

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Хмельницький національний університет

НАУКОВА РОБОТА НА ДРУГИЙ ТУР ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
СТУДЕНТСЬКИХ НАУКОВИХ РОБІТ ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ «СЛУЖБОВЕ
ПРАВО»

Сучасні аспекти проходження публічної служби

Виконала: студентка групи ПРАВО-18-1

Галащук Вікторія

Науковий керівник: к.ю.н, доцент **Когут О.В.**

Сучасні аспекти проходження публічної служби

ЗМІСТ

ВСТУП	3
-------------	---

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	6
РОЗДІЛ 2. ОКРЕМІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	14
ВИСНОВКИ.....	27
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	30

ВСТУП

Сучасні процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в

Європейське співтовариство неможливі без функціонування ефективного інституту публічної служби - ключового механізму держави. Питання публічної служби розглядаються у працях вчених-адміністративістів, представників науки управління, конституційного, трудового, інших галузей права. Серед науковців, які досліджували різні аспекти публічної служби можна назвати таких: Ю. Битяк, І. Коліушко, В. Колпаков, Т. Коломоєць, В. Тимощук, Н. Нижник, А. Школик, Н. Янюк та ін. Внаслідок доробку цих вчених правознавство має у своєму розпорядженні значний масив теоретичних і практичних розробок. Разом з тим, аналіз існуючих робіт свідчить, що вони в основному присвячені державній службі, що пояснюється домінуванням до останнього часу інституту державної служби, який охоплював інші види публічної служби. Наведене зумовлює актуальність теми дослідження, її важливе значення щодо подальшого розвитку організаційних засад публічної служби в Україні, оновлення і реформування законодавства цієї сфери відповідно до вимог сучасного українського державотворення.

Виходячи з вищезазначеного, **метою** даного дослідження є комплексне дослідження проблем нормативно-правового забезпечення публічної служби та внесення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання публічної служби.

Для досягнення поставленої мети в процесі наукового дослідження необхідно вирішити такі **завдання**:

- проаналізувати сучасний етап розвитку публічної служби;
- дослідити актуальність і своєчасність реформування публічної служби;
- проаналізувати окремі проблеми чинного законодавства у сфері публічної служби та окреслити шляхи їх вирішення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері публічної служби.

Предмет дослідження становлять теоретико-методологічні засади, проблеми нормативно-правового забезпечення та особливості функціонування публічної служби.

У роботі використано широкий спектр загальнонаукових і спеціальних *методів*: метод наукової абстракції, історичний метод (у дослідженні особливостей становлення публічної служби в Україні), порівняльний аналіз (при вивченні світового досвіду регулювання діяльності публічних службовців), статистичний метод (при аналізі питань добору на державну службу в сучасних умовах).

Інформаційною базою дослідження стали нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України; аналітичні матеріали Національного агентства з питань державної служби України. В роботі використана наукова та монографічна література; матеріали науково-практичних конференцій.

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Конституція України [11] визначає Україну як правову державу, в якій єдина державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Важливим чинником, який представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з другого-захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства. У той же час у чинному українському законодавстві відсутнє визначення понять «публічна служба» і «публічний службовець». У перші роки незалежності України дослідники переважно визначали публічну службу як державну службу, тобто професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, спрямовану на практичне виконання завдань і функцій держави, і одержують зарплату за рахунок державних коштів. Останнім часом із посиленням ролі публічного управління актуалізується пошук змістовного наповнення терміна «публічна служба».

Визначення сутності публічної служби можливе за умови дослідження особливостей тих видів діяльності, які в сукупності становлять її як єдине публічно-правове явище. Ураховуючи те, що в юридичній літературі зустрічаються такі поняття, як «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)», важливим є дослідження їх співвідношення.

У загальному розумінні поняття «служба» може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Тобто служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних

цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини. Вона пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей. Деякі дослідники зазначають, що службовці – це особи, які обіймають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність. Службова діяльність розглядається й як зовнішні зв'язки, військова справа, розподіл матеріальних та інших благ, охорона правопорядку тощо.

Поняття «публічна служба» є порівняно новим для вітчизняної управлінської науки. Однак, ще в кінці 40-х років ХХ ст. Ю. Панейко визначав поняття «публічної служби» крізь призму дефініції держави як «корпорації публічних служб», а, відтак, наголошував, що публічна служба повинна змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [13]. Але до останнього часу у вітчизняній науці і практиці домінував універсальний концепт «державна служба», котрий об'єднував усі види служби в публічному секторі. Зважаючи на існування в демократичному суспільстві інших видів публічної служби, найперше, муніципальної служби, зазначений підхід був помилковим і таким, що не відповідав сутності сучасної сервісної держави. Крім того, за останні роки інститут державної служби в Україні зазнав кардинальних змін, що потребувало відповідної наукової корекції. Державна служба, хоча і є основним механізмом функціонування державних органів, однак не відображає багатогранності діяльності посадових осіб в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування. Зокрема, у системі органів виконавчої влади визначені політичні посади (Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України, міністр, перший заступник міністра, заступник міністра), котрі є принципово відмінними від посад державної служби з огляду на порядок призначення та звільнення, характер повноважень та відповідальності осіб, що займають такі посади. У системі державних органів функціонує ціла низка посад, на які Закон України «Про державну службу» не

поширюється (ч.3 ст.3 Закону) [17]. Це, наприклад, Президент України, керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступники, Секретар Ради національної безпеки і оборони України та його заступники; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники, службовці Національного банку України; та його заступники; голови місцевих державних адміністрацій та його заступники. Діяльність посадових осіб державних колегіальних органів, професійна діяльності суддів, прокурорів, дипломатична, митна, податкова, військова, правоохоронна служби регулюється спеціалізованими законами (Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс цивільного захисту України, законами «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій та статус суддів», «Про прокуратуру», «Про Фонд державного майна України», «Про Антимонопольний комітет», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Національну комісію що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» тощо). Усе це свідчить про неоднорідність самого інституту державної служби, підтвердженням чого є підхід, запроваджений у Концепції розвитку законодавства про державну службу від 5 січня 2005 року. У ній передбачалося виокремлення загальної державної служби, котра регулюється загальним законодавством про державну службу, та спеціалізованої державної служби, що регулюється спеціальним законодавством, яке розробляється на основі загального законодавства про державну службу і передбачає спеціальні умови проходження державної служби у відповідних державних органах.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) є окремими видом публічної служби, що з 2001 р. регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [28]. Зважаючи на особливості призначення та звільнення на посади, специфіку проходження служби, суттєво відрізняється від державної служби патронатна служба. Однак, лише Законом України «Про державну службу» 2015 р. посади патронатної служби виведені з державної служби. У свій час Г. Атаманчук виокремив ще

одну групу працівників державних органів-працівників обслуговування. До складу цієї групи входять працівники, які виконують допоміжні матеріально-технічні та інші функції, дії щодо забезпечення функціонування органів державної влади. Їх робота не має безпосередньо управлінського характеру, вона виконується на робочих місцях у відповідних органах, аналізується й оцінюється за адекватними їм нормами. У Законі «Про державну службу» 2015 р. діяльність отримала правове врегулювання під назвою «функції з обслуговування» – діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави [17]. На цю категорію дія Закону «Про державну службу» не поширюється.

Таким чином, у системі публічної служби виокремилися цілі групи посад, які неможливо об'єднати у понятті «державна служба», що об'єктивно потребувало введення у вітчизняний законодавчий обіг універсального терміна, який би об'єднав зазначені види служб. Саме таким є термін «публічна служба», котрий в адміністративних системах західних країн має тривалу історію. У вітчизняній нормативно-правовій сфері поняття «публічна служба» вперше з'явилося у Концепції адміністративної реформи в Україні від 1998 року [21], однак пройшло ще багато років, доки цей термін увійшов у вітчизняну законодавчу практику. Так, вперше на законодавчому рівні поняття публічної служби було закріплено у 2005 році в Кодексі адміністративного судочинства України (надалі КАС України). Після викладення КАС України 3 жовтня 2017 року в новій редакції це визначення зазнало зовсім незначних змін за рахунок розширення переліку (мова йде про діяльність у державних колегіальних органах). Отже, відповідно до п.17 ч.1 ст.4 КАС України, *«Публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»* [10]. Однак, слід

погодитися з думкою науковців про те, що наведене формулювання навряд чи можна вважати визначенням поняття «публічна служба», оскільки воно тільки передбачає перелік тих видів служби, які належать до публічної служби, а не її завдання та основні риси, як це повинно бути [2, с. 147]. Визначаючи поняття публічної служби та суб'єктний склад її учасників, необхідно виходити з того, що держава, суспільство – це сукупність різноманітних організаційних утворень, які для виконання своїх завдань користуються послугами працівників. Діяльність останніх є службовою і певною мірою публічною. Однак публічність у розумінні КАС України має дещо інший, вузький зміст і прямо пов'язана з реалізацією публічно-владних управлінських функцій. Тому правильною, на нашу думку, є позиція М. Цуркана про те, що класичного визначення поняття публічної служби КАС не містить [1, с.365]. Наведений у ньому перелік різновидів публічної служби означає, що він стосується завдань адміністративного судочинства.

Зважаючи на свою новизну, у вітчизняній науці існують різні підходи щодо розуміння поняття «публічна служба». Як зазначає Н. Янюк, «у світі немає жодної універсальної моделі, яку можна було б використати під час формування національного інституту публічної служби. Проте врахування досвіду зарубіжних країн, передовсім членів Європейського Союзу, дасть змогу визначити основні засади публічної служби в Україні і сприятиме створенню відповідної законодавчої бази» [38, с. 162]. У цих країнах правилом визначення службовця публічним є, *по-перше*, публічно-правовий зв'язок такого з державою, що виникає на підставі відмінного від приватно-правового трудового договору юридичного факту адміністративного за правовою природою акта [34, с. 270]. О. Петришин є прихильником широкого трактування публічної служби і розуміє її як державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах) . На наше переконання, зазначене розуміння публічної служби є занадто широким і таким, що нівелює межу між приватним та публічним сектором, відносячи до останнього працівників

недержавного сектора, які не здійснюють функцій держави чи місцевого самоврядування і не перебувають з державою у публічно-правових відносинах. Інший, вузький підхід під цим поняттям визначає службу в органах місцевого самоврядування і лише в апаратах органів усіх гілок влади, що охоплюється поняттям державної служби без судової і законодавчої діяльності [34, с. 272]. Публічна служба розуміється ними як професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби вони також відносять професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо [31, с. 28]. О. Лазор та І. Шелепницька визначають публічну службу як професійну діяльність публічних службовців органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання чинного законодавства та нормативно-правових актів. На мою думку, цей підхід обмежує коло посад, які відносяться до публічної служби, найперше, політичних, а також діяльність суддів і прокурорів. Найбільш логічним, є третій підхід, котрий відносить до публічної служби всі види служби в державних органах та органах місцевого самоврядування, а також інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування. При цьому, з врахуванням слушного зауваження В. Авер'янова та О. Андрійко, які зазначають, що «зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають (наразі - повинні мати) не всі працівники органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації». Слово «публічна», крім поєднання державного та самоврядного елементів, підкреслює також, чий інтерес повинні захищати службовці – усього суспільства (громади), а не приватний чи корпоративний.

Таким чином, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації (іноді - також в інших публічних інституціях), і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів [31, с. 18]. У літературі виокремлюють такі ознаки публічної служби:

1) виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів; 2) постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень; 3) зайняття публічної посади в органі публічної влади; 4) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів [34, с. 271-272].

Враховуючи сказане вище, можна дати таке визначення: *публічна служба – правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.* Основними характеристиками публічної служби є такі:

- по-перше, публічна служба охоплює публічних службовців, які здійснюють відповідні функції, що входять до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, в яких вони проходять публічну службу;

- по-друге, публічна служба охоплює службу у всіх органах публічної влади та забезпечує безпосереднє державне і муніципальне управління, надання адміністративних послуг населенню;

- по-третє, публічні службовці мають окремий правовий статус;

- по-четверте, публічна служба має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що органічно поєднана із системою вищої та післядипломної освіти.

Отже, публічна служба, будучи правовим і соціальним інститутом, здійснює в рамках своєї компетенції формування та реалізацію державної політики, реалізацію цілей, функцій державних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування, шляхом професійного виконання посадовими

особами і службовцями своїх повноважень і посадових обов'язків, що забезпечують функціонування держави, галузей державного управління, окремих територій, населених пунктів, а також взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків. Окреслюючи модель публічної служби в Україні, слід виходити з того, що в нашій країні формується єдиний за своїми нормативно-правовими, організаційними, кадровими та інформаційними засадами інститут публічної служби, а саме в поєднанні з державною службою. Основними його засадами є такі:

- публічно-правовий характер державно-службових відносин: служіння народові, суспільству, територіальній громаді; права та обов'язки публічних службовців визначено в Конституції та законах України;

- захищеність законом від неправомірного втручання у професійну діяльність публічних службовців;

- фінансування державної служби коштом держави, а муніципальної - територіальної громади; встановлення умов оплати праці публічних службовців у законі;

- несумісність публічної служби з іншою оплачуваною діяльністю або діяльністю, котра має на меті одержання прибутку;

- розмежування посад політичних діячів, державних службовців, патронатних службовців у державній службі; виборних і адміністративних посад у муніципальній службі;

- призначення особи на адміністративні посади виключно за результатами відкритого конкурсу, як правило, на невизначений термін.

РОЗДІЛ 2. ОКРЕМІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Зважаючи на різноманітність публічної служби та відсутність систематизації на законодавчому рівні, її класифікація все ще залишається дискусійною науковою темою. Зокрема у колективній монографії «Публічна служба: системна парадигма» [12, с. 215] виокремлюють такі її основні види: політична служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, суддівська служба. Державна служба, в свою чергу, у межах функціонального та галузевого спрямування внутрішньо класифікується на цивільну державну службу (адміністративну або апаратну) і мілітаризовану (військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих органах тощо). Варто погодитись з авторами книги «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» [31, с. 21,28], які найбільш доцільним вважають підхід, за яким публічну службу складають: загальний корпус цивільних службовців, до яких відносяться всі службовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, та спеціалізований – службовці дипломатичних та консульських установ і можливо, органів прокуратури. За межі публічної служби вони виносять діяльність політиків (державних політичних діячів), патронатних служб політиків та найманих працівників, що не мають статусу службовців. На думку Р. Ботвінова, система публічної служби включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; залежно від видової диференціації – цивільну, військову і службу в правоохоронних органах. Він визначає зони особливої компетенції публічної служби - виконання правоохоронної та правозастосовної функцій держави, що полягає в охороні і захисті територіальної цілісності та безпеки держави, законності та правопорядку, захисті прав, життя і здоров'я громадян,

та обґрунтовує необхідність введення поняття «публічна служба особливого призначення» [4].

Окремої уваги заслуговують політичні посади, які отримали офіційний статус лише у 2001 р. згідно з Указом Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні». Так, посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад визнано політичними, які не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу». Згодом політико-правовий статус політичних посад був урегульований Законами України. Згідно п. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [22]. Згідно п. 5 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [29]. Однак, у зазначених законах відсутнє термінологічне визначення ключових понять «політична посада» і «політичний діяч (політик)», що ускладнює усвідомлення їх сутності та систематизацію видів посад публічної служби загалом. Політичні посади – один із видів посад публічної служби, що обіймаються політичними діячами (політиками), які забезпечують формування (вироблення) та реалізацію державної політики. Політичний характер зазначеного виду посад не зводиться лише до факту обов'язкової приналежності особи, яка займає цю посаду, до певної політичної партії, хоча саме така ситуація є нормою у державотворчій практиці багатьох демократичних країн світу. Адже саме політичні посади заміщуються представниками партії, котра перемогла на виборах. У такий спосіб партії висувують свої кадри на вищі державні посади. І це логічно, адже політика певної партії (чи коаліції партій), яка отримала найбільшу підтримку населення на виборах, стає державною політикою. При цьому практика

діяльності вищих посадових осіб вимагає поєднання принципу партійності з принципом професійності в період здійснення правлячою партією державно-владних повноважень. Окрім зазначеного, політичний характер цих посад визначається певними особливостями. Це, насамперед, особливий порядок призначення на посаду, що регламентується Конституцією та законами України. Зокрема, удосконалення механізму правового регулювання відносин у сфері державної служби передбачало, що у законодавстві про державну службу слід передбачити, що статус державного службовця надається лише тим працівникам органів державної влади, професійна діяльність яких пов'язана з практичним виконанням функцій держави, зокрема завдань щодо формування та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, забезпечення виконання законодавства, розподілу та використання коштів державного бюджету. Водночас необхідно встановити, що в органах державної влади працюють також і працівники, які не належать до державних службовців, і тому їх діяльність, порядок призначення на посади та звільнення з посад мають регулюватись законодавством про працю.

Ключовим законом у сфері створення сприятливого середовища для реформ у системі державного управління став Закон України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» [17], який набув чинності 1 травня 2016 року. Новий Закон став "дорожньою картою" для формування європейської моделі державної служби. Основними *новелами* Закону України «Про державну службу» є виведення за його межі політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; запровадження інституту державних секретарів, відкритого конкурсного відбору та політичної неупередженості державних службовців; встановлення для кандидатів на посади вищого корпусу державної служби вимог щодо знання не лише державної, а і однієї з офіційних мов Ради Європи; детальне врегулювання дисциплінарних процедур тощо. Але під час прийняття Закону не було враховано цілий ряд принципових зауважень, які висловлювались до положень його законопроекту Головним юридичним та

Головним науково-експертним управліннями Верховної Ради України, представниками судової влади. Вважаємо за доцільне зупинитись на окремих проблемних моментах цього Закону.

Насамперед зазначимо, що в умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади надзвичайною актуальною є проблема визначення принципів публічної служби, адже саме принципи визначають засади організації і функціонування публічної служби. Виходячи з тлумачення принципів у теорії права, під принципами публічної служби слід розуміти основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково-обґрунтовані напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців.

Аналіз зарубіжного досвіду нормативного регулювання публічної служби свідчить про те, що, як правило, виділяють такі принципи: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність [31, с.26]. Так, наприклад, литовський Закон "Про публічну службу" виокремлює принципи поваги до людини та держави, справедливості, неупередженості, порядності, об'єктивності, відповідальності, публічності та зразковості [31, с.428-429]. У Болгарії публічна служба базується на принципах законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості [31, с.608].

Зазначимо, що якщо у попередньому Законі України «Про державну службу» містився лише перелік принципів державної служби, то новий Закон від 10.12.2015 р. у статті 4 наводить також пояснення змісту кожного з них. Отже, за вітчизняним законодавством державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності. Проаналізуємо деякі з цих принципів.

Так, згідно п.1 ч.1 ст.4 Закону *верховенство права*, це забезпечення 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 [17]. Варто зауважити, що вперше тлумачення принципу верховенства права було зроблено в 2005 році у Кодексі адміністративного судочинства України [10]. Схоже, але звужене тлумачення було закладено у 2012 році у Кримінальному процесуальному кодексі України (ст.8) [12]. Міститься визначення принципу верховенства права і у Законі України від 02.07.2015 року "Про Національну поліцію" (ст.6) [25]. Необхідно зазначити, що у названих нормативно-правових актах вказується на необхідність врахування при застосуванні принципу верховенства права практики Європейського суду з прав людини.

Незважаючи на закріплення принципу верховенства права у нормативно-правових документах на національному і міжнародному рівнях, на сьогодні немає єдиного та чіткого його визначення. Тому у доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційської Комісії) про верховенство права у п.68 зазначено про дуже загальний характер поняття "верховенство права" у законодавчих положеннях як на національному, так і на міжнародному рівнях, а у п.41 зроблено спробу виділити такі його обов'язкові елементи: "а. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; б. Юридична визначеність; с. Заборона свавілля; d. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; е. Дотримання прав людини; f. Заборона дискримінації та рівність перед законом" [9]. Отже, законність у європейській практиці виступає елементом верховенства права.

Щодо *законності* як окремого принципу державної служби за вітчизняним законодавством, то відповідно до п.2 ч.1 ст.4 Закону це обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Враховуючи вищевикладене,

правильною вважаємо думку І.В. Бойка про те, що при реалізації державним службовцем своїх повноважень може виникнути конкуренція досліджуваних принципів [3, с.128]. Як приклад, науковець наводить рішення ЄСПЛ у справі "Гарнага проти України" [35]. Суть справи полягала у тому, що відділ реєстрації актів цивільного стану Білоцерківського міського управління юстиції відмовив пані Гарназі у задоволенні заяви щодо зміни по батькові, посилаючись на затвердені Міністерством юстиції України Правила реєстрації актів цивільного стану в Україні, згідно з якими по батькові фізичної особи може бути змінено тільки у разі зміни її батьком свого власного імені. Розглядаючи цю справу, ЄСПЛ прийшов до висновку, що обмеження, накладені на зміну по батькові, не видаються належним чином та достатньою мірою мотивованими національним законодавством. Крім того, державними органами не було надано жодного обґрунтування позбавлення заявниці її права приймати рішення з цього важливого аспекту її приватного та сімейного життя, і таке обґрунтування не було встановлено жодним іншим способом. Відповідно Суд зазначив, що у цій справі було порушення статті 8 Конвенції "Право на повагу до приватною і сімейною життя".

Отже, згідно приписів українського законодавства фізична особа могла змінити своє по батькові лише у випадку, коли її батько змінить своє ім'я (зазначимо, що в минулому році було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо права фізичної особи на зміну по батькові», який було доповнено відповідні статті Цивільного кодексу України та Сімейного кодексу України положеннями, що дозволяють фізичній особі змінювати не лише своє прізвище та (або) ім'я, а й по батькові). На момент прийняття рішення ЄСПЛ, існуючі тоді обмеження було визнано порушенням прав, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Як тоді повинен був діяти державний службовець – враховувати вітчизняне законодавство, порушуючи принцип верховенства права, чи враховувати практику ЄСПЛ, порушуючи при цьому принцип законності? Для уникнення такої "проблеми вибору", підтримуємо думку про те, що з метою

орієнтації державного службовця на приписи, що закріплені в міжнародно-правових документах та їх тлумачення в рішеннях ЄСПЛ, в Законі про державну службу має бути зазначено, що законність є складовою частиною принципу верховенства права [3, с.129].

Окремої уваги заслуговує і *принцип політичної неупередженості*, за допомогою якого законодавець спробував відокремити державних службовців від політики. Так, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону *політична неупередженість* – це 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. Але у Розділі II «Правовий статус державного службовця» є окрема стаття 10, яка присвячена деталізації політичної неупередженості. На нашу думку, такий підхід був би логічним, якби в одній статті давався перелік всіх принципів, а потім в окремих статтях їх тлумачення. Так як таке коротке тлумачення досліджуваного принципу є у статті 4, то більш доцільно було б тут вжити назву «принцип політичної нейтральності», а вже у розділі щодо правового статусу державного службовця закріпити (як це і зроблено) вимогу політичної неупередженості, шляхом визначення відповідних обмежень політичних прав державних службовців.

Вважаємо за доцільне зупинитись і на проблемі розмежування працівників *патронатної служби* і державних службовців. Так, пункт 18 ч.3 ст.3 Закону встановлює, що дія цього Закону не поширюється на працівників патронатної служби, а ч.1 ст.92 відносить до посад патронатної служби посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а

також посади патронатних служб в інших державних органах [17]. На нашу думку, таке розширення переліку патронатних службовців є не зовсім доцільним. Зокрема це стосується посад помічника судді, адже обсяг їх роботи не може виходити за межі реалізації суддею державної влади шляхом здійснення ним правосуддя. Більш того, ненадання статусу державних службовців поміщикам суддів призводить до того, що на них не поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», а це не можна визнати правильним. На нашу думку, *можливість мати патронатних службовців доцільно було б закріпити лише за політичними діячами*, так як це є, наприклад, у Законі Болгарії «Про державного службовця», стаття 3 якого зазначає, що не є державними службовцями члени політичних кабінетів [31, с.601]. Зауваження викликає і відкритий перелік посад патронатної служби, адже у кінці ч.1 ст.92 мова йде про *посади патронатних служб в інших державних органах*. Отже, існує можливість поповнення такого переліку у підзаконних нормативних актах, що є невиправданим. Також вважаємо, що доцільно було б також дати тлумачення терміну «патронатна служба», адже зміст ст.92 присвячений не самій службі, а працівникам патронатної служби.

Щодо інших законодавчих актів досліджуваної сфери, то слід нагадати, що 17 травня 2012 р. був прийнятий Закон України «Про правила етичної поведінки», який визначав керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм [27]. Але у зв'язку з прийняттям у 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції» [19], в якому з'явився розділ «Правила етичної поведінки», цей закон втратив чинність. Після Революції гідності постала потреба в люстрації посадових осіб органів публічної влади та наближення законодавства у сфері публічної служби до стандартів ЄС. З цією метою 16 вересня 2014 р. був прийнятий Закон «Про очищення влади», котрий визначав правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей,

верховенства права та прав людини в Україні. Згідно Закону, очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист [26].

14 жовтня 2014 р. був прийнятий новий Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначав правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [19]. У цьому Законі визначений статус і повноваження нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері запобігання корупції - Національного агентства з питань запобігання корупції. Визначено, що формування антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) покладається на Верховну Раду України. Зазначимо, що у той же день було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [20]. Метою Стратегії було визначено впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Серед першочергових реформ визначені такі: реформа дипломатичної служби; реформа державної служби та оптимізація державних органів; децентралізація та реформа державного управління. Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Одним із заходів було визначено підготовку і внесення змін до Закону України «Про державну службу», ухваленого у 2011 році, з урахуванням пропозицій програми SIGMA, громадськості, узгодження його із Законом України «Про службу в органах

місцевого самоврядування». Частково такі зміни було зроблено, шляхом прийняття нового Закону України «Про державну службу» [17]. Але необхідність узгодження з законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» [28] залишилась, адже в Україні правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за зразком державної служби, а принципи і підходи до регулювання цих видів публічної служби є однаковими. Підтвердженням слугує і рішення Конституційного Суду України ще від 16.10.2007 р. про те, що «порівняльний аналіз положень законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» дає підстави стверджувати про єдиний підхід законодавця до проходження служби як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування» [37]. Дійсно, інститути державної і муніципальної служби є практично ідентичними – це все служба в органах публічної адміністрації. У цьому контексті на увагу заслуговують окремі положення щодо врегулювання конфлікту інтересів. Так, 15.12.2020 р. Закон України «Про запобігання корупції» було доповнено статтею 35-1, відповідно до якої правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності окремих осіб (включаючи голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад) визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. А у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом [19]. Але ч.1 ст.59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що «сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на

якому розглядається відповідне питання» [24]. Вважаємо, що необхідно вирішити таку колізію у законодавстві щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. І зробити це можна шляхом закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про те, що врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Повернемося до питання Антикорупційної стратегії (адже попередній Закон затвердив її на 2014-2017 роки). Тому конче необхідно прийняти таку Стратегію на новий період. Зазначимо, що лише 5.11.2020 року Верховна Рада України нарешті спромоглась прийняти за основу Закону «Про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки» [30]. Сама Антикорупційна стратегія складається з 4 розділів, при цьому, перший розділ присвячений концепції формування антикорупційної політики у 2020-2024 роках та механізму її реалізації. Решта розділів документу містять опис певних проблем та очікувані стратегічні результати, яких слід досягти для їх розв'язання. Пропонується не лише затвердити Антикорупційну стратегію на 2020-2024 роки, а й внести зміни до деяких положень Закону України «Про запобігання корупції» з метою підвищення ефективності механізмів моніторингу та координації реалізації державної антикорупційної політики. Вважаємо, що такі важливі закони потрібно приймати вчасно, а не з запізненням.

З іншого боку, не можна підзаконними актами нівелювати основоположні законодавчі положення. Це стосується добору на державну службу в умовах карантину. Так, з метою забезпечення ефективного функціонування органів державної влади 22 квітня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 290 «Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [6]. Згідно цієї постанови, на період дії карантину

та 30 днів після його завершення діятиме тимчасова процедура добору на посади державної служби шляхом укладання строкового контракту. Така процедура передбачає лише тимчасові призначення, а обрані на посади державні службовці не матимуть автоматичного права залишатися на займаній у такий спосіб посаді після дня відміни карантину. За статистичними даними станом на 16 грудня 2020 року було оголошено 24 553 вакансій, а кількість оголошених доборів для заміщення вакантних посад державної служби у розрізі категорій посад становить: на посади державної служби категорії «А» – 123, категорії «Б» – 4284, категорії «В» – 12518 [36]. Пунктом 8 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», тимчасово, на період дії карантину, та протягом 30 днів з дня відміни цього карантину, зупинено дію положень Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу. Сьогодні гостро стоїть питання про відновлення конкурсів на зайняття посад державної служби і 17 лютого Голова Верховної Ради Дмитро Разумков підписав закон №4531 «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби», але Президент України року скористався своїм правом вето і запропонував повторно розглянути зазначений Закон. Надіємось на виважене рішення Верховної Ради України.

І на завершення розгляду окремих питань нормативно-правового забезпечення діяльності публічної служби, коротко зупинимось пріоритетах реформування державної служби, виділених Національним агентством з питань державної служби, місією якого є розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС. Такими пріоритетами реформування визначено:

- прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»;
- формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;
- визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;
- реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;
- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформування системи професійного навчання державних службовців;
- підвищення рівня інституційної спроможності Національного агентства з питань державної служби для забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби [33].

Отже, необхідно продовжувати роботу над вдосконаленням правового регулювання публічної служби, але робити це слід продумано та виважено.

ВИСНОВКИ

Для забезпечення проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління та компетентні, авторитетні, добросовісні службовці. Розбудувати ефективну та успішну країну здатна лише публічна служба, яка покликана забезпечувати практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, та захист прав і інтересів фізичних осіб та юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою. Проведене дослідження теоретичних та нормативних засад функціонування публічної служби дало нам змогу сформулювати ряд висновків та пропозицій.

1. Державна служба, хоча і є основним механізмом функціонування державних органів, однак не відображає багатогранності діяльності в державних органах та органах місцевого самоврядування (мова йде про діяльність політичних діячів та посадових осіб державних колегіальних органів, професійну діяльність суддів, прокурорів, дипломатичну, митну, податкову, військову, правоохоронну служби, а також патронатну службу). Необхідність введення у вітчизняний законодавчий обіг універсального терміна, який би об'єднав зазначені види служб об'єктивно потребувало введення у вітчизняний законодавчий обіг універсального терміна «публічна служба».

2. Законодавче формулювання «публічної служби», яке міститься у Кодексі адміністративного судочинства України не можна вважати класичним визначенням поняття «публічна служба», оскільки воно передбачає лише перелік тих видів служби, які належать до публічної служби, а не її завдання та основні риси. Таке визначення стосується завдань адміністративного судочинства.

3. Публічна служба – правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що здійснюють функції держави

або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.

4. Основні ознаки публічної служби: 1) охоплює публічних службовців, які здійснюють відповідні функції, що входять до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, в яких вони проходять публічну службу; 2) охоплює службу у всіх органах публічної влади та забезпечує безпосереднє державне і муніципальне управління, надання адміністративних послуг населенню; 3) має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; 4) публічні службовці мають окремий правовий статус.

5. Основними засадами інституту публічної служби є: 1) публічно-правовий характер державно-службових відносин; 2) захищеність законом від неправомірного втручання у професійну діяльність; 3) фінансування державної служби коштом держави, а муніципальної - територіальної громади; встановлення умов оплати праці публічних службовців у законі; 4) несумісність публічної служби з іншою оплачуваною діяльністю або діяльністю, котра має на меті одержання прибутку; 5) розмежування посад політичних діячів, державних службовців, патронатних службовців у державній службі; виборних і адміністративних посад у муніципальній службі; 6) призначення особи на адміністративні посади виключно за результатами відкритого конкурсу, як правило, на невизначений термін.

6. Закріплені в Законі України «Про державну службу» принципи державної служби визначають новий характер і спрямованість сучасної державної служби, але, з метою орієнтації державного службовця на приписи, що закріплені в міжнародно-правових документах та їх тлумачення в рішеннях ЄСПЛ, у ст.4 доцільно зазначити, що законність є складовою частиною принципу верховенства права. Також доцільніше було б назву "принцип політичної неупередженості" змінити на "принцип політичної нейтральності", а у розділі щодо правового статусу державного службовця закріпити вимогу політичної неупередженості.

7. Закріплення на законодавчому рівні статусу політичних посад потребує термінологічного визначення таких понять, як «політична посада» і «політичний діяч (політик)» з метою розкриття сутності цих понять та систематизації видів посад публічної служби загалом.

8. Потребує вирішення проблема розмежування працівників патронатної служби і державних службовців. Перелік працівників патронатної служби, який наведено у ч.1 ст.92 Закону України «Про державну службу» є досить широким і навіть дещо відкритим (адже у кінці цього переліку мова йде про посади патронатних служб в інших державних органах, що породжує можливість поповнення такого переліку у підзаконних нормативних актах). Доцільно закріпити можливість мати патронатних службовців лише за політичними діячами. Також необхідно дати тлумачення терміну «патронатна служба», адже зміст ст.92 присвячений не самій службі, а її працівникам.

9. Важливе значення в діяльності публічних службовців відіграє антикорупційне законодавство, яке, з однієї сторони, дуже швидко змінюється, а з іншої – не завжди законодавець вчасно приймає відповідні акти та усуває колізії. Суперечності щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів можна вирішити шляхом закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про те, що врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». А з метою підвищення ефективності реалізації державної антикорупційної політики, відповідні законодавчі акти потрібно приймати вчасно, а не з запізненням (мова йде, зокрема, про антикорупційну стратегію).

10. Якнайшвидшого законодавчого вирішення потребують питання щодо порядку відновлення конкурсів на зайняття посад державної служби та дії тимчасової «карантинної» процедури добору на посади державної служби шляхом укладання строкового контракту

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / [Пасенюк О.М., Панченко О.Н., Авер'янов В.Б. та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
2. Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. С. 142–154.
3. Бойко І.В. Верховенство права та законність як принципи здійснення державної служби. *Актуальні питання реалізації нового Закону України "Про державну службу": тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року* / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С.203-206.
4. Ботвінов Р. Б. Підходи до класифікації видів державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. №3. С.114-119.
5. Вишневський А. В. Національні та загальноєвропейські ознаки державної служби в Україні у контексті її історичного розвитку. *Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: зб. текстів виступів на наук.-практ. конф. (Київ, 18 листоп. 2008 р.)* / за заг. ред. А. Вишневського. Київ: ЦАДС, 2009. С. 22.
6. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова КМУ від 22 квітня 2020 р. №290. *Верховна рада. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#Text>
7. Деякі питання реформування державного управління в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р.

- Верховна рада. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
8. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 3: Історія державного управління. 788 с.
 9. Європейська комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) Верховенство права: Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr)
 10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005р. № 2747-IV. *Верховна рада. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
 11. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Верховна рада. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
 12. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Верховна рада. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
 13. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2 т. Загальна частина. Авґсбург, 1949. С. 49–51.
 14. Панова Н. Новітні положення Закону України "Про державну службу" 2015 р. *Підприємство, господарство і право.* 2017. №12. С. 178–182.
 15. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 03.10.2017. № 2147-VIII. *Верховна рада. Законодавство України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>
 16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення від 7 квітня 2011 року.

- №3207-VI. *Верховна рада. Законодавство України.* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3207-17#Text>
- 17.Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII.
Верховна рада. Законодавство України
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
- 18.Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII.
Верховна рада. Законодавство України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text>
- 19.Про запобігання корупції України: Закон України від 14.10.2014 р № 77-VIII.
Верховна рада. Законодавство України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
- 20.Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. *Верховна рада. Законодавство України.*
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>
- 21.Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Верховна рада. Законодавство України*
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
- 22.Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. URL:
Верховна рада. Законодавство України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
- 23.Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 05.01.2005 р. № 1/2005 (втратив чинність)
Верховна рада. Законодавство України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2006#Text>
- 24.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Верховна рада. Законодавство України.* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

25. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII .
Верховна рада. Законодавство України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
26. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1700-VII.
Верховна рада. Законодавство України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>
27. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI (втратив чинність). *Верховна рада. Законодавство України.* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4722-17#Text>
28. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Верховна рада. Законодавство України.* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
29. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Верховна рада. Законодавство України.* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
30. Проект Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки. Реєстраційний №4135 від 21.09.2020. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007
31. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
32. Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія / К.О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна та ін. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2017. 256 с.
33. Реформа державної служби. *Національне агентство України з питань державної служби.* URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/reforma-derzhavnoyi-sluzhbi>
34. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право.* 2012. № 3 (7). С. 269-274.
35. Справа "Гарнага проти України" (Заява № 20390/07): рішення Європейського суду з прав людини від 16 травня 2013 року. *Верховна*

- рада.* *Законодавство* *України.* URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_960#Text
36. Статистичні дані щодо посад державної служби, добір кандидатів на які здійснюється за контрактом (станом на 16 лютого 2021 року). *Національне агентство України з питань державної служби.* URL:
<https://nads.gov.ua/news/statistichni-dani-shchodo-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-dobir-kandidativ-na-yaki-zdijsnyuyetsya-za-kontraktom-stanom-na-16-lyutogo-2021-roku>
37. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України 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): рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року №8-рп/2007. *Верховна рада. Законодавство України.* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07#Text>
38. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична.* 2010. Вип. 51. С. 162–167.

АНОТАЦІЯ

Актуальність теми. Сучасні процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства неможливі без функціонування ефективного інституту публічної служби - ключового механізму держави. Аналіз відповідних теоретичних і практичних розробок свідчить про те, що вони в основному присвячені державній службі, що пояснюється домінуванням до останнього часу інституту державної служби, який охоплював інші види публічної служби. Наведене зумовлює актуальність теми дослідження, її важливе значення щодо подальшого розвитку організаційних засад публічної служби в Україні, оновлення і реформування законодавства цієї сфери відповідно до вимог сучасного українського державотворення.

Мета дослідження: комплексне дослідження проблем нормативно-правового забезпечення публічної служби та внесення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання публічної служби.

Завдання дослідження: проаналізувати сучасний етап розвитку публічної служби; дослідити актуальність і своєчасність реформування публічної служби; проаналізувати окремі проблеми чинного законодавства у сфері публічної служби та окреслити шляхи їх вирішення.

Методи дослідження: метод наукової абстракції, історичний метод, порівняльний аналіз, статистичний метод.

Загальна характеристика роботи. Робота складається з вступу, двох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 34 сторінки, з них список використаних джерел складає 5 сторінок (всього 38 джерел).