора [142], при чому усі чотири ключові питання (критерії) повинні бути з'ясовані на первинному (індивідуальному рівні) функціонування публічної служби: причини впровадження інновацій, які передумови запровадження інновацій, з'ясування необхідних змін для впровадження інноваційних практик у повсякденну діяльність та який вплив матимуть інновації на майбутній стан функціонування публічної служби.

Європейська Комісія також підтримує ідеї інноваційності діяльності публічної служби. Зокрема, передбачено, що в системі публічного управління та публічної служби формується нова інноваційна парадигма та принципи діяльності. У пошуках розробки конкретних рекомендацій щодо подолання перешкод для запровадження інновацій, Експертна група визнала такі чотири принципи, які повинні бути основою функціонування державного сектора:

- спільне проектування та спільне створення інноваційних рішень (з іншими державами-членами, іншими частинами уряду, підприємствами, третім сектором та громадянами);

- прийняття нових і спільних моделей надання послуг (для державних, приватних і неурядових організацій, як всередині, так і за кордоном);
- максимальне залучення сучасних технологій у повсякденну діяльність (повсюдне використання соціальних медіа, мобільності, великих даних, хмарних обчислень, запакованих у нові цифрові урядові пропозиції);
- прийняття ставлення до експериментування та підприємництва (сам уряд має стати сміливішим та більш підприємливим) [146].

Європейська Комісія зазначає, що ці принципи мають бути впроваджені в усій екосистемі суб'єктів державного сектору для найбільшого підвищення якості, ефективності, справедливості, прозорості та підзвітності [146].

Європейська Комісія також надає ряд рекомендацій (по групам) по впровадженню інструментарію інноваційності у діяльність публічного сектору:

- перша група рекомендацій, що вказує шлях до покращеного управління та володіння інноваційними процесами (Leading Innovation): створення програми для розширення можливостей та об'єднання інноваційних громадських лідерів за допомогою публічних семінарів; встановлення механізму «Права на оскарження», за допомогою якого громадські організації, органи місцевого самоврядування та навіть держави-члени могли б подати заявку на звільнення від існуючого правила чи положення, що не відповідає інноваційному розвитку; створення інноваційної лабораторії ЄС у Європейській Комісії для підтримки, сприяння та сприяння більшій кількості інновацій;
- друга група рекомендацій стосується практичного розширення можливостей учасників процесу інноваційного розвитку (Enabling Innovation): створення мережі Єдиних контактних пунктів з питань інновацій (iSCP) у всіх державах-членах, які нададуть організаціям державного сектору

швидко, практично та недорого допомогу в розробці нових рішень через процес, керований колегами; створення основ для надання технічної підтримки щодо інновацій; випробовування пілотних проектів інноваційних рівень в публічній службі в державах-членах, які мають радикальний трансформаційний потенціал; створення системи для заохочення експериментів в інноваційній діяльності в державному секторі за рахунок невеликих фінансових витрат;

– третя група рекомендацій спрямована на розширення бази знань і надання чітких орієнтирів, які стимулюватимуть подальші інновації (інформування про інновації): створення інструментарію інновацій, орієнтованого на державних менеджерів, який включатиме послідовний набір інструментів; створення системи контролю інновацій на основі показників результативності [146].

Європейська Комісія також вважає, що реалізація цих рекомендацій наблизить Європу до нової інноваційної архітектури і встановить глобальний стандарт для державного сектора. Для ефективного поширення інновації потребують політичних і фінансових зобов'язань усіх зацікавлених сторін на європейському рівні, держав-членів та публічної служби місцевого рівня [146].

Отже, вважаємо за необхідне підкреслити, що перспективним для України є врахування нового підходу у тлумаченні стандартів функціонування публічної служби, який враховує не лише внутрішню організаційні аспекти її діяльності, а й має концептуальне системоутворююче значення, що стосується, зокрема, таких принципів, як деконцентрації, децентралізації.

Враховуючи європейський напрям розвитку національної правової системи, позитивними кроками на шляху до вдосконалення діючої публічної служби стане нормативне закріплення з подальшою деталізацією таких стандартів, як стандарт якості у функціонуванні публічної служби, який можна також визначити, як стандарт якості надання публічних послуг

публічною службою, який дозволить на підставі визначених критеріїв та умов аналізувати результативність та ефективність публічної служби, вчасно реагувати на необхідні зміни у процесах комунікації з приватними особами та сприятиме формуванню належного рівня довіри громадян до публічної служби; стандарт персональної відповідальності публічних службовців, який на сьогодні залишається нереалізованим досконало в межах дії чинного законодавства та призводить до формування негативного ставлення приватних осіб до діяльності публічних службовців та зловживання останніми своїми повноваженнями; інноваційності діяльності публічної служби, яка повинна трансформуватися з декларативного стандарту на реальний механізм покращення функціонування досліджуваного суспільного інституту.

Висновки до розділу 3

В ході аналізу міжнародно-правового механізму закріплення та гарантування засад функціонування публічної служби з'ясовано, що система міжнародних засад діяльності публічної служби містить універсальні правила та засади, які є обов'язковими для окремих суб'єктів міжнародно-правових відносин, які є водночас учасниками договірних відносин. Також встановлено, що основи стандартів функціонування публічної служби віднесено до структури внутрішньої політики кожної окремої держави з гарантуванням механізму їх регулювання внутрішньодержавними органами, що підкреслює дуальний характер міжнародних стандартів, який означає, що останні повинні бути імplementовані у вітчизняне законодавство та відповідати потребам і запитам конкретної держави у конкретний історичний період розвитку, а також існувати і діяти незалежно від рівня розвитку національного нормативно-правового регулювання. Таким чином, міжнародно-правові стандарти функціонування публічної служби виступають у ролі інтегруючих факторів у міжнародних публічних відносинах, а також у ролі концептуальних беззаперечних орієнтирів.

Аналіз теоретичних та нормативних джерел вказує на те, що відносини у процесі реалізації публічної служби, також можна тлумачити дуально: як загальні, визнані світовим співтовариством ідеї, цінності, абстрактні ідеали формування та реалізації відносин у системі діяльності публічної служби або як нормативно закріплені засади, що в свою чергу однозначно підтверджує їх обов'язковість. Міжнародні принципи функціонування публічної служби закріплені у міжнародних договорах та угодах, які визначають загальний правовий статус людини. Додатково слід визнати відсутність єдиного нормативного акту, який би містив перелік досліджуваних принципів, для яких характерною ознакою є їх антропологічність та антропоцентричність.

Додатково з'ясовано, що в системі міжнародно-правових стандартів функціонування публічної служби особливу роль відіграють невизнані, незакріплені принципи, які існують органічно в системі здійснення публічної служби, формуючи таким чином загальновизнані неоспорювані межі допустимої поведінки спеціальних суб'єктів. Тому, слід визнати, що норми *jus cogens* в контексті дотримання стандартів функціонування публічної служби виконують фундаментальну роль, яка в свою чергу відображає істинне та об'єктивне призначення публічної служби, яке виражається у служіння інтересам приватних осіб та дотримання їх прав, свобод та законних інтересів у процесі звернення до держави для вирішення правових ситуацій. Такі норми також є об'єктивізованими у правовій дійсності та не потребують додаткового доведення чи обґрунтування, що відображає їх специфічний характер. В свою чергу це означає, що міжнародні принципи функціонування публічної служби повинні знаходити своє відображення в межах міжнародного звичаєвого права (як одного з відображень концепції *jus cogens*) та міжнародного конвенційного права.

Що стосується стандартів діяльності публічної служби у межах законодавства Європейського Союзу, слід зазначити, що принципи публічної служби у праві ЄС ототожнюються з принципами публічного адміністрування, що відображає основні тенденції розвитку сервісного

спрямування держави, оскільки публічне адміністрування ЄС включає весь спектр діяльності держави по вирішенню питань приватних осіб. У контексті зв'язку понять «публічне урядування» та «публічна служба», публічне урядування можна розглядати як процес, а власне публічну службу – як структуру, об'єктивізовану у правовій дійсності, що впливає на визначення переліку закріплених стандартів. Тому, принципи функціонування публічної служби частково можуть бути закріплені в межах положень імперативних актів ЄС, які є обов'язковими для всіх держав-членів, а також на рівні актів національного законодавства.

Європейська правова доктрина та нормативні джерела свідчать про те, що стандарти розуміються через значення цінностей, що не є характерним та очевидним для вітчизняної концепції. Тому, варто дотримуватись підходу, відповідно до якого цінності є динамічними, а принципи (стандарти, засади) – статичними, що може означати значне скорочення переліку стандартів та розширення переліку цінностей. Такий підхід є новим для науки адміністративного права та системи функціонування публічної служби.

Особливістю європейської системи стандартів публічної служби є врахування і визнання ролі політичної складової, яка неодмінно впливатиме на процеси публічного адміністрування.

Що стосується перспективних напрямів вдосконалення діючої системи функціонування публічної служби, з'ясовано, що для національної правової системи перспективним є врахування нового підходу у тлумаченні стандартів функціонування публічної служби, який враховує не лише внутрішньо організаційні аспекти її діяльності, а й має концептуальне системоутворююче значення, що стосується, зокрема, таких принципів, як деконцентрації, децентралізації.

В контексті правового, політичного, соціального та економічного наближення України та ЄС, позитивними кроками на шляху до вдосконалення діючої публічної служби стане нормативне закріплення з подальшою деталізацією таких стандартів, як стандарт якості у

функціонуванні публічної служби, який можна також визначити, як стандарт якості надання публічних послуг публічною службою, який дозволить на підставі визначених критеріїв та умов аналізувати результативність та ефективність публічної служби, вчасно реагувати на необхідні зміни у процесах комунікації з приватними особами та сприятиме формуванню належного рівня довіри громадян до публічної служби; стандарт персональної відповідальності публічних службовців, який на сьогодні залишається нереалізованим досконало в межах дії чинного законодавства та призводить до формування негативного ставлення приватних осіб до діяльності публічних службовців та зловживання останніми своїми повноваженнями; інноваційності діяльності публічної служби, яка повинна трансформуватися з декларативного стандарту на реальний механізм покращення функціонування досліджуваного суспільного інституту.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, зокрема на підставі аналізу наявних наукових і нормативних джерел виявлено наукові підходи до визначення основних підходів до розуміння сутності функціонування сучасної публічної служби в Україні, з'ясовано базові та особливі ознаки чинного нормативно-правового регулювання публічної служби, нормативні протиріччя, які підтверджують актуальність запропонованої тематики дослідження, виявлено основні теоретичні підходи до розуміння базових правових категорій запропонованого предмета дослідження в межах адміністративно-правової науки, а також проблемні аспекти та протиріччя у практичному застосуванні стандартів функціонування публічної служби з урахуванням міжнародного та європейського досвіду, сформовано науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання функціонування публічної служби в Україні з урахуванням вимог міжнародного та європейського характеру. Основні висновки дисертаційного дослідження виявляються у такому:

1. Визначено, що результати наукового аналізу генези концепції публічної служби в контексті адміністративно-правової реформи вказують на те, що ключове місце та роль у межах практичної реалізації завдань публічної служби відводиться новій соціально-юридичній категорії людиноцентризму, яка суттєво вплинула на формування нової парадигми публічної служби. З'ясовано підходи до визначення концепції людиноцентризму, започаткованої адміністративною реформою 1998 року, які полягають у тому, що така концепція може тлумачитись як нова форма організації влади, як філософія гуманістичного напрямку або як напрям розвитку науки адміністративного права як основного в межах галузей публічного права. З'ясовано, що сучасний стан організації публічної служби залежить від стану сприйняття органічного зв'язку між такими категоріями,

як держава, людина (особа), право. Встановлено, що такий зв'язок проявляється на рівні уособлення державою правового зв'язку з особою через сферу публічних відносин, які підлягають нормативно-правовому регулюванню галузями публічного права, особлива роль серед яких відводиться адміністративному праву, та дуалістичною природою держави, що виражається, з одного боку, у відособленому її існуванні як окремого учасника суспільних відносин, а з іншого – утворення держави є результатом колективної свідомості і волі осіб. Обґрунтовано, що держава є суб'єктом, що виник внаслідок делегування дій, повноважень та загальної волі, а тому її функціональне призначення повинно бути спрямоване на задоволення інтересів суб'єктів делегування, а результат діяльності публічної служби виражається в новосформованому праві – правовій системі, яка повинна існувати для задоволення та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб, які створили (сформували) державу. Додатково обґрунтовано неможливість самостійного існування держави як утворення, а тому її функції виконують спеціально уповноважені суб'єкти, які у сукупності і формують інститут публічної служби.

2. У ході дослідження наукових підходів до визначення сутності та змісту поняття «публічна служба» з'ясовано, що невирішеними залишаються питання розмежування політики та управління, які як соціальні категорії мають єдину основу та схожу природу, незважаючи на те, що у контексті адміністративної реформи і формування соціального, суспільного інституту публічної служби ідейна основа зв'язку публічного управління і політики та публічної служби і політики буде мати власні визначені відмінності. З'ясовано, що основними критеріями визначення діяльності, яку слід відносити до інституту публічної служби, є критерій публічності діяльності, зміст якого також потребує додаткового обґрунтування в межах науки адміністративного права, що додатково пояснюється формуванням нових зв'язків між публічними та приватними суб'єктами, частковим змішуванням природи таких відносин, та критерій професіоналізму, який виступає у ролі

ознаки службової діяльності, що потребує внесення змін до визначення публічної служби, передбачене положенням статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

3. Встановлено, що сучасна наука адміністративного права не містить єдиного підходу до визначення поняття публічної служби, що пояснюється наявністю наукової дискусії стосовно віднесення до публічної служби політичного критерію (політичних посад) та наявністю плюралізму позицій щодо категорій «адміністративна посада», «професіоналізм», «публічні інтереси», що може бути вирішене за рахунок прийняття спеціального Закону України «Про публічну службу», який регулюватиме питання функціонування публічної служби з чітко визначеним переліком критеріїв статусу публічних службовців. Запропоновано публічну службу розуміти як професійну діяльність на державних політичних посадах, цивільну державну та мілітаризовану службу, службу в органах місцевого самоврядування, які спрямовані на задоволення публічних інтересів та захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громад, держави. Також обґрунтовано необхідність нормативного визначення змісту понять «публічний інтерес», «цивільна державна служба» (з переліком видів діяльності або посад) та «мілітаризована служба», «політична посада», що дозволить уникнути колізій у віднесенні до публічної служби діяльності у сфері громадських організацій та відобразить основне призначення цього правового інституту. З'ясовано, що в межах науки адміністративного права публічну службу слід вважати інститутом адміністративного права з ознаками міжгалузевого інституту як системи правових норм, що регулюють відносини, які формуються у процесі функціонування публічної служби, що пояснюється широким суб'єктним складом, відповідно і таким, що виходить за межі предмета адміністративного права, нормативно-правовим регулюванням.

4. Запропоновано системою законодавства про публічну службу вважати сукупність нормативно-правових актів (Конституції України,

законів, підзаконних нормативно-правових актів), які регулюють відносини, що формуються у процесі реалізації суб'єктами публічної служби своїх публічних функцій, у процесі проходження публічної служби такими суб'єктами, а також ті відносини, які формуються у процесі взаємодії з приватними суб'єктами, що пояснює публічно-сервісний характер публічної служби та її роль у розвитку суспільних відносин на сучасному етапі становлення Української держави. До основних ознак нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби запропоновано відносити: відсутність дефінітивної визначеності змісту поняття публічної служби та публічного службовця як представника специфічної державно-публічної діяльності; наявність розгалуженої системи нормативно-правових актів, що пов'язано із великою кількістю суб'єктів публічної служби та необхідністю у правовому регулюванні їхньої діяльності; формування підсистеми нормативно-правових актів, які регулюють діяльність публічної служби у період дії особливого правового режиму воєнного стану, яке змінює розуміння сутності публічної служби, перетворюючи її з інертної на динамічну систему.

5. У процесі дослідження наукових підходів до систематизації законодавства про публічну службу запропоновано використовувати ієрархічний підхід – за юридичною силою нормативно-правових актів, та предметний підхід, здійснюючи поділ нормативно-правових актів залежно від їх сфери правового регулювання. Відповідно, сукупність аналізованих юридичних нормативних джерел слід поділяти на такі, що регулюють загальні основи функціонування публічної служби (Конституція України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» як такі, що на сьогодні найбільш повно відображають базові категорії функціонування публічних службовців); такі, що регулюють функціонування окремих видів публічної служби (закони України, які регулюють діяльність суддів, прокурорів, інших органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної служби); такі, що регулюють окремі організаційно-

правові аспекти діяльності публічних службовців (підзаконні нормативно-правові акти, що визначають зміни в організаційно-управлінській діяльності суб'єктів публічної служби); законодавство про відповідальність суб'єктів публічної служби. З огляду на відсутність єдиного підходу у системі наукового розуміння (а відповідно, і нормативного) змісту публічної служби, такий широкий підхід найповніше відображає особливості сучасного нормативного регулювання.

6. З'ясовано, що базовим і основоположним принципом у системі функціонування публічної служби залишається принцип верховенства права, який можна тлумачити як основоположний принцип існування держави, який виражається у формалізованому вигляді правових норм – у законодавстві і визначає загальний вектор розвитку держави і функціонування суб'єктів публічної служби; як концепцію (широкий підхід), що виходить за межі законодавства та включає у себе також звичаї, традиції, поведінку суб'єктів (усіх) суспільних відносин; як умову існування сучасної демократичної правової держави; як спосіб дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; як стримуючий фактор для зловживання публічними суб'єктами повноваженнями, наданими їм владою. Виявлено нормативну недосконалість визначення верховенства права як принципу діяльності окремих суб'єктів публічної служби, що відображається у різному тлумаченні його змісту відповідно до нормативного підходу: як дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб або ж як верховенство закону. Запропоновано для ефективної та дієвої системи функціонування публічної служби в Україні верховенство права розуміти як базову гарантію діяльності суб'єктів публічної служби, яка існує окремо від інших принципів функціонування публічної служби, не замінюючи їх, і виражається у: охоронній та захисній функції для підтримки та гарантування належного рівня захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; його дії як юридичної гарантії функціонування суб'єктів публічної служби; у процесі реалізації на всіх рівнях публічної служби, включаючи етап її формування,

комунікації з приватними особами, вирішення юридичних конфліктів, тому верховенство права є всеосяжним; його деліктній природі, яка дозволяє притягувати винних осіб до юридичної відповідальності за порушення самого принципу.

7. Встановлено, що у процесі аналізу принципів функціонування публічної служби з'ясовано, що принципи законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, відкритості, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя слід вважати загальними принципами функціонування публічної служби. Підкреслено наявність проблематики визначення меж та змісту принципу законності, який необхідно тлумачити в контексті відповідності діяльності публічної служби та службовців законам, а не всьому масиву законодавства; віднесення принципу патріотизму до умов професійності, що не є правильним, у зв'язку з чим принцип патріотизму запропоновано виокремлювати в автономний принцип. Запропоновано принцип гласності замінити на принцип «відкритості», що дозволить ефективніше досягнути його зміст, який полягає у доступності приватних осіб до результатів діяльності публічної служби, можливості здійснення громадського контролю за її діяльністю, можливості безперешкодного доступу до отримання послуг від суб'єктів публічної служби, можливості приватних осіб ознайомлюватися із нормативними та організаційними засадами її діяльності. Додатково запропоновано виділяти групу аксіологічних принципів публічної служби, до яких необхідно відносити принципи гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя. Визначено, що додатковою науково-практичною проблемою є відсутність нормативної єдності системи загальних принципів функціонування публічної служби.

8. Під час дослідження спеціальних принципів публічної служби з'ясовано, що такі стандарти слугують додатковими орієнтирами діяльності публічних службовців і змістовно доповнюють значення основних

принципів. Запропоновано критерій спеціальності цих принципів розуміти як ознаку субсидіарності їх застосування стосовно групи основних принципів, що своєю чергою не закріплені на рівні положень, і не замінює зміст основних. Визначено, що спеціальні принципи визначені в окремих спеціальних законах, що свідчить про їх хаотичне визначення та відсутність єдиного переліку, а їх більшість спрямована на внутрішньоорганізаційні особливості здійснення окремих видів публічної служби. До групи спеціальних принципів публічної служби запропоновано відносити: принцип ефективності діяльності публічних службовців; принцип забезпечення рівного доступу до державної служби; принцип політичної нейтральності; принцип прозорості; принцип стабільності та інші спеціальні принципи, визначені окремими нормативно-правовими актами, що регулюють окремі види публічної служби.

9. Під час дослідження міжнародно-правового механізму закріплення та гарантування засад функціонування публічної служби з'ясовано, що система міжнародних засад діяльності публічної служби містить універсальні правила та засади, які є обов'язковими для окремих суб'єктів міжнародно-правових відносин, які є водночас учасниками договірних відносин. Встановлено, що основи стандартів функціонування публічної служби віднесено до структури внутрішньої політики кожної окремої держави з гарантуванням механізму їх регулювання внутрішньодержавними органами, що підкреслює дуальний характер міжнародних стандартів, який означає, що останні повинні бути імplementовані у вітчизняне законодавство та відповідати потребам і запитам конкретної держави у конкретний історичний період розвитку, а також існувати і діяти незалежно від рівня розвитку національного нормативно-правового регулювання. Міжнародно-правові стандарти функціонування публічної служби запропоновано вважати інтегруючими факторами, а також концептуальними беззаперечними орієнтирами у міжнародних публічних відносинах. З'ясовано, що відносини у процесі

реалізації публічної служби, також можна тлумачити дуально: як загальні, визнані світовим співтовариством ідеї, цінності, абстрактні ідеали формування та реалізації відносин у системі діяльності публічної служби або як нормативно закріплені засади, що своєю чергою однозначно підтверджує їх обов'язковість. Встановлено, що міжнародні принципи функціонування публічної служби відповідають критерію антропологічності та антропоцентричності та закріплені у міжнародних договорах та угодах, які визначають загальний правовий статус людини.

10. З'ясовано, що норми *jus cogens* у контексті дотримання стандартів функціонування публічної служби виконують фундаментальну роль, яка своєю чергою відображає істинне та об'єктивне призначення публічної служби, яке виражається у служінні інтересам приватних осіб та дотриманні їхніх прав, свобод та законних інтересів у процесі звернення до держави для вирішення правових ситуацій. Обґрунтовано, що норми *jus cogens* є об'єктивізованими у правовій дійсності та не потребують додаткового доведення чи обґрунтування, що відображає їх специфічний характер. Своєю чергою це означає, що міжнародні принципи функціонування публічної служби закріплені в межах міжнародного звичаєвого права (як одного з відображень концепції *jus cogens*) та міжнародного конвенційного права.

11. Встановлено, що стандарти функціонування публічної служби у межах законодавства Європейського Союзу ототожнюються з принципами публічного адміністрування, що відображає основні тенденції розвитку сервісного спрямування держави. У контексті зв'язку понять «публічне урядування» та «публічна служба» публічне урядування запропоновано розглядати як процес, а власне публічну службу – як структуру, об'єктивізовану у правовій дійсності, що впливає на визначення переліку закріплених стандартів. Тому стандарти функціонування публічної служби частково можуть бути закріплені в межах положень імперативних актів Європейського Союзу, які є обов'язковими для всіх держав-членів, а також

на рівні актів національного законодавства. З'ясовано, що європейська правова доктрина та нормативні джерела свідчать про те, що стандарти розуміються через значення цінностей, що не є характерним та очевидним для вітчизняної концепції. Обґрунтовано доцільність застосування нового для науки адміністративного права та системи функціонування публічної служби підходу, за якого цінності є динамічними, а принципи (стандарти, засади) – статичними, що може означати значне скорочення переліку стандартів та розширення переліку цінностей.

12. У разі формування перспективних напрямів функціонування сучасної публічної служби з'ясовано, що для національної правової системи перспективним є врахування нового підходу у тлумаченні стандартів функціонування публічної служби, який враховує не лише внутрішньоорганізаційні аспекти її діяльності, а й має концептуальне системоутворююче значення, що стосується, зокрема, таких принципів, як деконцентрація, децентралізація. Встановлено, що в контексті правового, політичного, соціального та економічного наближення України та Європейського Союзу, позитивними кроками на шляху до вдосконалення діючої публічної служби стане нормативне закріплення з подальшою деталізацією таких стандартів, як стандарт якості у функціонуванні публічної служби, який можна також визначити, як стандарт якості надання публічних послуг публічною службою, який дозволить на підставі визначених критеріїв та умов аналізувати результативність та ефективність публічної служби, вчасно реагувати на необхідні зміни у процесах комунікації з приватними особами та сприятиме формуванню належного рівня довіри громадян до публічної служби; стандарт персональної відповідальності публічних службовців, який на сьогодні залишається нереалізованим досконало в межах дії чинного законодавства та призводить до формування негативного ставлення приватних осіб до діяльності публічних службовців та зловживання останніми своїми повноваженнями; інноваційності діяльності публічної служби, яка повинна трансформуватися з декларативного

стандарту на реальний механізм покращення функціонування досліджуваного суспільного інституту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба в Україні: Ваша точка зору». Національне агентство України з питань державної служби. 2003. 94 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/analitichniizvitorganizatsiinakultura2023.pdf>
3. Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 77–82.
4. Аніщенко Т. С. Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 3. С. 80–89.
5. Анпілогов О. В., Жукова А. І. Верховенство права як фундаментальний принцип галузі адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2021. Вип. 34. С. 72–79. DOI [10.34142/23121661.2021.34.10](https://doi.org/10.34142/23121661.2021.34.10)
6. Баламуш М. А., Миколенко О. М. Політична служба в органах виконавчої влади (адміністративно-правовий аналіз). *Правова держава*. 2022. № 46. DOI [10.18524/2411-2054.2022.46.257806](https://doi.org/10.18524/2411-2054.2022.46.257806)
7. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Видавництво «Юридична думка, 2010. 656 с.
8. Ботвінов Р. Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро. 2018. 502 с.

9. Васільєва Л. М. Актуальність професіоналізму в публічній службі. URL: <https://dspace.dsau.dp.ua/bitstream/123456789/1503/1/11.pdf>
10. Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 79–84.
11. Візія Генерального штабу ЗС України щодо розвитку Збройних Сил України на найближчі 10 років. *Міністерство оборони України* : веб-сайт. URL: <https://www.mil.gov.ua/special/news.html?article=55107> (дата звернення: 15.01.2024).
12. Воєнна оптимізація та публічна служба: як зберегти баланс? *Центр політико-правових реформ* : веб-сайт. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/cplr-derets-public-service/> (дата звернення: 03.01.2024).
13. Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 3–9. DOI [10.32842/2078-3736-2019-3-1-1](https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-1)
14. Галай В. О. Зміст принципу верховенства права на публічній службі. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 160–166. DOI [10.32842/2078-3736-2019-4-23](https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-23)
15. Галай В. О. Принцип верховенства права на публічній службі та його законодавче закріплення. *Право і суспільство*. 2022. № 6. С. 152–156. DOI [10.32842/2078-3736/2022.6.23](https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.23)
16. Година М. А. Зміст, структура та значення професійного розвитку державних службовців у системі заходів організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського*. 2020. № 2. Т. 31 (70). С. 18–24. DOI [10.32838/2663-6468/2020.2/03](https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/03)
17. Голобутовський Р. До визначення поняття «публічна служба в органах судової влади України». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 138–142. DOI [10.31733/2078-3566-2021-2-138-142](https://doi.org/10.31733/2078-3566-2021-2-138-142)

18. Головатий С. П. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.
19. Головатий С. П. Верховенство права: Ідея. Доктрина. Принцип: автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 44 с.
20. Гришук А. Б. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Т. 65. С. 227–232. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.65.41>
21. Долінська Ю. С. Критерії ідентифікації норм *jus cogens* у міжнародному праві. *Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2020. № 48. С. 167–175. DOI 10.30970/vir.2020.48.0.11045
22. Доповідь про правовладдя. Страсбург, 4 квітня 2011 року. № CDL–AD(2011)003rev. *Венеційська комісія* : веб-сайт. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr) (дата звернення: 26.10.2023).
23. Дригуля Н. М. Професіоналізація державних службовців в умовах євроінтеграції. *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 85–95
24. Дрьоміна-Волок Н. В. «Імперативізація» міжнародного права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 343–348.
25. Дрьоміна-Волок Н. В. Норми *jus cogens* — сучасне *jus gentium intra se*. *Юридична наука*. 2011. № 1(1). С. 187–194.
26. Енциклопедія державного управління. у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба. 2011. 524 с.
27. Загальна декларація прав людини. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 24.10.2023).
28. Загурська-Антонюк В. Ф., Березенська С. А., Вовкотруб Т. П., Бондаренко О. В. Підвищення ефективності роботи та кар'єрного потенціалу

державних службовців в Україні. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3(89). С. 165–173. DOI 10.26642/jen-2019-3(89)-165-173

29. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : веб-сайт. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> (дата звернення: 15.11.2023).

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

31. Карпюк С. В. Адміністративно-правовий механізм дотримання державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування правил етичної поведінки щодо політичної нейтральності. *Impatto dell'innovazione sulla scienza: aspetti fondamentali e applicati* : збірник наукових праць ЛОГОС. Томо 2. С. 123–128. DOI 10.36074/26.06.2020.v2.47

32. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. Зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін, Ю. П. Аленін та ін. ; МОНмолодьспорт України, НУ «ОЮА». Одеса : Юрид. л-ра, 2012. Вип. 68. С. 7–16.

33. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

34. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

35. Козюбра М. І. Принцип верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки. Юридичні науки*. Т. 64. С. 3–9. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ee0fef65-20f7-4d0e-8830-e19403bf067d/content>

36. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 611 с.

37. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

38. Кримець Л. Принцип патріотизму у контексті актуалізації євроатлантичних цінностей у Збройних Силах України. *Вісник Національного університету оборони України*. 2021. № 59(1). С. 131–137. DOI [10.33099/2617-6858-2021-59-1-131-137](https://doi.org/10.33099/2617-6858-2021-59-1-131-137)

39. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341–ІІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

40. Кунєв Ю. Публічна служба в Україні: проблематизація основ діяльності. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор». 2018. 494 с. С. 216–220.

41. Липовська Н., Хожило І. Соціальні чинники ефективності професійної діяльності публічних службовців. *Публічне управління та місцеве самоврядування*. 2023. № 2. С. 56–60. DOI [10.32782/2414-4436/2023-2-7](https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-2-7)

42. Лукашук Ю. О., Краковська А. Є. Принципи публічної служби в призмі адміністративно-правової доктрини. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2023. Т. 2. № 15. С. 121–125.

43. Луценко О. Є. Правове регулювання професійного розвитку державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 75. Т. 3. С. 41–46. DOI [10.24144/2307-3322.2022.75.3.7](https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.7)

44. Любимов О. К. Універсальна модель правового статусу публічного службовця за законодавством України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 2. С. 98–103. DOI [10.32844/2618-1258.2020.2.18](https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.18)

45. Маслова А. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *Jurnalul juridic național : teorie și practică*. 2020. № 44(4). С. 118–128.
46. Мельник Р. С. Принцип законності vs. Принцип правомірності: до питання про оновлення юридичних засад діяльності органів публічної влади. *Право України*. № 11. 2018. С. 14–31.
47. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
48. Мельниченко В. І. Політична нейтральність і професійність державної служби в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1–2(13–14). С. 302–307.
49. Миколіук А. В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 45–48. DOI 10.32843/ rma2663-5240-2022.29.8
50. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 03.11.2023).
51. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 03.11.2023).
52. Недобор І. В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29(68). № 1. С. 113–117.
53. Нестерович В. Ф. Принцип відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі. *Filosofs'ki ta metodologični problemi prava*. 2016. № 2(12). С. 67–76.
54. Окіс О. Я. Професійний розвиток державних службовців центральних органів виконавчої влади як фактор стабілізації державної служби України : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.03. Київ, 2009. 237 с.

55. Остапчук В. В. Основні принципи державної служби та їх зміст і значення. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 27. С. 302–305.

56. Панова Н. С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 144–147.

57. Пасемко Г., Таран О., Бабак Д. Професіоналізм у системі публічного управління як основа розвитку персоналу публічної служби. *Економіка та суспільство*. 2022. № 42. DOI 10.32782/2524-0072/2022-42-45

58. Петришин О. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 1999. 36 с.

59. Пильгун Н. В. Реалізація принципу верховенства права як необхідна умова побудови правової держави. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2012. № 4. С. 30–34.

60. План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік. *Кабінет Міністрів України* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20photo/2023/03.2023/14.03.2023/prezentatsiyaplanu2023edit1403-1.pdf> (дата звернення: 11.05.2024).

61. Подковенко Т. О. Принцип антропоцентризму в контексті сучасного праворозуміння. *Юридичний вісник*. 2012. № 2(23). С. 21–25.

62. Попов І. В. Бюрократична автономія публічної служби. *Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану* : міжнародна науково-практична конференція, Науково-дослідний інститут публічного права, 17 травня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 194–196. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-395-1-57>.

63. Попов І. В. До розмежування понять «стандарти» і «принципи» у діяльності суб'єктів публічної служби: онтологічний вимір. *KELM*

(*Knowledge, Education, Law, Management*). 2024. № 1(61). С. 160–164. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.24>.

64. Попов І. В. Ефективність публічної служби як обов'язкова умова її діяльності. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 264–266. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-75>.

65. Попов І. В. Застосування персональної відповідальності публічних службовців як принцип публічної служби. *Правові новели*. 2023. № 21. Т. 2. С. 54–60. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.54>.

66. Попов І. В. Принцип відкритості у діяльності суб'єктів публічної служби: складові елементи та реалізація. *Держава та регіони. Серія Право*. 2024. № 1. Т. 2. С. 4–8. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.2.1>.

67. Попов І. В. Функціонування публічної служби в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 818–821. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/199>.

68. Попов І. В. Юридична характеристика принципу добросовісності в системі функціонування публічної служби в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 510–512. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-139>.

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

70. Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві: у 2-х кн. / за ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Конус-Ю, 2008. 314 с.

71. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 50. Ст. 472.

72. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 № 2232–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 27. Ст. 385.

73. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 87.

74. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

75. Про державну службу : Закону України від 16.12.1993 № 3723–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 52. Ст. 490.

76. Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 № 2449–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 26. Ст. 219.

77. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 551–XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 22–23. Ст. 197.

78. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.

79. Про затвердження завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2024 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2023 р. № 1161–р. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1161-2023-p#n10> (дата звернення: 25.12.2023).

80. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.05.2019 № 1382. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-19#Text> (дата звернення: 23.11.2023).

81. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 8 грудня 2020 року № 230–20. *Національне агентство України з питань державної служби* : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/18.05.2021/nakaz.pdf> (дата звернення: 17.04.2024).

82. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п#Text> (дата звернення: 05.09.2023).

83. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

84. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-2006-п#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

85. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text> (дата звернення: 12.09.2023).

86. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#Text> (дата звернення: 09.10.2023).

87. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999 р. № 21. Стор. 32. Ст. 943.

88. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 9. Ст. 108.

89. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794–VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 13. Ст. 222.

90. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 19. Ст. 134.

91. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 35. Ст. 376.

92. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України. Концепція від 05.03.2004 № 278/2004. *Офіційний вісник України*. 2004 р. № 10. Стор. 31. Ст. 578.

93. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України. Концепція від 25.05.2001 № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001 р. № 22. Стор. 20. Ст. 983.

94. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України. Концепція від 05.01.2005 № 1/2005. *Офіційний вісник України*. 2005 р. № 2. Стор. 55. Ст. 76.

95. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

96. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679–XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 29. Ст. 238.

97. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

98. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 № 1403–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 29. Ст. 535.

99. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 14.03.2024).

100. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250.

101. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

102. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 35. Ст. 237.

103. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 36. Ст. 360.

104. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229–XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 27. Ст. 382.

105. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493–III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175.

106. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790–XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 3. Ст. 17.

107. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 548–XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 22–23. Ст. 194.

108. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.

109. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін та ін. ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с.

110. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

111. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / 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.

112. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Чернова С., Воронкової В. і ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

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

114. Рагуліна К. А. Вплив міжнародних договорів на національне законодавство України: загальнотеоретичний аспект. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. № 35. Т. 1. С. 32–36.

115. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо

офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року № 12–рп/98. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 16.09.2023).

116. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15–рп/2004. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

117. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6–р/2019. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

118. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16 жовтня 2007 року № 8–рп/2007. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-

сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07#Text> (дата звернення: 09.02.2024).

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

120. Селецький О. В., Шестак Л. В. До питання про принципи публічної (державної) служби. *Нове українське право*. 2021. № 4. С. 98–103. DOI 10.51989/NUL.2021.4.15

121. Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / авт. кол. : В. А. Ребкало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.

122. Статут Організації Об'єднаних Націй. *United Nations* : web-site. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf (дата звернення: 22.12.2023).

123. Сторожук І. П. Загальні принципи місцевого управління: характеристика та особливості реалізації. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3(39). С. 213–218.

124. Стрельченко О. Г. Доктринальна характеристика публічної служби в Україні: поняття та класифікація. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 1(17). С. 104–111. DOI [10.33270/01191702.104](https://doi.org/10.33270/01191702.104)

125. Сурай І. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 2(8). С. 111–132. DOI [10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-111-132](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-111-132)

126. Тримбашевська Х. М., Краковська А. Є. Питання дискреційних повноважень органів публічної влади в Україні. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2022. Т. 1. № 14. С. 137–141.

127. У 2024 році стартує реформа державного управління. *Урядовий портал* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-2024-rotsi-startuie-reforma-derzhavnoho-upravlinnia> (дата звернення: 11.01.2024).

128. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Верховна Рада України. Законодавство України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

129. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 від 24.02.2022. *Президент України* : веб-сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 21.02.2024).

130. Україна. На шляху до змін. KPMG Review Magazine № 10. 2021. *KPMG* : веб-сайт. URL: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ua/pdf/2021/08/review-magazine10.pdf> (дата звернення: 21.01.2024).

131. Фаст О. Верховенство права та правова держава: генеза і співвідношення концепцій. *Jurnalul juridic național : teorie și practică*. 2017. № 2. С. 35–37.

132. Федорук Н. С. Людиноцентризм як ціннісно-світоглядний орієнтир реформування понятійного апарату адміністративного права. *Приватне та публічне право*. 2022. № 1/2022. С. 67–72.

133. Федчишин С. Забезпечення рівного доступу до державної служби: окремі питання змістовної характеристики та законодавчого регулювання. *Публічне право*. 2022. № 2(46). С. 43–50. DOI 10.32782/2306-9082/2022-46-4

134. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. *Центр громадянських свобод* : веб-сайт. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/> (дата звернення: 01.03.2024).

135. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
136. Чернишова В. Ю. Адміністративно-правовий інститут відповідальності суб'єктів владних повноважень : дис. ... доктор філософ. в галузі права : 12.00.07. Київ, 2021. 208 с.
137. Чернишова В. Ю. Персональна відповідальність публічних службовців: проблеми реалізації. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 96–101.
138. Шамсан Ріяд Таха. Взаємозв'язок міжнародного та національного права та питання їх узгодження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 78. Т. 2. С. 390–397. DOI [10.24144/2307-3322.2023.78.2.63](https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.63)
139. Шевчук Б. Європейські стандарти публічної служби та правовий статус службовців органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник*. 2008. Вип. 2. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26508/shevchuk.pdf>
140. Christensen J., Yesilkagit K. International public administrations: a critique. *Journal of European Public Policy*. 2018. № 26(6). P. 946–961. DOI [10.1080/13501763.2018.1508245](https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1508245)
141. Hood Christopher, Lodge Martin. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame*. Oxford, 2006; online edn. Oxford Academic. 1 Sept. 2006. DOI [10.1093/019926967X.001.0001](https://doi.org/10.1093/019926967X.001.0001)
142. Innovative capacity of governments. *OECD* : website. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/innovative-capacity-of-governments.html> (дата звернення: 12.05.2024).
143. MacCarthaigh M. «Public Service Values», CPMR Discussion. Paper 39. Institute of Public Administration. 2008. 85 p. *Institute of Public Administration* : website. URL:

https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/CPMR_DP_39_PublicServiceValues.pdf (дата звернення: 07.04.2024).

144. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Ukraine Country Programme. *OECD* : website. 38 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/grc/grc-eurasia/Ukraine-Country-Programme.pdf/_jcr_content/renditions/original./Ukraine-Country-Programme.pdf (дата звернення: 10.05.2024).

145. Oleshko O. M. Statecraft and patriotism as necessary preconditions for professionalism of public servant. *Pressing Problems of Public Administration*. 2022. № 1(60). P. 103–115. DOI 10.26565/1684-8489-2022-1-07

146. Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. *European Commission* : web-site. URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/42-public_sector_innovation_-_towards_a_new_architecture.pdf (дата звернення: 14.05.2024).

147. Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. European Commission. 2015. 483 p. DOI 10.2767/38487

148. Recommendation of The Committee of Ministers to member States relating public liability № R (84)15. *Council of Europe* : web-site. URL: [http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R\(84\)15.pdf](http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R(84)15.pdf) (дата звернення: 29.03.2024).

149. SIGMA at a glance. *SIGMA* : website. URL: <https://www.sigmaxweb.org/about/> (дата звернення: 22.02.2024).

150. Standards of conduct for the international civil service. *C-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance* : website. URL: <https://www.ec-undp-electoralassistance.org/wp-content/uploads/2018/08/ec-undp-jtf-13-our-trainings-2008-copenhagen-day-1-14.pdf> (дата звернення: 03.02.2024).

151. Syvyi R. Determinants of the transformation of public service concepts in the countries of the European Union. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv Public Administration*. 2018. № 1. P. 34–39. DOI 10.17721/2616-9193.2018/10-7/12

152. The European model for improving public organizations through self-assessment. European Public Administration Network (EUPAN). 2019. 95 p. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/18.05.2021/caf-2020.pdf> (дата звернення: 15.03.2024).

ДОДАТКИ

СПИСОК ПРАЦЬ,
ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Попов І.В. До розмежування понять «стандарти» і «принципи» у діяльності суб'єктів публічної служби: онтологічний вимір. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 1(61). С. 160–164. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.24>.
2. Попов І.В. Принцип відкритості у діяльності суб'єктів публічної служби: складові елементи та реалізація. *Держава та регіони. Серія Право*. 2024. № 1. Т. 2. С. 4–8. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.2.1>.
3. Попов І.В. Функціонування публічної служби в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 818–821. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/199>.
4. Попов І.В. Застосування персональної відповідальності публічних службовців як принцип публічної служби. *Правові новели*. 2023. № 21. Т. 2. С. 54–60. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.54>.
5. Попов І.В. Юридична характеристика принципу доброчесності в системі функціонування публічної служби в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 510–512. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-139>.
6. Попов І.В. Ефективність публічної служби як обов'язкова умова її діяльності. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 264–266. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-75>.

7. Попов І.В. Бюрократична автономія публічної служби. *Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану* : міжнародна науково-практична конференція, Науково-дослідний інститут публічного права, 17 травня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 194–196. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-395-1-57>.