

**Міністерство освіти і науки України**  
**Національний технічний університет**  
**«Дніпровська політехніка»**  
**Навчально-науковий інститут державного управління**  
**Кафедра державного управління і місцевого самоврядування**

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

студента (ки) Калініної Анни Олександрівни

академічної групи 281м-22з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Публічно-управлінська концепція розвитку службового права в Україні»

Керівник	Прізвище ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		інституційною	рейтинговою	
Кваліфікаційної роботи	Баштанник В.В.			

Рецензент				
-----------	--	--	--	--

Нормоконтролер				
----------------	--	--	--	--

Дніпро  
2023

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Публічно-управлінська концепція розвитку службового права в Україні»

73 стор., 53 джерела.

СЛУЖБОВЕ ПРАВО; ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ; ПУБЛІЧНА СЛУЖБА;  
КОДИФІКАЦІЯ; КОНЦЕПЦІЯ.

Об'єкт дослідження – публічно-управлінська концепція розвитку службового права в Україні.

Предмет дослідження – шляхи удосконалення публічно-управлінських підходів у сфері службового права.

Мета дослідження – вивчення та аналіз публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні з метою оптимізації системи управління публічними службовцями та встановлення відповідності із сучасними та європейськими стандартами.

У першому розділі визначено поняття службового права, предмет та метод правового регулювання останнього, вказано систему, функції та джерела службового права та його місце в національній системі права України; визначено поняття публічного управління, здійснено аналіз впливу службового права на формування та функціонування системи публічного управління. Другий розділ присвячено аналізу сучасного рівня розвитку службового права України, а також зарубіжного досвіду регулювання публічно-службових відносин. У третьому розділі визначені проблеми та перешкоди впровадженню публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні, а також запропоновані заходи, що мінімізують вказані перешкоди та забезпечать ефективне впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні. Сфера практичного застосування результатів роботи – суб'єкти владних повноважень, науковці, а також зацікавлені у питаннях правового регулювання та управління публічною службою. Також результати роботи можуть бути використані під час розробки проєкту Службового кодексу.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's qualification work on the topic «Public management concept of the development of service law in Ukraine»

73 pages, 53 sources.

**EMPLOYMENT LAW; PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; CODIFICATION; CONCEPT.**

Object of research is the public management concept of the development of service law in Ukraine.

Subject of research is ways of improving public management approaches in the field of service law.

The purpose of the qualification thesis is to study and analyze the public management concept of the development of service law in Ukraine with the aim of optimizing the management system of public servants and establishing compliance with modern and European standards.

The first section defines the concept of service law, the subject and method of legal regulation of the latter, the system, functions and sources of service law and its place in the national legal system of Ukraine are indicated; the concept of public administration is defined, the impact of service law on the formation and functioning of the public administration system is analyzed. The second section is devoted to the analysis of the current level of development of the civil service law of Ukraine, as well as foreign experience in the regulation of public-service relations. In the third section, problems and obstacles to the implementation of the public management concept of the development of service law in Ukraine are identified, as well as proposed measures that minimize the specified obstacles and ensure the effective implementation of the public management concept of the development of service law in Ukraine. The field of practical application of the results of the work is subjects of authority, scientists, as well as those interested in the issues of legal regulation and public service management. Also, the results of the work can be used during the development of the draft Service Code.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1	
АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ТА МЕТОДОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ СЛУЖБОВОГО ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	11
1.1. Поняття службового права як частини національної системи права України.....	11
1.2. Загальний аналіз впливу службового права на формування та функціонування системи публічного управління.....	26
РОЗДІЛ 2	
АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СЛУЖБОВОГО ПРАВА В УКРАЇНІ. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН .....	33
2.1. Поточне становище службового права в Україні. Роль службового права в стратегічних напрямках розвитку держави.....	33
2.2. Аналіз окремих прикладів зарубіжного досвіду правового регулювання та організації відносин у сфері публічної (державної) служби.....	49
РОЗДІЛ 3	
ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ СЛУЖБОВОГО ПРАВА.....	56
3.1. Проблеми та перешкоди на шляху публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні.....	56
3.2. Заходи, що забезпечують ефективне впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні.....	65
ВИСНОВКИ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ВРУ	–	Верховна Рада України.
ЗУ	–	Закон України
ЄСПЛ	–	Європейський суд з прав людини
КАС України	–	Кодекс адміністративного судочинства України
КМУ	–	Кабінет Міністрів України
КУ	–	Конституція України
НПА	–	нормативно-правовий акт
ООН	–	Організація Об'єднаних Націй

## ВСТУП

Належне функціонування демократичної, незалежної, правової держави на пряму залежить від спроможності цієї держави створювати злагоджену та цілісну систему апарату держави, що відповідає сучасним реаліям та запитам суспільства, а також має здатність розробляти, запроваджувати, ефективно реалізовувати державну політику, застосовувати заходи контролю та примусу.

Саме тому публічне управління відіграє ключову роль у забезпеченні ефективності та стабільності держави.

Службове право визначає правові умови роботи публічних службовців та регулює їх відносини з громадянами, владою та іншими суб'єктами управління.

Вказане вище чітко обумовлює те, що службове право посідає місце однієї з найважливіших та фундаментальних галузей права кожної правової держави.

Саме службове право є тим засобом, за допомогою якого реалізується державна виконавча влада у формі публічного управління. Норми службового права є основою розбудови й належного функціонування найбільш потужної та активної державної підсистеми, а саме: апарату публічного управління.

Опис передумов виникнення проблемної ситуації.

Першочергово слід звернути увагу на відсутність офіційно визнаної дефініції поняття «службове право» та відсутність одностайної позиції вчених щодо місця та ролі службового права у національній системі права України. Це суттєво впливає і на концепцію розвитку самого службового права. Також передумови виникнення проблемної ситуації, що зумовили вибір теми роботи та порядок проведення дослідження, пов'язані з різними аспектами публічного управління та становлення службового права в Україні. До таких належать.

Застарілість законодавства. Законодавча база, що регулює публічні службові відносини в Україні, є застарілою для умов сучасних трансформацій суспільства.

Неоднозначність нормативно-правового забезпечення. Відсутність чітких, однозначних та уніфікованих нормативно-правових положень викликає

розбіжності в тлумаченні та застосуванні законодавства, що призводить до правової нестабільності в сфері службового права. Це свідчить про необхідність систематизації масиву законодавства про публічну службу, де визначено офіційне та уніфіковане поняття такої, а також про важливість розроблення та прийняття єдиного кодифікованого НПА про публічну службу.

Неефективність системи управління персоналом. Наявність неефективних механізмів управління публічними службовцями та недостатня регулятивна база призводить до недостатньої відповідності потребам сучасного управління та розвитку країни.

Відсутність взаємодії з громадськістю. Недостатня взаємодія та залучення громадськості у процес формування та вдосконалення службового права також викликає втрату легітимності та довіри до системи публічного управління.

Потреба у впровадженні нових підходів. Зміни в економіці, технологіях та суспільстві вимагають впровадження нових підходів у сфері службового права, а відсутність адекватних змін у законодавстві створює труднощі в цьому процесі.

Євроінтеграційні зусилля. Потреба у відповідності до європейських стандартів породжує необхідність активного оновлення та адаптації службового права до міжнародних вимог.

Аналіз цих передумов допоможе визначити ключові аспекти для розробки конструктивних рекомендацій щодо вдосконалення публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні.

Стан і ступінь розробки проблематики в спеціальній літературі.

Науковці в Україні, так і за її межами досліджували питання ролі і місця службового права в системі національного права.

Підґрунтям для написання роботи слугували наукові праці з теорії права (С. Погребняка, О. Петришина, Н. Оніщенко,), а також з проблемних питань службового права (роботи Т. Аніщенко, Д. Припутня, Т. Коломоєць, М. Титаренко,), принципів деяких видів публічної служби (роботи Л. Біли-Тіунової, М. Германюк, О. Панової).

Первинне формулювання і значущість розв'язуваної проблеми. Незважаючи на велику увагу та науковий інтерес до дослідження питання концепції розвитку, ролі та місця службового права в системі національного права, в Україні має місце відсутність уніфікованих підходів серед вчених-правознавців стосовно визначення службового права. Відсутня також офіційна дефініція терміну «службове право», закріплена в нормативних документах. Наукові та фахові джерела зосереджують увагу на різних ознаках службового права, що ускладнює розуміння вказаної категорії як такої.

Тому слід констатувати, що питання ролі та місця службового права у системі права протягом тривалого часу є «відкритим», це зумовлює важливість дослідження саме публічно-управлінської концепції розвитку службового права.

Також необхідність дослідження вказаного питання в кваліфікаційній роботі обумовлена такими чинниками.

1. Необхідністю модернізації публічного управління в Україні:
  - Україна перебуває на шляху реформування публічного управління для досягнення стандартів європейської ефективності та прозорості, розвиток службового права відіграє ключову роль у цьому процесі.
2. Сучасні виклики для держави та суспільства:
  - сучасні трансформації в економіці, технологіях та соціальному середовищі ставлять перед державою нові завдання. Актуалізація концепції розвитку службового права дозволяє відповідати на виклики сучасності та забезпечувати ефективне управління державними ресурсами та процесами.
3. Євроінтеграційні зусилля:
  - процес євроінтеграції вимагає гармонізації законодавства та вдосконалення структур публічного управління. Розвиток службового права стає важливим елементом відповідності європейським стандартам та практикам.
4. Забезпечення високих стандартів корпоративного управління в державних структурах:



- розробка публічно-управлінської концепції службового права сприяє створенню ефективних механізмів корпоративного управління в органах державної влади та державних установах.

5. Боротьба з корупцією та забезпечення прозорості:

- розвиток службового права може слугувати ефективним інструментом у боротьбі з корупцією та забезпеченні високого рівня прозорості в діяльності публічних службовців.

6. Підвищення довіри громадян до державних інституцій:

- ефективна реалізація публічно-управлінської концепції може сприяти підвищенню довіри громадян до державних інституцій та зміцненню легітимності влади.

7. Сприяння інноваційному розвитку:

- актуалізація службового права сприяє створенню умов для інноваційного розвитку публічного сектору, впровадженню нових технологій та підвищенню ефективності публічного управління.

Мета дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є вивчення та аналіз публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні з метою визначення шляхів оптимізації та удосконалення системи управління публічними службовцями та встановлення відповідності із сучасними та європейськими стандартами.

Основними завданнями кваліфікаційної роботи є.

1. Аналіз сучасного стану службового права в Україні:

- проведення комплексного аналізу поточного стану законодавства та практики у сфері службового права в Україні.

2. Оцінка європейського досвіду у сфері службового права:

- аналіз європейського досвіду в розвитку та впровадженні службового права з метою визначення кращих практик та можливостей адаптації до українського контексту.

3. Визначення проблем та викликів в системі службового права:

- виявлення основних проблеми та викликів, з якими стикається система службового права в Україні, а також їхні причини та можливі наслідки.

4. Формулювання пропозицій щодо вдосконалення системи службового права:

- розробка конкретних рекомендацій та пропозицій для вдосконалення законодавства та практики у сфері службового права в Україні.

5. Оцінка соціально-економічних та політичних наслідків вдосконалення службового права:

- аналіз передбачуваних соціально-економічних та політичних наслідків впровадження запропонованих змін у систему службового права.

Ці завдання дозволять систематично вивчати, аналізувати та розробляти пропозиції для вдосконалення публічно-управлінської концепції розвитку системи службового права в Україні, а також допомагають врахувати різні аспекти, включаючи наукові, практичні та соціальні.

Дослідження цієї теми також має надзвичайно важливе значення для розвитку системи публічного управління. Результати роботи можуть бути корисними для суб'єктів владних повноважень, науковців, а також для зацікавлених у питаннях правового регулювання та управління публічною службою.

## РОЗДІЛ 1

### АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ТА МЕТОДОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ СЛУЖБОВОГО ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 1.1. Поняття службового права як частини національної системи права України

Як було вказано вище, наразі відсутнє нормативне, офіційне визначення поняття «службове право». Тому належне розкриття теми кваліфікаційної роботи слід розпочати саме з дослідження дефініції «службове право».

Вітчизняні науковці неодностайні у питанні визначення цього поняття. У наукових і фахових джерелах запропоновані різні авторські тлумачення службового права, однак автори відповідних робіт зосереджують увагу на певних, окремих його ознаках, а саме: місці в національній системі права, предметі, узагальненому підході до визначення взагалі. Це суттєво ускладнює розуміння вказаного поняття, оскільки дослідження здійснюється не комплексно, а з боку певної окремої ознаки.

Крім того, з аналізованого масиву досліджень вбачається розрізненість поглядів науковців навіть стосовно того, чи є службове право самостійною галуззю права у національній системі права, а також щодо співвідношення службового права з конституційним, адміністративним, кримінальним та трудовим правом, виокремлення самостійного предмета та методу правового регулювання.

Таким чином, першочергово варто з'ясувати, що вважається системою права взагалі, а також, які ознаки притаманні самостійній системі права. Велика українська юридична енциклопедія систему права визначає як соціально обумовлену, структуровану сукупність взаємопов'язаних правових норм і принципів, згуртованих за відповідними критеріями у різнорівневі об'єднання, яка відображає внутрішню будову права [1, с. 717].

Найбільш релевантними є дослідження С.П. Погребняка та О.В. Петришина, які надають визначення системі права як створеній в результаті діяльності людей, інтегрованій принципами права, зумовленій сполученням приватних і публічних інтересів сукупності правових норм, внутрішня організація якої характеризується їх єдністю, узгодженістю, диференціацією, групуванням у відносно самостійні структурні утворення [2, с. 11].

Також важливо відмітити, що С.П. Погребняк та О.В. Петришин під час розгляду та аналізу системи права звертають особливу увагу на структуру останньої. Вказані автори відзначають, що сучасна система права поліструктурна та багаторівнева. При цьому поліструктурність означає те, що система права не може досліджуватися лише під одним кутом, норми права утворюють декілька автономних структур.... Саме тому можливим є поділ на публічне і приватне право, матеріальне і процесуальне право, регулятивне і охоронне право та різні галузі права. Багаторівневність, у свою чергу, означає, що деякі структури мають декілька рівнів .... особливо чітко вони помітні у галузевій структурі права [2, с. 10].

Якщо вести мову про критерії, які визначають самостійність галузі права у структурі системи, то в працях вчених можна виділити три основні підходи до вирішення вказаного питання. Моністичний підхід, що визначає основним критерієм відмежування відповідної галузі права суспільні відносини, які вона регулює, тобто в центрі уваги предмет правового регулювання. Дуалістичний підхід, відповідно до якого для самостійності галузі права необхідна наявність специфічного предмета і методу правового регулювання. Також виділяють плюралістичний підхід, згідно з яким вбачається наявність додаткових (факультативних) критеріїв поділу галузей права, таких як об'єкт та суб'єкт правовідносин, спосіб правового регулювання, правові режими, понятійний апарат.

В розрізі дослідження феномену службового права та концепції його розвитку особливо актуальним є саме здійснення аналізу його місця і ролі у системі права України. Тут наявна достатня кількість праць науковців. Однак,

деякі з них не розглядають службове право як самостійну галузь права, надаючи перевагу підходу до розуміння службового права як елемента, наприклад, адміністративної галузі права. Ця течія поглядів вчених не заперечує наявності у службового права окремого, унікального предмета правового регулювання, але вважає, що службове право не має самостійного методу правового регулювання. Тобто, службове право запозичує метод адміністративного.

Так, Т.С. Аніщенко, яка оперує поняттям «право публічної служби», вважає його складовою частиною адміністративного права. Автор зазначає, що «становлення та розвиток розуміння і правового регулювання публічної служби відбувалися у нерозривному зв'язку з публічним правом. Такий висновок у повній мірі узгоджується із змістом як вітчизняного (дореволюційного), так і європейського законодавства. На підтвердження цього факту свідчать і українські нормативні акти, з яких випливає, що відносини публічної служби регулюються нормами публічного (адміністративного) права. Публічно-правова природа публічної служби впливає поміж іншого з ознак, які характеризують назване правове утворення як таке» [3, с. 86-87]. Також Т.С. Аніщенко звертає увагу, що право публічної служби має власний (специфічний) предмет правового регулювання, а саме: службові правовідносини. Вчена наводить дефініцію предмета права публічної служби як сукупності службово-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження і припинення служби на посадах публічних службовців [4, с. 89].

Т.С. Аніщенко за результатом проведених досліджень викладає висновок про наявність унікального самостійного предмета правового регулювання публічно-службових відносин, однак фіксує відсутність окремого методу для регулювання відповідних відносин. Тобто, як бачимо, вчена притримується дуалістичного підходу до визначення самостійності галузі права. І право публічної служби розглядає виключно як підгалузь адміністративного права.

Як позитивний результат здійснення дослідження вказаного автора слід виділити аргументи Т.С. Аніщенко на користь доцільності та необхідності

розробки кодифікованого законодавчого акта, який комплексно вирішить питання правового регулювання інституту публічної служби.

Також доцільно зробити акцент на праці Д.С. Припутня, де автор звертає увагу на генезу та витoki формування службового права, характеристику останнього як елемента системи національного права. Д.С. Припутень вважає цілком слушним висновок Т.С. Аніщенко про те, що саме публічне право і є тим фундаментом, який обумовлює специфіку права публічної служби. Цей висновок він вважає достатньо вагомим для розуміння сутності публічної служби, права публічної служби як однієї із складових того базису, який існує на сьогоднішній день, у вирішенні дискусійної проблеми щодо природи таких відносин та правових засад їх врегулювання, яка існує вже протягом тривалого часу й зумовлює запеклі дискусії між вченими-адміністративістами та фахівцями у галузі трудового права [5, с. 200].

Д.С. Припутень аналогічно розглядає службове право як підгалузь адміністративного права, елемент публічного права. Зважаючи на те, що воно містить низку як матеріальних, так і процесуальних норм, як регулятивних, так і охоронних норм, на думку науковця, його цілком можна вважати матеріально-процедурним (за поєднанням цих норм) та регулятивно-охоронним правом, щоправда при певному домінуванні саме регулятивної складової [6, с. 7].

Д.С. Припутень також відмічає, що питання місця і ролі службового права у системі права залишається вже протягом тривалого часу відкритим у правовій науці, а тому для відповіді на це запитання варто аналізувати ті ознаки, якими наділена відповідна сукупність норм права. Серед авторських підходів ним пропонується аналіз предмета, методу, системи і функцій службового права [6, с. 10 – 12]. Зокрема, Д.С. Припутень визначає предметом службового права «сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади в публічних інституціях, і діяльність яких пов'язана з реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації й захисту публічних інтересів» [6 с. 10 – 11].

Як бачимо, основною для висновків вчених про несамостійність службового права як галузі права є їх позиція щодо відсутності унікального методу правового регулювання за наявної можливості говорити про окремий предмет правового регулювання. Автори зазначають, що службове право є інститутом адміністративного права та використовує методи останнього. Крім того, зустрічаються праці вчених, які розглядають службове право як надінституційне утворення, однак все ж за відсутності достатніх ознак самостійності.

Право на публічну службу Л.В. Костюк визначає «системним, конституційним правом, яке випливає зі змісту права на працю, пов'язане із правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, ... передбачає зайняття посад у публічно-правових інститутах влади, передбачає спеціальну процедуру реалізації, передбачає набуття правомочностей суб'єкта відповідних відносин, тобто правосуб'єктності публічного службовця, зумовлює службово-трудова відносини...» [7, с. 23].

Т.О. Коломєць притримується плюралістичного підходу до визначення самостійності галузі права. Зокрема, вчена зазначає про відсутність у службового права таких ознак самостійної галузі права, як метод правового регулювання, наявність кодифікованого акта, унікальний термінологічний апарат. Т.О. Коломєць визначає службове право як підгалузь адміністративного права, зважаючи на їх тісні генетичні зв'язки [8, с. 131 – 140].

В.К. Колпаков зазначає про наявність самостійного достатньо великого за обсягом предмета регулювання, що дає підстави для порушення питання «виходу службового права за межі» інституту адміністративного права, однак відсутність самостійного унікального методу регулюючого впливу істотно гальмує процес «переростання» такої сукупності у самостійну галузь права. Зокрема, вчений зазначає, що «є підстави відзначити високий рівень, ясні юридичні межі, системну сформованість законодавства про публічну службу. Це дозволяє з достатньою обґрунтованістю вести мову про українське службове право як про факт правової системи держави, найважливішої складової частини українського

адміністративного права, що спирається на складне за структурою і системними зв'язками законодавство про публічну службу» [9, с. 67].

О.О. Губанов вважає службове право таким, що має міжгалузевий характер, оскільки переважна більшість норм службового права є адміністративно-правовими за суттю, «разом із тим окремі його частини ... складаються також із норм інших галузей права» [10, с. 9]. Висновок вченого, «службове право України, по-перше, є підгалуззю адміністративного права, яка має міжгалузевий характер, по-друге, є системою норм адміністративного та інших галузей права, які регулюють відносини ...» [10, с. 22].

Такий висновок лежить за межами традиційних підходів до визначення критеріїв самостійності галузі права, а також містить певні логічні суперечності, оскільки підгалузь не може мати міжгалузевий характер.

Під час підготовки кваліфікаційної роботи проаналізовано кваліфікаційну наукову працю Б.В. Коваленка – дисертацію «Принципи службового права». Висновки, викладені в роботі, є ґрунтовними та побудовані на детальному аналізі поглядів науковців. Автор здійснює узагальнення положень сучасної правової доктрини щодо розуміння службового права та його ролі, місця у системі національного права України, а також пропонує визначення службового права як сфери об'єктивізації принципів. Одночасно, Б.В. Коваленко зазначає, що «немає підстав і для категоричного висновку про інституційний характер службового права, бо предмет «вийшов» за межі однорідних відносин, істотно збільшився за рахунок різновидів публічно-службових відносин, а отже посів так зване «проміжне» місце між інститутом адміністративного права і самостійною галуззю права» [11, с. 40]. Предметом службового права Б.В. Коваленко визначає «публічно-службові відносини», акцентувавши особливу увагу на те, що публічний характер відносин, пов'язаних з вступом, проходженням та припиненням публічної служби, є критерієм їх відмежування від «службово-трудова відносин». Саме публічність в цьому випадку дозволяє відмежувати службове право від трудового.



Слід зазначити, що в розрізі обґрунтування того, що службове право слід розглядати як підгалузь адміністративного права, складову саме публічного права Б.В. Коваленко вказує наступне. «Службове право у повному обсязі (без будь-яких відхилень) використовує методи адміністративного права, із домінуванням імперативного методу, поступовим збільшенням сфери застосування диспозитивного методу, і, беззаперечно, використанням як допоміжних (другорядних) – рекомендацій, стимулювання» [11, с. 42].

Не розділяючи тези Б.В. Коваленка стосовно відсутності у службового права ознак самостійності як галузі права, слід визнати слушними доводи стосовно того, що публічність є основною ознакою предмета правового регулювання. Власне, тільки коли йде мова про публічно-службові правовідносини, орієнтацію на здійснення (реалізацію) завдань і функцій держави, публічних інституцій, владний характер дій суб'єкта, наявність впливу, може йти мова про правовідносини, що становлять предмет службового права. Саме це є основою відмежування предмета службового права від правовідносин, що регулюються трудовим правом та не пов'язані з публічними, владними повноваженнями.

Крім того, публічність у контексті службового права визначає вектор діяльності публічних службовців, органів державної служби та інших відповідних владних суб'єктів.

Також слід звернути увагу на характеристику службових відносин, як предмета службового права, яку надано авторським колективом Національного університету «Одеська юридична академія».

Так, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко та Р.В. Негара зазначають, що службові відносини характеризуються рядом ознак, зокрема: «1) це правовідносини, для яких застосовується, переважно, метод нормативного регулювання, тобто застосування законів і підзаконних НПА; 2) це «владовідносини», тобто їх учасники є юридично нерівними, оскільки однією із сторін завжди є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони, яка, у свою

чергу, є підпорядкованою першій і зобов'язана виконувати всі її приписи і розпорядження, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством; 3) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус (правове становище) державних службовців; 4) їхній зміст характеризується правами й обов'язками сторін цих відносин, яким є притаманним державно-владний характер; 5) вони являють собою правовідносини, що виникають із приводу забезпечення виконання завдань і функцій держави; 6) вони характеризуються тим, що їх обумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є: суб'єкт призначення/керівник державної служби, з одного боку, і державний службовець – з іншого; 7) це відносини довіри і відданості державного службовця; 8) це, переважно, субординаційні відносини, оскільки вони виникають у сфері державної служби, яка, за свою сутність, є ієрархічною системою (ієрархія державних органів, ієрархія державних посад), тобто системою, для якої, насамперед, характерними є влада і підпорядкування» [12, с. 18].

Тут вбачається доцільним відмітити, що відносини, що становлять предмет службового права, не обмежуються виключно державною службою, вони є ширшими за змістом, сферами впливу. Ототожнення службового права з правом державної служби є фундаментально неправильною позицією, яка призводить до помилкових висновків про несамостійність галузі.

Також слід зауважити, що метод службового права спрямований на забезпечення ефективності та етичної діяльності в сфері публічної служби, а також на збереження легітимності та довіри до публічного апарату.

Термін «метод службового права» вказує на систему засобів і прийомів, за допомогою яких вирішуються питання, що виникають у сфері публічної служби. Цей метод базується на конкретних правилах, принципах і процедурах, які регулюють поведінку публічних службовців, а також взаємодію між ними та іншими сторонами.

Як зазначалось, переважна більшість авторів зазначають про використання службовим правом методу адміністративного права, тобто, відсутність самостійного, унікального методу правового регулювання.

Щодо методу службового права, який регулює відносини в сфері публічної служби, можна вказати, що він включає як імперативні, так і диспозитивні елементи.

Імперативність виявляється в специфічних вимогах, яких обов'язково дотримується публічний службовець (наприклад, етичні норми, обов'язковий порядок прийняття на роботу через конкурс, тощо). Диспозитивність визначає, що деякі аспекти публічно-службових відносин можуть залишатися підпорядкованими домовленостям, визначеним в трудовому контракті або інших правових актах.

Таким чином, метод службового права поєднує обов'язкові стандарти (імперативність) з можливістю сторін самостійно регулювати окремі аспекти публічно-службових відносин (диспозитивність) в межах встановлених рамок.

Проаналізувавши бачення авторів щодо місця в національній системі права, предмета та методу правового регулювання службового права, доречним буде надання власного визначення останнього. Дефініція службового права побудована на тому, що це є самостійна галузь права.

Отже, службове право – як самостійна галузь права, являє собою систему норм, що регулюють процес формування та діяльності публічної служби, статус осіб, які здійснюють реалізацію завдань та функцій публічного управління та наділені для цього визначеним обсягом владних повноважень.

Службове право визначає правовий статус публічних службовців, регулює процедури призначення та звільнення з посад, встановлює права та обов'язки службовців, а також визначає порядок їх відповідальності.

Службове право спрямоване на забезпечення відповідального, ефективного виконання державою своїх функцій згідно з нормами національного законодавства, з застосуванням та імплементацією міжнародних та конвенційних норм. Важливою частиною службового права є забезпечення прозорості та

відкритості в діяльності так званої публічної адміністрації для забезпечення довіри громадськості до системи публічної служби.

Службове право визнається самостійною галуззю права, оскільки воно систематично визначає особливості публічно-службових відносин та встановлює правові норми, що регулюють ці відносини.

Збереження балансу між самостійністю та взаємодією з іншими галузями системи права є ключовим для ефективного функціонування службового права в системі правового регулювання.

Публічно-управлінський характер службового права вказує на те, що ця галузь права спрямована на регулювання відносин, пов'язаних із публічною службою та управлінською діяльністю. Ось деякі ключові аспекти публічно-управлінського характеру службового права:

- орієнтація на владу та громадянське суспільство, службове право слід розглядати як галузь, що спрямована на регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням публічного управління, тобто, регулюється взаємодія публічних службовців із владними органами, а також їхні відносини з громадянами та іншими суб'єктами громадянського суспільства;
- забезпечення здійснення функцій влади, службове право створене для забезпечення здійснення функцій влади та виконання завдань, пов'язаних із публічною службою;
- регламентація прав та обов'язків службовців, які виконують адміністративні та управлінські функції;
- службове право визнає пріоритет загального інтересу, адже публічні службовці здійснюють свою діяльність на користь суспільства та держави;
- службове право регулює використання публічних ресурсів, щоб забезпечити їхню ефективність та відповідність завданням влади;
- службове право встановлює внутрішні норми та процедури для публічних службовців, зокрема у сфері прийняття на роботу, дисциплінарної відповідальності тощо, це внутрішня складова;

- службове право регулює відносини службовців із зовнішніми суб'єктами, включаючи громадян, підприємства та інші організації;
- забезпечення прозорості та відповідальності, службове право сприяє визначенню стандартів етики та відповідальності для публічних службовців, забезпечує відкритість та прозорість в управлінських процесах, щоб гарантувати довіру громадян до владних органів.

Отже, публічно-управлінський характер службового права визначається його спрямованістю на регулювання владних відносин, які виникають при виконанні управлінських та державних функцій, з метою задоволення потреб громадян, суспільства та забезпечення загального інтересу.

В цьому контексті слід ще раз зауважити, що розробка та прийняття кодифікованого НПА з питань публічної служби, де фактично будуть закріплені принципи службового права, є окремим аргументом на користь самостійності службового права як галузі права. Тому вказане питання потребує значної уваги та нагального вирішення.

Важливо окремо звернути увагу на функції службового права.

Логічним вбачається диференціація функцій службового права як самостійної галузі права на загальні та спеціальні функції. Саме загальні та спеціальні функції кожної галузі права визначають її місце та роль у системі права. Хоча відповідні функції не можна розглядати як такі, що існують автономно, самостійно, вони являють собою симбіоз, відповідну систему, є взаємопов'язаними та чітко структурованими. Функції службового права визначають його важливу роль у створенні стійкої та відповідальної системи. Забезпечуючи регулювання відносин між публічною адміністрацією та її службовцями, воно (право) сприяє ефективному функціонуванню владних структур та забезпечує захист прав громадян. Це важливий аспект будь-якої правової системи, спрямований на забезпечення справедливості та ефективного управління.

Так, Б.В. Коваленко виділяє такі загальні функції службового права, як політична, економічна та соціальна. Оскільки службове право має як домінуючі

норми регулятивного характеру, так і значну кількість охоронних норм, то до спеціальних функцій службового права Б.В. Коваленко відносить регулятивну (наприклад, регулювання процесів вступу, проходження публічної служби) та охоронну (відповідальність за порушення правових приписів) [11, с. 44].

Д.С. Припутень стосовно аналізу та виокремлення функцій службового права зазначає, що «функція службового права – це формально визначений, соціально зорієнтований, об'єктивно зумовлений основний напрямок впливу сукупності правових норм, який спрямований на досягнення мети, завдань та призначення відповідної підгалузі адміністративного права в умовах конкретного періоду розвитку суспільства. Всі функції службового права можна розподілити на: зовнішні (загально-соціальні), серед яких: політична, економічна та соціальна, а також внутрішні (юридичні), серед яких: регулятивна та охоронна. Всі функції взаємодіють одна з одною, доповнюють одна одну й утворюють єдину систему» [13, с. 88].

Вбачається, що регулятивна та охоронна функції службового права, як спеціальні функції останнього, спільно визначають рамки та стандарти діяльності публічних службовців, забезпечуючи ефективну та легітимну роботу публічної адміністрації.

Зокрема, спеціальні норми службового права визначають унікальні права та обов'язки публічних службовців, які відрізняються від тих, що характерні для приватного сектору; здійснюють регулювання владних відносин саме в сфері публічної служби.

В межах охоронної функції службове право здійснює забезпечення захисту прав та інтересів публічних службовців, з одного боку, а з іншого – забезпечення того, щоб дії публічних службовців і органів влади були законними, етичними та відповідали встановленим високим стандартам. Одночасно в розрізі охоронної функції слід вказувати також запроваджені механізми контролю за діяльністю публічних службовців, щоб уникнути порушень законів і прав громадян.

Важливим для розкриття теми кваліфікаційної роботи є також аспект системи службового права.

Розгляд системи службового права можливо проводити в розрізі поділу на інститути та службово-правові норми, чи використовуючи інший підхід, що передбачає диференціацію на загальну та особливу частини.

Поділ службового права на загальну та особливу частини підтримують Т.С. Аніщенко [4, с. 86-87], Т.О. Коломоєць [8, с. 137-138].

Б.В. Коваленко зазначає, що система службового права є поєднанням загального службового права та особливого службового права, де перше поєднує норми-принципи, загальні правові стандарти проходження публічної служби, службову кар'єру, заохочення, відповідальність тощо. Особливе службове право поєднує правові розпорядження щодо окремих видів публічної служби. Також Б.В. Коваленко виокремлює матеріальну та процедурну частини службового права, регулятивне службове право та охоронне службове право [11, с. 45 – 46].

Слід відмітити, що поділ системи службового права на загальне та особливе є найбільш релевантним, оскільки взаємодія між цими елементами створює узгоджену та адаптивну систему, яка забезпечує ефективне управління публічною службою та враховує різноманітність вимог та умов різних секторів та категорій службовців.

Загальне службове право створює основу для єдиного підходу та єдиної системи стандартів у сфері публічної служби, а особливе – здійснює забезпечення адаптації загальних принципів до конкретних вимог та особливостей різних сфер та груп службовців.

Перше створює загальні принципи, правила, стандарти та норми для всіх публічних службовців, незалежно від їхньої конкретної сфери діяльності. Це забезпечує консистентність, легітимність та ефективність діяльності всіх, хто реалізує владні функції.

Друге доповнює загальне право специфічними нормами для конкретних категорій службовців або окремих секторів публічної служби.

Саме з погляду цього поділу є доцільним розроблення загального, кодифікованого НПА у сфері публічної служби, а вже після цього прийняття на

його основі окремих НПА, що на підставі норм-принципів доповнюють сферу правового регулювання конкретного виду публічної служби.

Наостанок, для комплексного розуміння поняття службового права в системі національного права України доцільно вказати про джерела цієї галузі права.

Аналізуючи погляди С.П. Погребняка, О.В. Петришина, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, вбачається, що джерела службового права, як галузі, слід розглядати як зовнішні форми виразу його норм. Джерела службового права взаємодіють та утворюють систему, яка визначає правові основи публічної служби та забезпечує її ефективність та легітимність функціонування.

Видове різноманіття публічної служби, особливості предмета правового регулювання зумовлюють наявність великої кількості джерел службового права, домінування законодавчих та підзаконних НПА.

Отже, базу джерел галузі службового права формують міжнародно-правові договори та угоди, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, КУ, ЗУ, що визначають засади та особливості окремих видів публічної служби, підзаконні НПА, локальні НПА, а також прецедентна судова практика.

В системі джерел службового права значним є масив саме підзаконних НПА. Зважаючи на це обґрунтованими є позиції кодифікації джерел службового права, викладені Т.О Коломоєць, Т.С Аніщенко, Л.Р. Білою-Тіуноюю та ін.

В розрізі приписів частини п'ятої статті 13 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 №1402-VIII, ЗУ «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII, ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 №3477-IV до джерел службового права, як вказано вище, віднесено рішення Верховного Суду, де викладені правові позиції щодо застосування норм права у сфері публічно-службових відносин, рішення Конституційного Суду України і рішення ЄСПЛ предметної спеціалізації.

В якості підсумку варто зазначити про слушність виділення Б.В. Коваленко таких ознак службового права:



«а) це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини публічної служби й зорієнтовані на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу;

б) різноваріативність зовнішніх форм його існування (насамперед, мова йде про чисельність та розмаїття джерел службового права, які охоплюють відповідні службово-правові норми);

в) структурованість (воно представляє не просту сукупність службово-правових норм, а передбачає певну структурованість, ієрархічність сукупностей службово-правових норм);

г) специфіка інструментарію регулюючого впливу, що, безперечно зумовлена особливістю самого предмету регулювання – використання «полярних» за змістом інструментів впливу, починаючи від заборон, обмежень («жорсткі») й аж до стимулів, рекомендацій, дозволів («м'які»), не варто забувати й про особливості їх використання стосовно окремих різновидів публічної служби (починаючи від патронатної («м'яке регулювання») й аж до мілітаризованої служби («жорстке регулювання»);

д) унікальність дефініційного ряду, що знову ж таки зумовлене особливістю сфери регулюючого впливу, багатоманітням видового прояву публічної служби;

е) динамізм та мобільність, що знаходить прояв у постійному оновленні правових приписів, які регулюють відносини публічної служби, «рухливості» відповідних правових засад, що безперечно пов'язане із модифікацією як окремих різновидів публічної служби, так і всієї публічної служби в цілому;

є) обов'язкова наявність в якості суб'єкта правовідносин суб'єкта публічно-владних повноважень для реалізації та захисту публічного інтересу, що є цілком зрозумілим з огляду на предмет службового права та його цільове спрямування» [11, с. 49 – 50].

Такий аналіз поняття, основних ознак та місця службового права в національній системі права дозволяє здійснювати подальше розкриття теми кваліфікаційної роботи.

## **1.2. Загальний аналіз впливу службового права на формування та функціонування системи публічного управління**

Варто погодитись з тезою, що «побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд з цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного (у широкому розумінні – публічного) управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках» [14, с. 12].

Перш за все слід відзначити, що термін «управління» розуміється як діяльність щодо керівництва певним суб'єктом або об'єктом. У широкому значенні управління являє собою цілеспрямований вплив на складну, структуровану систему [15, с. 28].

Якщо аналізувати праці науковців, де використовуються поняття «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», то фактично вбачається, що названі форми суспільного управління не є синонімічними. Їх слід розглядати з позиції того, що «державне управління» є формою соціального управління, де органи влади використовують підхід «наказувати і королювати», система державних органів є занадто розгалуженою, а якість послуг невисокою.

Публічне адміністрування, відрізняючись від державного управління, являє собою цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів [16, с. 77 – 78].

Тобто, порівняно з державним управлінням, публічне адміністрування є більш демократичною формою соціального управління, ключовими елементами якого є суспільство і публічна влада. Для державного управління характерна

авторитарність, а публічне адміністрування тяжіє до демократизації процесів та процедур.

Далі, зазнаючи все більш помітних трансформацій, публічне адміністрування, як бюрократичний вид управління, перетворюється на більш розвинений – публічне управління.

В.Д. Бакуменко акцентує увагу на тому, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та, зокрема, в Україні. Отже, нині аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [17, с. 150].

В.В. Баштанник визначає необхідність виокремлення такого суспільно-значимого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрямок розвитку системи державного управління в нових політичних умовах, й при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певний імператив державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ [18].

Під час переходу від публічного адміністрування до публічного управління відбувається зміна парадигми від виконання дій на підставі чітких норм та правил до діяльності, що забезпечує надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів з мінімальною кількістю витрачених ресурсів.

Отже, три вказані вище категорії (державне управління, публічне адміністрування, публічне управління) є фактично трансформаційними ланками, що фіксують зміни ролі держави, владних інституцій в суспільних відносинах.

В Програмі розвитку ООН оперують визначенням дефініції «публічне управління» американського вченого Д.М. Шавріца. Зокрема, «публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного

адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [19].

Вбачається, що публічне управління доцільно розглядати як систематичну діяльність, спрямовану на вирішення завдань та функцій держави, інших публічних інституцій, наділених владними повноваженнями. Основна мета публічного управління полягає в забезпеченні ефективного функціонування суспільства, задоволенні потреб громадян і досягненні стратегічних цілей держави та інших публічних утворень.

Публічне управління є ключовою складовою сучасного устрою суспільства, воно здійснюється на різних рівнях: від муніципального до державного та міжнародного (глобального).

Аналіз джерел дає підстави для висновку, що в основі сучасного розуміння публічного управління як феномену покладено наступні концептуальні ідеї: публічне управління спрямоване на забезпечення загального блага, суспільних цінностей, цілей, інтересів і потреб; публічне управління виступає як цілісність управлінського процесу; публічне управління є системним та інституціональним; публічне управління є засобом консолідації громади та суспільства навколо бачення майбутнього громади та суспільства, національної ідеї тощо; публічне управління надає сутності управлінській діяльності через її спрямування на цінності, цілі та потреби громади і за безпосередньої причетності особи до вирішення проблем громади; суб'єкти публічної сфери є органічними складовими єдиного публічного управлінського механізму та орієнтовані на цінності, цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного управління; основою оцінювання результативності та ефективності функціонування системи публічного управління та її суб'єктів є результати діяльності публічної сфери, її складових і матеріальних додатків механізму публічного управління; управлінська ланка публічного управління організована у публічну службу, яка має бути

відповідальною як перед громадянами, яким служить, так і перед політичним керівництвом за реалізацію публічної політики; публічне управління спонукає до емансипації творчої активності особи, синергетики активності громади та суспільства [20, с. 8].

Цілком слушною є позиція Є.І. Таран стосовно того, що «Україна, взявши за мету європейський шлях розвитку, має рухатися шляхом розвинених країн та робити кроки з удосконалення моделі управління в державі. Трансформаційні процеси в Україні вимагають від неї дослідження найкращих зарубіжних тенденцій і практик, аналізу їх позитивних результатів та адаптації їх використання до національних особливостей нашої держави. Такий підхід має сформувати модель публічного управління, яка зможе відповідати очікуванням громадян та забезпечить інтереси головних учасників суспільного процесу» [21, с. 36].

В нормах національного законодавства мають бути закріплені такі основи діяльності органів влади, які б не тільки забезпечували їх належне функціонування, формальну відповідність критеріям правової держави, а й сприяли б формуванню такої системи публічного управління, яка здатна адаптуватись до численних політико-правових структур.

Не можна не відмітити позицію, що «саме нормотворча діяльність легалізує публічно-управлінський механізм, гарантує його визнання іншими суб'єктами державної влади і, врешті-решт, дозволяє говорити про владу як про систему» [22, с. 50 – 51].

Слід визнати влучною тезу стосовно того, що право є фактором спрямованості публічно-управлінської діяльності.

Т.О. Стадниченко під час аналізу нормотворчої діяльності в умовах модернізації публічного управління зазначає, що «саме в процесі нормотворчої діяльності: 1) закріплюється та належним чином оформлюється директивна основа управління; 2) через правозабезпечення та правореалізацію визначаються права і обов'язки (компетенція) органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб; 3) встановлюється співвідношення між обсягом повноважень і

відповідальністю апарату управління, закріплюється найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримується належна організованість учасників управлінського процесу» [22, с. 52 – 53].

В.В. Баштанник відмічає, що роль публічного управління полягає не тільки у забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й у сприянні тривалості, стабільності суспільних відносин. Без цього не можна домогтися упорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його у такому стані, адже саме у цьому полягає сенс управлінської діяльності держави [23, с. 59].

Отже, згідно з поглядами В.В. Баштанника, сенс публічно-управлінської діяльності полягає не лише в досягненні нових вершин розвитку, але й в створенні та підтримці стабільності в суспільстві.

Варто відмітити, що службове право як сфера об'єктивації його принципів покликане забезпечити саме таку форму суспільного управління в державі, як публічне. Вплив службового права є необхідним для забезпечення ефективного та легітимного функціонування держави та громадянського суспільства. Основна мета полягає в забезпеченні високих стандартів управління, відкритості та довіри до публічних інституцій.

Доцільно також відмітити такі важливі напрямки впливу службового права на процес публічного управління:

1. забезпечення професійної компетентності:
  - службове право встановлює стандарти та кваліфікаційні вимоги для публічних службовців, що забезпечує належний рівень професійної компетентності в адміністративному апараті;
2. забезпечення прозорості та ефективності:
  - службове право визначає правила стосовно відкритості та доступу до інформації, що забезпечує ефективну взаємодію з громадськістю та іншими структурами влади;
3. етика та зобов'язання:

- встановлення етичних стандартів та кодексів поведінки для публічних службовців, що регулюють їхню взаємодію та відносини з громадськістю;

4. гарантії незалежності:

- службове право містить положення, що забезпечують незалежність публічних службовців від політичного тиску та втручання;

5. оцінка та розвиток кадрів:

- визначення процедур та критеріїв для оцінки ефективності публічних службовців та забезпечення їх розвитку;

6. забезпечення легітимності та законності:

- службове право визначає рамки для діяльності публічних службовців, щоб забезпечити відповідність їхньої діяльності законодавству, встановленим правилам та процедурам;

7. взаємодія з громадянським суспільством:

- врахування думок та побажань громадськості через запровадження механізмів участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень;

8. відповідальність за прийняті владні рішення:

- забезпечення захисту прав громадян від можливих зловживань адміністративної влади та вжиття відповідних заходів реагування у разі порушень.

Отже, створення ефективної системи публічного управління, яка відповідає потребам суспільства, забезпечує високий рівень професіоналізму та відповідальності публічних службовців, гарантує легітимність та законність діяльності влади, є основним завданням публічної адміністрації. Службове право впливає на процес публічного управління за фактом власної організуючої ролі, оскільки методи, форми, зміст публічного управління перебувають під регулятивним впливом норм службового права. І навпаки, запровадження системи публічного управління, орієнтованої на вказаний вище результат, визначає парадигму розвитку службового права.

Можна констатувати, що вплив службового права на публічне управління є важливим аспектом функціонування держави і визначає рамки, умови та принципи, за якими владні структури взаємодіють з громадськістю та між собою.

Забезпечення законності, встановлення прав та обов'язків публічних службовців сприяє створенню відповідальної, компетентної та відкритої системи публічного управління.

Проаналізувавши вказане вище, можна зазначити, що публічно-управлінська концепція розвитку службового права передбачає удосконалення та реформування нормативної бази діяльності органів публічного управління задля забезпечення верховенства права, демократизації владних процедур, надання повного комплексу якісних адміністративних послуг та встановлення дієвих механізмів для контролю за діяльністю владних структур.

Розвиток службового права є невід'ємною частиною модернізації публічного управління, забезпечення стабільності та поступового розвитку суспільства через здійснення ефективного управління та дотримання принципів службового права. Також розвиток службового права є стратегічно важливим для підвищення якості публічного управління та відповідності його вимогам часу.

Детальному аналізу стану, концепцій та подальших перспектив розвитку службового права в Україні присвячені наступні розділи кваліфікаційної роботи.



## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СЛУЖБОВОГО ПРАВА В УКРАЇНІ. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

#### 2.1. Поточне становище службового права в Україні. Роль службового права в стратегічних напрямках розвитку держави

На цей час в Україні, як зазначає В.В. Баштанник, формується основа нової моделі публічного управління, в основі якої – сучасна концепція національної держави (National State).

Це безпосередньо впливає і на службове право як галузь, що регулює публічно-службові відносини і тісно пов'язана з такими трансформаційними процесами.

Також є слушною теза Д.С. Припутня, що «сучасний етап становлення нової теорії службового права є багатоцільовим, змістовним, результативним у формуванні наукового фундаменту для систематизації законодавства про публічну службу» [6, с. 10].

Науковець визначає, що «для сучасного етапу формування службового права характерним є: а) активізація зусиль вчених-юристів, перш за все вчених-адміністративістів, у напрямку поглибленого дослідження феномену службового права; б) поєднання вузькоспеціалізованих досліджень, присвячених безпосередньо окремим проблемним питанням службового права, й досліджень комплексного характеру, зорієнтованих на з'ясування предмета, методу, системи службового права, визначення його місця і ролі у системі національного права; в) пошук оптимальної моделі для позначення відповідної сукупності норм права при пануванні єдності поглядів вчених-юристів стосовно існування такої виокремленої сукупності; г) обґрунтування доцільності формування сучасної теорії службового права як основи проведення систематизації законодавства про публічну службу; д) узгодження положень вітчизняної правової науки з питань

службового права із положеннями європейської правової науки за рахунок запозичення останніх та модифікації змісту існуючих вітчизняних аналогів» [24, с. 144].

Поточне становище та розвиток службового права в Україні суттєво обумовлені політичними процесами, оскільки політичні рішення, реформи та зміни в системі влади мають прямий вплив на функціонування та регулювання сектору публічно-службових відносин. Слід констатувати, що наразі політичний контекст є ключовим фактором у генезі службового права України.

Під час опису становища службового права України слід зазначити одну з головних характеристик, яка одночасно є і основною проблемою галузі права та визначає необхідність проведення відповідних активних дій у цьому напрямку. Йдеться про відсутність єдиного кодифікованого акта, який встановлює загальні засади публічної служби в Україні, фактично принципи службового права як галузі.

Наразі в Україні є чинним ЗУ «Про державну службу» №889-VIII від 10.12.2015, що 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» [25].

Розробка та прийняття вказаного ЗУ у 2015 році звичайно фіксувала новий етап розвитку одного з ключових видів публічної служби. НПА визначав спробу наблизитись до міжнародних стандартів державної служби і став надбанням сучасної України.

Також було прийнято ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» №2493-III від 07.06.2001, що 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» [26].

«Правові засади та порядок організації дипломатичної служби як складової частини державної служби, а також особливості її проходження та правового статусу посадових осіб дипломатичної служби» визначено в ЗУ «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 №2449-VIII [27].

ЗУ «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII визначає «статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України, правові засади організації та діяльності Національної поліції України» [28].

Також наявний масив спеціальних НПА, які регулюють більш комплексні питання, наприклад ЗУ «Про Службу безпеки України», однак ці акти також є джерелами службового права, оскільки визначають особливості статусу осіб, які проходять службу у відповідних публічних структурах, наділених владними повноваженнями.

Така розрізненість правового регулювання, звичайно, свідчить про необхідність кодифікації, збільшення уніфікованості, унормованості статусу публічних службовців в Україні та офіційного закріплення категоріального апарату, який стосується сфери службового права.

Отже, наразі відсутній кодифікований НПА, що закріплює принципи регулювання публічно-службових відносин. Крім того, слід звернути увагу, що вказані вище ЗУ прийняті у різні проміжки часу, тобто за абсолютно різного рівня юридичної техніки, а деякі їх положення є неузгодженими між собою.

Взагалі ідея розробки та прийняття кодифікованого НПА виникла у зв'язку з потребою систематизації норм службового права. Такий акт міг би об'єднати принципи, положення та засадничі стандарти, які стосуються відносин публічної служби. І саме на його основі і за врахування принципів, встановлених таким актом, далі можливим є прийняття спеціальних НПА, що дещо деталізують положення стосовно окремих видів публічної служби, при цьому відповідають принципам, які встановлені кодифікованим актом.

Прийняття в Україні так званого Службового кодексу (Кодексу публічної служби) є обґрунтованим для створення єдиної та комплексної правової бази регулювання публічно-службових відносин.

Аналіз чинного законодавства як джерела службового права також свідчить про відсутність чіткого розмежування між поняттями «державна служба» та «публічна служба» в Україні. Це становить проблематику галузі, оскільки відсутність розмежування між вказаними вище категоріями призводить до суперечностей у їх розумінні.

Так, згідно з частиною другою статті 38 КУ «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». А за приписами пункту 12 частини першої статті 92 КУ «виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби» [29].

КУ не оперує поняттям «публічна служба», розділяючи державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Взагалі характер конституційного врегулювання питань публічної служби, а отже і службового права, в Україні є вузьким.

При цьому, відповідно до пункту 17 частини першої статті 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» [30].

В цей же час ЗУ «Про державну службу» в частині першій статті 1 закріплює, що «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання перелічених завдань і функцій держави» [26].

Вбачається, що термін, встановлений в КАС України, є необхідним в першу чергу для розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів. Однак,

наявність такої дефініції у процесуальному кодексі, що є частиною національного законодавства, викликає суперечності.

Це також підтверджує тезу Д.С. Припутня про те, що «в період 90-х років ХХ століття проблематика службового права досліджувалась в аспекті «права державної служби» й інколи «права служби в органах місцевого самоврядування», без узагальнення наукового пошуку розв'язання проблем службового права загалом» [31, с. 50]. Крім того, сучасний рівень розвитку та досліджень службового права в Україні беззаперечно зазнав впливу радянського досвіду.

Вказане вимагає чітких та активних дій вчених науковців та законодавчої гілки влади, що дозволить кодифікувати законодавство у сфері публічно-владних відносин, тим самим вийти на новий рівень розвитку службового права як галузі права в Україні, офіційно закріпити відповідний понятійний апарат.

Беззаперечно, що лише публічна служба з високим рівнем професійності та кваліфікації здатна забезпечити захист та охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина, створити умови для політичної та економічної свободи, розвитку економіки, добробуту. Сучасні трансформації та виклики в суспільстві передбачають впровадження теорії службового права як основи для систематизації законодавства про публічну службу.

Тим більше, проголошення Україною євроінтеграційного курсу та важливість досягнення критеріїв та вимог, які висунуто до кандидатів для вступу до ЄС, ставлять на перший план завдання зі створення високопрофесійної публічної служби, що є ключовим в ефективній системі публічного управління.

З огляду на праці науковців, зокрема Ю.П. Битяка, О.В. Петришина, з урахуванням зарубіжного досвіду, вбачається що найбільш релевантним є розуміння публічної служби як врегульованої нормами Конституції та законів України публічної, професійної, неупередженої діяльності осіб, які здійснюють реалізацію завдань та функцій публічного управління та наділені для цього визначеним обсягом владних повноважень.

Закріплення вказаної дефініції на офіційному рівні безперечно позначатиме вихід теорії службового права на новий рівень.

Також доцільно відмітити не тільки відсутність уніфікації та наявні суперечності між нормами окремих НПА щодо визначення та статусу службовців публічної адміністрації, а й значний вплив політичних рішень на сферу службового права в Україні.

Не вдаючись в детальний аналіз кожного окремого випадку, слід навести приклад, який стосується змін до ЗУ «Про державну службу», які відбулись в 2019 – 2020 роках. Дійсно ЗУ «Про державну службу» регулює діяльність та статус однієї з найбільших груп публічних службовців в Україні – державних службовців.

Зміна політичного керівництва країни в травні 2019 року та формування нової парламентської більшості зумовили трансформаційні процеси та внесення змін до вказаного НПА. Звичайно це було спрямовано на спрощення механізмів, процедури припинення державної служби.

Однак, вбачається, що внесені зміни до НПА, що є одним з джерел службового права в Україні, мали негативний характер та якісно ще більш погіршили сферу нормативного регулювання галузі.

Обґрунтованою є теза, що часті зміни законодавства перешкоджають належному забезпеченню дотримання принципу верховенства права та правової визначеності. Як вказав Конституційний Суд України у своєму рішенні від 22.05.2018 №5-р/2018, «особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів влади».

Відповідно до пункту 53 ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» №117-IX від 19.09.2019 у частину третю статті 87 ЗУ «Про державну службу» внесено наступні зміни:

абзац перший викладено в такій редакції:

«3. Суб'єкт призначення приймає рішення про припинення державної служби з підстав, передбачених пунктами 2 і 3 частини першої цієї статті, у п'ятиденний строк з дня настання або встановлення відповідного факту»;

абзац другий виключено;

в абзаці третьому слова «має право поворотного прийняття на службу за його заявою» замінити словами «за рішенням суб'єкта призначення може бути призначений на рівнозначну або нижчу посаду державної служби» [32].

Далі відповідно до підпункту «в» пункту 105 ЗУ «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» №440-ІХ від 14.01.2020 у статтю 87 ЗУ «Про державну службу» внесено наступні зміни:

частину третю доповнити новим абзацом першим такого змісту:

«3. Суб'єкт призначення або керівник державної служби попереджає державного службовця про наступне звільнення на підставі пунктів 1 та 1-1 частини першої цієї статті у письмовій формі не пізніше ніж за 30 календарних днів. Суб'єкт призначення або керівник державної служби може пропонувати державному службовцю будь-яку вакантну посаду державної служби у тому самому державному органі (за наявності). При цьому не застосовуються положення законодавства про працю щодо обов'язку суб'єкта призначення отримання згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) на звільнення».

У зв'язку з цим абзаци перший – третій вважати відповідно абзацами другим – четвертим [33].

Після цього відповідно до пункту 6 ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби» №1285-ІХ від 23.02.2021 у статтю 87 Закону України «Про державну службу» внесено такі зміни:

частину третю статті 87 викласти в такій редакції:

«3. Суб'єкт призначення або керівник державної служби попереджає державного службовця про наступне звільнення на підставі пунктів 1 та 1-1

частини першої цієї статті у письмовій формі не пізніше ніж за 30 календарних днів.

Одночасно з попередженням про звільнення на підставі пункту 1 частини першої цієї статті суб'єкт призначення або керівник державної служби пропонує державному службовцю іншу рівнозначну посаду державної служби або, як виняток, нижчу посаду державної служби відповідно до професійної підготовки та професійних компетентностей. При цьому враховується переважне право на залишення на роботі, передбачене законодавством про працю.

Державний службовець звільняється на підставі пункту 1 частини першої цієї статті у разі, коли відсутня можливість запропонувати відповідні посади, а також у разі його відмови від переведення на запропоновану посаду» [34].

Тобто, питання щодо пропозиції рівнозначної посади під час звільнення державного службовця було чітко врегульовано в ЗУ «Про державну службу» до 25.09.2019 і після 06.03.2021. В період з 25.09.2021 по 06.03.2021 це питання не було врегульовано в указаному НПА, що суттєво позначилось на статусі вказаних публічних службовців та на рівні нормативного регулювання питань публічної служби, зокрема. Виникла ситуація, за якої під час звільнення державного службовця у зв'язку з реорганізацією органу державної влади в період з 25.09.2021 по 06.03.2021 останньому не пропонували вакантні посади державної служби, хоча до 25.09.2021 та після 06.03.2021 вказані дії були та стали обов'язковими.

Такий підхід є несумісним з принципами стабільності публічної служби та діяльності органів публічної влади. Вбачається, що ці процеси мали негативний вплив на розвиток службового права в Україні як самостійної галузі права. Часті зміни в законодавстві беззаперечно призводять до нестабільності та непередбачуваності у сфері службового права. Це ускладнює адаптацію службовців та органів до нових правил та вимог.

Також, аналізуючи стан службового права держави, важливо відмітити вплив на галузь права воєнної агресії росії. Війна в Україні переформатувала усі



сфери суспільного життя, не пройшовши осторонь і сфери публічно-суспільних відносин.

Якщо взагалі говорити про негативні фактори впливу на демократію в Україні, то до останніх слід віднести: 1) ведення військових дій на території України; 2) нестабільність політичного життя; 3) соціально-економічну, політичну, культурну кризу; 4) часті порушення прав, свобод і законних інтересів особи в українському суспільстві; 5) корупцію та відсутність ефективних антикорупційних органів; 6) неефективні реформи у судовій системі; 7) неякісну інформаційну політику в державі, внаслідок чого триває гібридна війна; 8) низький розвиток місцевої демократії; 9) посягання на свободу слова, у тому числі посягання на життя і здоров'я журналістів, правозахисників і активістів, пов'язані з їх професійною діяльністю; 10) недосконалість правового регулювання, несправедливі та негуманні правові норми або їх відсутність; 11) відсутність комунікації та соціального діалогу між державою та громадськістю; 12) порушення у виборчому процесі; 13) перевагу захисту інтересів більш матеріально стабільних верств населення, нерівність у суспільстві [35, с. 168].

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 КУ, ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» Указом Президента України від 24.02.2022 №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» введено в Україні воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24.02.2022 [36]. Зазначений Указ, затверджений ЗУ від 24.04.2022 №2102-ІХ. Це суттєво вплинуло на всі процеси в державі та систему публічного управління зокрема. Як мінімум через можливість істотного обмеження прав і свобод громадян. Так, згідно зі статтею 3 Указу Президента України у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 КУ, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та

здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану».

Слід констатувати, що вплив війни на службове право в Україні як галузь права вимагає адаптації нормативно-правового середовища до особливостей військових та кризових умов. Службове право має включати норми, спрямовані на організацію кризового управління та реагування на екстрені ситуації, які виникають внаслідок воєнної агресії. Умови війни вимагають від держави та органів публічної служби розробки нових стратегій та планів діяльності.

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 визначає ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 №389-VII [37].

Відповідно до ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 №2259-IX, який набрав чинності 20.05.2022, у ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» передбачено частину п'яту статті 10 у такій редакції: «У період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад» [38].

Ця норма не визначає, що таке призначення на посади відбувається безстроково, оскільки відповідно до внесених змін до статті 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» йдеться про обов'язкове оголошення конкурсу на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, на які особи призначені відповідно до абзацу першого частини п'ятої цієї статті, після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено відповідно до абзацу першого частини п'ятої цієї статті, становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Також 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 (далі – працівники), у період дії воєнного стану, введеного відповідно до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», визначає ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 №2136-ІХ [39].

Вказані ПНА були покликані унормувати діяльність органів публічної влади в умовах війни та беззаперечно вирішили низку проблем стосовно комплектування органів влади а також щодо організації їх діяльності. Однак, слід звернути увагу на деякі проблемні питання, які залишились поза полем зору під час реформування нормативно-правового регулювання публічно-суспільних відносин в умовах воєнного стану.

Так, стаття 64 КУ визначає, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені

статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції [29].

Отже, зі змісту вказаної вище норми вбачається, що обмеження прав і свобод мають бути чітко передбачені нормами законодавства, зокрема із зазначенням строку дії таких обмежень.

Частина п'ята статті 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» відповідно до внесених змін містить припис про те, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, призначені відповідно до абзацу першого цієї частини, не можуть бути переведені на інші посади державної служби або посади в органах місцевого самоврядування [37].

Наразі на практиці виникає ситуація, коли вказаний вище припис використовують для обґрунтування звільнення публічних службовців з займаних посад під час реорганізації органів влади без пропозиції іншої вакантної посади.

Це підтверджує, що правове регулювання одного з інститутів службового права – інституту припинення державної, публічної служби, наразі є недосконалим.

Оскільки частина п'ята статті 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» не визначає порядок та процедуру звільнення державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування з займаної посади за ініціативою суб'єкта призначення. Норма абзацу другого частини п'ятої статті 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» не підміняє собою процедуру звільнення, визначену спеціальним законодавством – наприклад, нормою статті 87 ЗУ «Про державну службу».

Слід підкреслити, що в ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» та в ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» відсутні положення, які регулюють процедуру звільнення публічних службовців у період воєнного стану і які б дозволяли говорити про відсутність гарантій під час такого звільнення та спрощену процедуру його проведення.

Отже, законодавство у сфері публічно-суспільних відносин в умовах воєнного стану, незважаючи на прийняття зазначених НПА, містить положення,

що є недостатньо чіткими, це викликає неоднозначність тлумачення відповідних норм. Вказане створює проблеми в практичній реалізації норм службового права.

Окремо слід зауважити, що в Україні здійснюються децентралізаційні процеси та реформа місцевого самоврядування. Адміністративним шляхом вже сформовано органи місцевого самоврядування територіальних громад. Забезпечення безперервності функціонування місцевого самоврядування в процесі реорганізації представницьких та виконавчих органів є важливим для продовження реалізації цього процесу.

Тут також відчувається вплив та негативні наслідки військової агресії, запровадженого правового режиму воєнного стану, що полягають у ослабленні ролі місцевого самоврядування.

Крім того, Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24.02.2022 №68/2022, зважаючи на повномасштабну агресію російської федерації проти нашої держави, на всій території України утворено районні та обласні військові адміністрації. Визначено, що «у зв'язку з утворенням військових адміністрацій, зазначених у цій статті, обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. У зв'язку з утворенням районних військових адміністрацій районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набувають статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій» [40].

Як вбачається зі змісту вказаного Указу та приписів законодавства подальша регламентація статусу інших службовців утворених військових адміністрацій здійснена не була (наприклад, відкритим є питання статусу заступників голови ОДА). Це недолік НПА, що є джерелами службового права.

Заслуговує на увагу така особливість діяльності військових адміністрацій, як можливість заміщення посад державних службовців, а також посад в органах місцевого самоврядування військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому

законодавством порядку для забезпечення виконання завдань в інтересах оборони держави, її безпеки.

Органи місцевого самоврядування сприяють діяльності військових адміністрацій під час реалізації заходів правового режиму воєнного стану. При цьому, органи місцевого самоврядування продовжують виконувати власні повноваження відповідно до приписів ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Наразі також передбачено перехід окремих повноважень органів місцевого самоврядування до введених військових адміністрацій населених пунктів. В процесі цього орган місцевого самоврядування як суб'єкт владних повноважень не припиняє діяльність, змінюється її спрямування.

Зазначене вище фіксує наявність в сфері публічно-службової діяльності елементів військової та цивільної служби, що також свідчить про існуючу проблему визначення правового статусу та уніфікації механізмів нормативного регулювання.

Вказані процедури, запровадженні як відповідь законодавця на виклики правового режиму воєнного стану, свідчать про вчасність проведених реформ, однак регулювання окремих інститутів службового права в Україні все ж залишається фрагментарним.

Слід відмітити позицію В.В. Баштанника стосовного того, що запровадження правового режиму воєнного стану в Україні вимагає значних інституціональних змін у загальній моделі публічно-службових відносин в державі, що зумовлені:

- «невизначеним (суперечливим) статусом посадових осіб органів влади, що обумовлений поняттям «набуття правового статусу» в умовах правового режиму воєнного стану;
- функціонуванням багатофункціональної моделі державного управління в умовах воєнного стану, що характеризується наявністю декількох центрів прийняття і реалізації державноуправлінських рішень, подвійним нормативно-правовим статусом органів влади – частковою зміною функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, що встановлені законодавством;

– актуалізацією службових відносин в системі Збройних Сил України, державних правоохоронних органів, органів судової гілки влади, визначених законами України щодо організації діяльності та відповідними дисциплінарними статутами» [41, с. 10].

Лише формування новітньої теорії службового права в Україні дозволить створити ефективний і сучасний фреймворк для публічної служби, який відповідатиме потребам сучасного суспільства та сприяє його стабільності та розвитку.

Наостанок слід виділити і певні здобутки в сфері публічної служби в Україні, що безперечно впливають на розвиток службового права:

– посилення можливостей міністерств у процесі формування політики. Введення до штатної структури міністерств відповідних директоратів принесло результати: над успішним впровадженням реформ наразі працюють спроможні спеціалісти та фахівці. Хоча деякі деталі довгострокової реформи ще потребують розгляду, досягнуті проміжні досягнення є дуже суттєвими;

– докорінна зміна процедури проведення конкурсу. Модифікація процедури проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби та запровадження відповідного порталу вакансій беззаперечно були революційними змінами, що суттєво змінило парадигму сприйняття процедури вступу на державну службу;

– діджиталізація/цифровізація процесів. Електронне урядування розглядають як форму організації публічного управління, що сприяє підвищенню відкритої, ефективної та прозорої діяльності органів публічної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій задля формування нового типу держави, орієнтованої на потреби громадян.

Звичайно слід відмітити, що в Україні відсутній єдиний орган, що реалізує державну політику та здійснює координацію у сфері саме публічної служби. Створення такого органу (по типу Вищої ради правосуддя) після прийняття кодифікованого акта, що врегулює засади публічно-службових відносин, є надзвичайно важливим.

Підсумовуючи викладене, все ж слід зазначити, що публічна служба в Україні, як основна категорія службового права, знаходиться на важливому етапі свого розвитку, збагачується принципово новими та проєвропейськими формами роботи та ідеями.

Однак, на темпи розвитку інститутів службового права ще впливають історичні особливості становлення публічної служби в нашій державі.

Важливо, що високопрофесійна публічна служба відіграє важливу роль у забезпеченні захисту прав і свобод людини і громадянина, створенні умов для економічної та політичної свободи, а також добробуту громадян. Сучасні виклики та зміни в суспільстві вимагають розробки новітньої теорії службового права як наукової основи для систематизації законодавства про публічну службу.

## **2.2. Аналіз окремих прикладів зарубіжного досвіду правового регулювання та організації відносин у сфері публічної (державної) служби**

Слід зазначити, що визначення концепції розвитку службового права в Україні неможливе без врахування досвіду зарубіжних країн в сфері правового регулювання питань публічної служби.

Аналіз зарубіжного досвіду, особливостей та нормативно-правового регулювання публічної служби є необхідною передумовою запровадження ефективних змін та удосконалення існуючої системи публічного управління в Україні.

Це також сприятиме створенню сучасної та ефективної системи службового права в Україні, що відповідає міжнародним стандартам та сприяє сталому розвитку країни.

Вбачається, що виділяють три основних моделі публічної служби, які застосовують в зарубіжних країнах, – посадова, кар’єрна та змішана. Країни Європейського Союзу застосовують кар’єрну модель, в Нідерландах та Швеції діє посадова. Змішану, тобто симбіоз двох попередніх, використовують в Італії та Великій Британії.



Якщо коротко аналізувати вказані вище моделі, то кар'єрна не передбачає можливість так званої ротації службовців між приватним та державним сектором. Посадова модель є більш «відкритою», тобто, дозволяє заміщення відповідної публічної посади представником приватного сектору.

Кар'єрна модель публічної служби характеризується субординацією; стабільністю; наявністю чітких та спеціальних кваліфікаційних вимог; закріпленням механізмом просування по ієрархічній структурі посад; просуванням по службі за вислугою років; нормативно встановленими правилами поведінки публічних службовців, чітким визначенням їх прав та обов'язків.

Основними ознаками посадової моделі публічної служби є: контрактна форма закріплення трудових відносин; врахування професійного досвіду в приватному секторі; відсутність регламентованої законом системи кар'єрного зростання, просування по службі. Працевлаштування в державний орган прирівнюється до праці в приватному секторі, будь-якої іншої професійної діяльності.

Змішана модель публічної служби поєднує ознаки двох попередніх. Тобто, передбачається наявність посад публічної служби зі специфічним режимом доступу та організацією кар'єри. А також наявність контрактних відносин у сфері публічно-службової діяльності, в яких службовець все ж потрапляє під юрисдикцію публічного права.

Як вбачається з аналізу умов доступу до публічної служби у різних країнах, призначення за результатами конкурсу є основним способом заміщення вакантних посад. Винятки призначень на посади без проведення конкурсного відбору передбачені базовими законами про публічну службу [42, с. 92 – 94].

Зважаючи на різноманіття умов, механізмів призначення осіб на посади публічної служби в зарубіжних країнах, різноманітними є нормативно-правові акти, які прийняті державами.

Законодавство зарубіжних країн також закріплює різні визначення поняття державної служби. Йдеться про змістовне наповнення вказаної дефініції, а не

особливості термінології. Наявними є різні підходи до питання, чи віднесена до державної служби діяльність службовців публічної адміністрації, чи поняття державної служби слід розглядати в вузькому сенсі.

Для країн англосаксонської правової системи (США, Великобританія, Австралія, Канада) характерною є велика кількість НПА, що забезпечують регулювання державної служби. Крім того, у Великобританії, на відміну від інших країн, питання державної служби регулюють переважно акти підзаконного характеру, прийняті урядом, а не закони [43, с. 130]. Слід відмітити, що відносини стосовно регулювання діяльності та обсягу повноважень службовців публічної адміністрації в країні відносяться до предмету конституційного права та адміністративного права. Тобто, в розрізі Великобританії службове право не виділено в окрему галузь системи права.

У Великобританії саме монархія здійснює керівництво державною службою, апарат чиновників перебуває на службі монархії. Державна служба розподіляється на цивільну («слуги корони») та службовців правоохоронних органів, місцевих органів влади, системи охорони здоров'я. «Англійська цивільна служба офіційно розглядається як довічна. Держслужбовці користуються пільгами при проходженні служби і матеріальним забезпеченням після відставки. Система просування по службі відрізняється певною жорсткістю, оскільки можливості для переміщення з міністерства в міністерство і з однієї посадової групи в іншу обмежені» [44]. При цьому, публічними службовцями в Великобританії є найняті на підставі цивільно-правових договорів працівники міністерств.

Отже, Великобританія не має окремої галузі системи права, яку можна було б точно визначити як «службове право». Великобританія має традицію «common law», також правові акти, такі як Акт про адміністративні процедури 1971 року, визначають деякі аспекти публічної служби та права службовців.

Управлінська система Японії, що пройшла перехідний період і великі зміни, є цікавим прикладом для дослідження. Управлінська гілка влади в Японії характеризується більш високою міцністю у порівнянні з менш сильною

законодавчою та судовою гілками. Вбачається, що таке співвідношення є потрібним чинником розвитку і успішного публічного управління державою.

Особливостями японської публічної служби є наступні:

1. до категорії державних службовців віднесено не тільки робітників державного апарату, але і працівників державних підприємств, установ, організацій;
2. апарат державних службовців в Японії є менш чисельним, порівняно з країнами Європи;
3. система довічного найму службовців забезпечує стабільність публічно-суспільних відносин.

До державної служби в Японії віднесено адміністративну, дипломатичну й судову сфери діяльності.

Основи правового статусу державних службовців в Японії закріплені в Конституції, де вказаних осіб визначено як «слуг всього суспільства». В країні прийнятий Закон Японії «Про державних службовців» 1947 р., що із великими змінами є основним джерелом правового регулювання сфери державної служби в Японії [45, с. 357].

Слід відмітити, що на думку Г.В. Мамчура, державна служба в Японії побудована на двох основних принципах: мінімальна вартість та максимальна ефективність. Показник мінімальної вартості досягається в результаті суворого обмеження кількості адміністративних органів та чисельності службовців кожного конкретного органу [46, с. 35]. Керівні посади в органах публічного сектору зазвичай заміщають молоді службовці, еліта японської бюрократії. В Японії поряд з елітарністю, системою «довічного найму» та традиціями державної служби, вагомим стимулом до проведення реформ є громадськість.

Рада у справах персоналу при Кабінеті Міністрів Японії є органом, що здійснює урядовий контроль за додержанням законодавства в сфері державної служби, надає рекомендації з кадрових питань парламенту, уряду Японії й окремим міністерствам.

Отже, державна служба в Японії включає в себе діяльність на державних політичних посадах, фахову діяльність прокурорів, військову та альтернативну службу, дипломатичну службу, іншу державну службу. Вбачається, що таке співвідношення вказаних видів служб є ефективним та сприяє розвитку публічного управління Японії.

Поняття «працівник державного апарату» закріплено у Франції. Воно охоплює службовців держави як публічно-правового утворення. До службовців державного апарату віднесено працівників судових, законодавчих та виконавчих органів держави, а також викладачів вищих навчальних закладів, лікарів закладів охорони здоров'я державної форми власності, які складають окремий корпус державних службовців [47, с. 29]. Взагалі, державна служба Франції є централізованою, закритою моделлю, характеризується чіткою регламентацією системи управління, духом ієрархічності й відданості державі.

Французькі державні інституції є інертними, а модель державної служби характеризується «кастовою» ієрархією, відсутністю уваги до проблем на місцях, нормативно визначеними, формалізованими процедурами. Існуюча в країні система кар'єрних гарантій також не сприяє просуванню ініціативних, динамічних службовців. Перевагу має старшинство, а не відповідні заслуги.

До державних службовців у Франції віднесені функціонери та службовці, які займають постійні посади в штаті з наданням відповідного чину, а також нефункціонери, тобто працівники за контрактом. Чинним є Загальне положення про державну службу, що визначає порядок створення бюджетних категорій посад. Також нормативне регулювання питань державної служби здійснюється на підставі актів (декретів) Президента.

Принципи побудови законодавства про державну службу у Німеччині закріплює в Основний Закон 1949 року. Базовим є Рамковий закон про право чиновників від 01.07.1957 (у редакції від 27.02.1985). Також діють федеральні закони про окремі види федеральної державної служби [48, с. 102].

Основний Закон визначає структуру держслужби та розподіляє держслужбовців на чиновників та осіб найманої праці. Умови проходження

служби цих двох груп істотно відрізняються. У першій групі права і обов'язки чиновників регулюються законом і мають довічне призначення, а в другій джерелом регулювання є договір найму. На відміну від чиновників, робітники і службовці не несуть дисциплінарної відповідальності. Для чиновників діє безумовна заборона на організацію страйків, для інших таке право зберігається. Існує категорія чиновників, що мають особливі повноваження, володіють специфічним правовим і політичним статусом. Це так звані політичні чиновники. Закон про правове становище держслужбовців Німеччини встановлює чотири види посад. В межах кожної групи держслужбовцям присвоюються ранги (всього 16 рангів). Єдність держслужби Німеччини забезпечується загальною для всіх рівнів системою звань і чинів, єдиними правилами проходження держслужби, переліком прав і обов'язків, обмежень і гарантій.

Також слід звернути увагу на досвід Сінгапуру, що є світовим фінансовим центром та лідером майже всіх соціальних та економічно-фінансових рейтингів. Успіх і досконалість публічного управління тут полягає в тому, як ці принципи і практичні наслідки інтегровані в один комплекс, який застосовується і підтримується відповідними ресурсами, продуманим плануванням, суворою дисципліною і всебічними інструкціями. З 1959 року керівництво країни зробило акцент на залежності просування по службі від здібностей. Держава виявляє перспективних лідерів в ранньому віці, спостерігає і заохочує їх впродовж навчання. Потім багатообіцяючі учні зобов'язуються працювати на уряд протягом чотирьох-шести років, а декого з них запрошують вступити до Партії народної дії (ПНД). Найкращі й обдаровані переходять на публічну службу, а пов'язані з державою компанії (GLCs) в Сінгапурі мають доступ до цього банку людських ресурсів. Отже, основою ефективної держави тут служить саме меритократія, принцип управління, згідно з яким керівні пости повинні займати найздібніші люди, незалежно від їхнього соціального чи економічного походження [49, с. 316 – 317].

Комплексний аналіз традицій правового регулювання публічно-службових відносин дає підстави стверджувати, що в країнах з федеративним устроєм

існують два рівні законодавства про державну службу. Федеральна влада уповноважена видавати основні приписи у сфері державної служби. Законодавство суб'єктів федерації базується на єдиних загальних принципах і часто уніфіковано. У країнах з унітарним устроєм, де сильні тенденції «регіоналізації», на загальнодержавному рівні також установлюються тільки загальні питання державної служби.

Загалом «каталог» основних засад державної служби у більшості випадків закріплено нормами спеціальних законів. Вони містять положення щодо цілей та завдань державної служби, порядку її проходження, прав і обов'язків держслужбовців, гарантій їх правової та соціальної захищеності. Зміст правових документів дає уявлення про державну службу як найважливіший соціальний і державно-правовий інститут, що забезпечує функціонування державного апарату, слугує інструментом реалізації державної політики, виражає інтереси всього суспільства [44].

Для України важливим є врахування правових основ регулювання сфери державної служби за кордоном. Вивчення досвіду інших країн дозволяє ідентифікувати та узагальнити позитивні практики, які можна було б впровадити в Україні. При цьому, така апробація має бути здійснена вибірково та продумано. Також вивчення негативних прикладів та помилок, які виникли в інших країнах, дозволяє уникнути їх повторення та покращити систему публічної служби та управління взагалі.

Слід відмітити, що правове регулювання публічної служби в західних країнах є більш повним та доконаним. Це обумовлено багатством історії та традицій публічного управління, а також постійним вдосконаленням систем у відповідь на нові виклики та зміни в суспільстві. Цього не можна сказати про сферу національних публічно-службових відносин.

Аналіз вказаних процесів та рівня нормативно-правового регулювання є першочерговим для побудови концепції розвитку службового права в Україні.

### РОЗДІЛ 3

## ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ СЛУЖБОВОГО ПРАВА

### 3.1. Проблеми та перешкоди впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні

Право та закон безпосередньо спрямовані на регулювання відповідних видів відносин, що виникають та розвиваються у суспільстві, а також зумовлені змістом суспільних потреб.

Отже, розвиток суспільства зумовлює трансформаційні процеси та удосконалення системи галузей права та законодавства. Загальна тенденція полягає в тому, що право та законодавство повинні адаптуватися до змін у суспільстві, враховувати його потреби, сприяти стабільності та розвитку.

Процес здобуття та проголошення незалежності України спричинив бурхливий, динамічний розвиток суспільних відносин, зміну ідеології. Беззаперечно це викликало необхідність концептуальної зміни акцентів у правовій системі нашої держави. Процес формування незалежної держави передбачав створення та утвердження державних інститутів, які гарантували б правовий порядок та ефективне функціонування суспільства. Загальною метою визначено забезпечення функціонування правової системи, яка б відповідала принципам правової держави, захищала права та свободи громадян, сприяла стабільності та розвитку незалежної України.

Це вплинуло на початок та активний розвиток процесу розвитку юридичних наук, сприяло створенню нових понять, категорій, інститутів та галузей національної системи права.

Висвітлення вказаного питання також слід почати з слушної тези Т.С. Аніщенко стосовно того, що «успішність сучасної держави визначається функціональною мірою здатності цієї держави створювати таку цілісну систему державного апарату через наявність адекватної нинішнім реаліям публічної

служби, забезпечувати належну роботу з кадрами, утворювати стійкі та сприятливі умови для залучення таких кадрів до управлінської діяльності. Сьогодні в Україні, як ніколи, назріла необхідність розбудови професійної, добросовісної, політично нейтральної публічної служби, що орієнтована на захист інтересів громадян» [50].

Як вбачається, цілком обґрунтовано серед новітніх правових явищ в Україні наразі слід виділити таку комплексну галузь права, як службове право, що має ознаки самостійності, особливі механізми, принципи, предмет та метод правового регулювання. Службове право визначає правові рамки та стандарти, які забезпечують ефективність та компетентність публічного управління, а також відповідальність посадових осіб перед суспільством. Службове право сприяє демократичній легітимності та відкритості діяльності владних органів шляхом регулювання публічно-службових відносин.

Це свідчить про те, що службове право – важлива галузь права, яка визначає структуру та функціонування системи публічного управління в Україні, сприяючи побудові сучасної та демократичної держави. Таким чином, об’єктивно необхідним є окреслення та визначення службового права як правового явища.

Викладені в розділі 1 кваліфікаційної роботи аргументи та понятійний аналіз термінів підтверджують, що службове право, що є складовою національної системи права, за своєю юридичною природою є комплексною галуззю права, яка перебуває на стадії становлення та розвитку.

Як вбачається, публічно-управлінська концепція розвитку службового права передбачає удосконалення та реформування нормативної бази діяльності органів публічного управління задля забезпечення верховенства права, демократизації владних процедур, надання повного комплексу якісних адміністративних послуг та встановлення дієвих механізмів для контролю за діяльністю владних структур.

Проблеми впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні дещо висвітлені під час поточного аналізу рівня сформованості службового права як галузі національної системи права України.



Однак слід додатково звернути увагу на такі моменти.

Цілком слушною є теза стосовно того, що основними проблемами та перешкодами для розвитку і становлення службового права є:

- відсутність обґрунтованої концепції щодо вдосконалення чинного службового законодавства України, проекту єдиного кодифіковано акта – Службового кодексу України (Кодексу публічної служби), з визначенням його структури і змісту;
- відсутність чіткого розкриття та законодавчого закріплення генезису понять «служба», «службове право України», «службово-правовий статус службовців», «правові засади діяльності службовців», «службовий процес» і відсутність понятійних визначень наведених юридичних категорій;
- відсутність належного розкриття системи функцій, принципів службового права, методів правового регулювання, притаманних службовому праву, невизначеність їх змісту, відсутність класифікації;
- відсутність системи, завдань, функцій і повноважень суб'єктів службового права, напрямів їх взаємодії та шляхів підвищення ефективності практики застосування чинного законодавства;
- відсутність належного рівня досліджень міжнародних стандартів службового права та шляхів їх упровадження в національну модель;
- відсутність аналізу системи й поняття адміністративних правопорушень у службовій сфері, особливостей застосування юридичної відповідальності за такі правопорушення;
- відсутність досліджень щодо службово-правових інститутів службового права та визначення службово-правових режимів [51, с. 135].

Вказані перешкоди наразі підкріпленні проблемами та викликами правового режиму воєнного стану, з якими стикнулася наша держава та в умовах яких функціонує апарат публічної служби.

Звичайно, основною перешкодою для подальшого розвитку службового права є недостатнє нормативно-правове забезпечення процесу регулювання публічно-службових відносин в Україні.

В Україні відсутній ПНА, де б було закріплено єдиний понятійно-категоріальний апарат, уніфіковані принципи службового права, права і обов'язки публічних службовців, визначено єдині стандарти, засади прийняття на публічну службу та процедури діяльності службовців. Також важливим є визначення у вказаному акті принципів збалансованої системи оплати праці, оскільки наразі у системі публічного управління наявна нерівність стосовно цього.

Відсутність чіткого та сучасного нормативно-правового базису службового права є перешкодою для впровадження новаторських концепцій та практик. Неконкретні норми, що не відповідають існуючому рівню розвитку суспільства, викликають неясність та розбіжності в розумінні правових стандартів навіть серед службовців. Застарілі норми ускладнюють адаптацію управлінської практики до сучасних стандартів та вимог. Недостатнє правове регулювання є причиною низького рівня прозорості в управлінні та, відповідно, довіри до владних структур.

Отже, відсутність систематизації законодавства про публічну службу, його розгалуженість та низька якість є комплексним проблемним питанням, що уповільнює розвиток службового права в державі. Недостатня систематизація беззаперечно викликає порушення принципів прозорості та об'єктивності прогалини та колізії у законодавстві, що призводять до правової нестабільності. Розгалужені та несистематизовані норми роблять управлінську практику менш ефективною, ускладнюючи виконання службовцями своїх обов'язків

Велика кількість НПА, швидкі, часто доволі суперечливі зміни до них, дублювання функцій певних органів влади, протилежний випадок відсутності нормативного регулювання деяких процесів та інститутів мають неабиякий вплив на діяльність публічних службовців та розвиток службового права взагалі.

Звичайно під час висвітлення проблем удосконалення публічно-службового законодавства в Україні слід звернути увагу на Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки, що схвалена розпорядженням КМУ від 21.07.2021 №831-р 31.

Метою вказаної Стратегії визначена побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. При цьому, зазначено, що належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року визначені: формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави; забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу [52].

Питання управління персоналом та публічної служби в указаній вище Стратегії виділені в окремий напрям. Метою цього напрямку є забезпечення продовження розбудови добросовісної, професійної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на захист інтересів громадян.

Слід відмітити, що в новій Стратегії знайшли відображення також напрямки та питання, над якими не один рік вже працюють і практики, і науковці. Це свідчить про те, що в сфері нормативного регулювання публічно-службових відносин відбуваються зміни, що дозволяють втілюватись у життя ідеям, запозичувати позитивні приклади із європейського правового простору.

Відповідно до розділу III Стратегії зроблено акцент на тому, що ЗУ «Про державну службу» відповідає Європейським принципам та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Разом із тим, окремі положення зазначеного Закону потребують суттєвого удосконалення, а для його ефективної реалізації необхідні консолідовані зусилля усіх органів державної влади, спрямовані насамперед на підвищення рівня довіри громадян до державної служби.

Для реалізації завдань Стратегії затверджено відповідний План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки (далі – План). Вказаний План є деталізованим, має 44 пункти, однак найбільша питома вага заходів визначена саме на 2022 рік. Вже зараз це дозволяє говорити про перевантаженість Плану в межах окремого року, а також про нереалізацію комплексу запланованих заходів внаслідок повномасштабної військової агресії. Деякі заплановані заходи в Плані не містять конкретного строку реалізації, зокрема, посилення на такий строк виконання, як «до прийняття закону». Це є суттєвим недоліком, адже немає закону – немає і відповідальності за невиконання Плану.

Вбачається, що вказівка в Плані на розроблення концепції утворення вищої школи публічного управління – є одним із найбільш релевантних заходів, що викликаний суттєвими змінами в державі.

Незважаючи на викладене, Стратегія не запропонувала кардинально нових шляхів розвитку професійної публічної служби та управління персоналом. Це підтверджує тезу про те, що на загальнодержавному рівні визнано неефективність роботи системи публічного управління. Така ситуація зумовлює необхідність забезпечення подальшого розвитку публічної служби відповідно до європейських стандартів та принципів демократичного врядування. Це, в свою чергу, передбачає необхідність розвитку системи службового права в Україні.

Також слід відмітити, що низька інституційна спроможність, невідповідність структури органів державної влади покладеним на них функціям є серйозними проблемами для ефективного функціонування службового права. Вказані аспекти слід розглядати як перешкоди для впровадження публічно-управлінської концепції та подальшого розвитку службового права.

Ці перешкоди можуть ускладнювати створення ефективних та прозорих механізмів управління державними ресурсами, забезпечення високого стандарту служби та виконання завдань публічного управління в інтересах громадян.

В дисертаційному дослідженні на тему «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» Ю.П. Битяк, зазначає, що

«практика державотворення та становлення державного апарату в Україні вказує, що структурні перетворення в системі державних органів здійснюються, як правило, з центру, однак реформування, зміна структур, системи і компетенцій центральних органів виконавчої влади залежать і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботі яких повинні бути притаманні оперативність, компетентність, активність у активність у вирішенні загальнодержавних і регіональних (місцевих) проблем» [50].

Отже, недостатня відповідність структури органів їхнім функціям призводить до дисфункцій та неефективності в роботі публічних органів.

Крім того, відповідно до показників рейтингу Індексу глобальної конкурентоспроможності за рівнем державних інститутів Україна, до введення на всій території правового режиму воєнного стану та повномасштабної війни, знаходилась на 110 місці. Такі низькі позиції України у світових рейтингах конкурентоспроможності пов'язані з існуючою ситуацією в управлінні публічним апаратом, яка призводить до недостатньо ефективного управління.

Корупція також залишається серйозним обмеженням для ефективного функціонування службового права. Недостатній рівень прозорості в процесах вибору, призначення та оцінки діяльності службовців впливає на довіру громадян до влади.

Слід відмітити, що відповідно до результатів соціологічного опитування, яке проводилось соціологічною службою Центру Разумкова з 22.02.2023 по 01.03.2023 в рамках проєкту Програми MATRA, що фінансується Посольством Королівства Нідерландів в Україні, в частині довіри встановлено до інститутів суспільства наступне.

«Серед державних та суспільних інститутів найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 96% опитаних), волонтерських організацій (88%), добровольчих загонів (87%), Національної гвардії України (86%), Державної служби з надзвичайних ситуацій (85%), Президента України (83%), Державної прикордонної служби (82%), Міністерства оборони України (78%), Служби безпеки України (74%),

Національної поліції (71,5%), Церкви (70%), громадських організацій (66%), ЗМІ України (65%), Голови міста (селища, села), в якому живе респондент (62%), Національного банку України (58%), ради міста (селища, села), в якому живе респондент (56%), Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (Омбудсмена) (52%), Уряду України (50%). Більшість респондентів висловлюють недовіру державному апарату (чиновникам) (не довіряють їм 64%), політичним партіям (63%), судам (судовій системі загалом) (59%), Верховній Раді України (51%). Також частіше висловлюється недовіра, ніж довіра комерційним банкам (довіряють їм 34% респондентів, тоді як не довіряють – 48%), Прокуратурі (відповідно 37% і 48%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (відповідно 32% і 43%), спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (відповідно 34% і 42%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (відповідно 35% і 41,5%), профспілкам (відповідно 31% і 38%).

Оцінюючи рівень корумпованості соціальних інститутів за шкалою від 1 до 10, де «1» означає «відсутність корупції», а «10» – «дуже високий рівень корупції», респонденти оцінюють корумпованість української влади в цілому 6,8 балами, Верховної Ради України – 6,8 балами, Кабінету Міністрів України – 6,1 балами, Міністерства оборони України – 5,8 балами, обласної влади своєї області – 5,7 балами, Офісу Президента України – 5,6 балами, Антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК) — 5,6 балами, місцевої влади у своєму населеному пункті – 5,4 балами. Найнижче оцінюється рівень корумпованості громадських організацій, які займаються боротьбою з корупцією (4,7 бали), та Президента України (4,0 бали). Громадяни України не мають одностайної думки, яким чином змінився рівень корумпованості українського суспільства після початку війни: 33% вважають, що зараз рівень корупції вищий, ніж був до 24.02.2022, 30% – що він не змінився, 21% – що він став нижчим, а 17% не змогли дати оцінку змін у цій сфері » [53].

Вбачається, що корупція має значний вплив на службове право, оскільки підточує основні принципи ефективного та справедливого публічного управління.

Звичайно слід відмітити, що головною метою діяльності у сфері боротьби з корупцією є створення дієвої системи запобігання і протидії проявам корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні. Саме норми службового права мають закріпити ці принципи та вектори діяльності, щоб відповідати вказаним викликам.

Далі, якщо вести мову про проблеми та перешкоди подальшого впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні, слід зазначити про політичний тиск та вплив на сферу публічної служби. Це підриває незалежність публічних службовців, порушує принципи ефективного управління. Слід відмітити, що, незважаючи на підтвердження на законодавчому рівні принципу деполітизації державної служби, звільнення від адміністративних функцій державних політичних діячів, наявною є практика політичного впливу державних службовців. Це в свою чергу негативно впливає на функціонування публічного апарату.

З досвіду слід відмітити, що доволі часто зміна політичного керівництва країни зумовлює проведення реформ у сфері публічно-службових відносин. До прикладів такого слід віднести часті процеси реорганізації в системі органів державної влади, що подекуди викликані виключно бажанням змінити керівників відповідних структур, а не обґрунтовані доцільністю та необхідністю реорганізаційних процесів. Недостатня консолідація зусиль, відсутність співпраці між державними та громадськими організаціями, іншими зацікавленими сторонами також ускладнює впровадження концепцій та створення дієвих реформ, знижує ефективність дотримання норм службового права. Розв'язання цих проблем вимагає системних реформ та заходів, які охоплюють як законодавчий, так і інституційний аспекти та спрямовані на регламентацію відносин, що виникають у публічно-службовій сфері.

### **3.2. Заходи, що забезпечують ефективне впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні**

Звичайно впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні вимагає комплексу заходів для забезпечення ефективності та прозорості в сфері публічного управління.

Перш за все, підсумовуючи вказане в попередніх розділах кваліфікаційної роботи, слід погодитись з позицією, що основним способом вирішення проблемних питань службового права може стати прийняття Службового кодексу України (Кодексу публічної служби), правові приписи якого будуть спрямовані на регламентацію відносин, що виникають у публічно-службовій сфері.

Проведення реформ у сфері законодавства, що регулює службове право, з метою визначення чітких норм та принципів, повністю відповідає публічно-управлінській концепції.

Кодифікація як «найбільш досконала» форма систематизації законодавства забезпечить виключення застарілих за змістом положень, колізій, що є важливим, зважаючи на регулюючий вплив створюваного акта. Вбачається, що процес кодифікації має не просто забезпечити «сліпе» об'єднання положень НПА, які регулюють відносини публічної служби, а забезпечити їх «переробку». Має бути забезпечено оновлення змісту норм, уніфікацію підходу до регулювання сфери публічно-службових відносин.

Отже, вбачається за доцільне, що розробка проєкту Службового кодексу України повинна проводитися методом агрегації. Це передбачає, що удосконалення окремих правових норм та створення нових міжгалузевих правових інститутів повинно не порушувати цілісність і призначення національного законодавства, а бути спрямоване на його удосконалення, покращення, створення нової системної якості, яка не притаманна окремим його складникам.

Мета Службового кодексу України – визначення повноважень службовців щодо діяльності на публічних посадах.



Інше визнається підцілями, функціями, напрямками, нормами, окремими завданнями.

При цьому, основними функціями Службового кодексу України повинні бути:

- регулятивна – визначення прав, обов'язків і зобов'язань суб'єктів;
- нормативна – визначення норм, правил поведінки суб'єктів службово-правових відносин;
- охоронна – визначення гарантій і меж правомірної поведінки, за якими діяння утворюють правопорушення (делікти), відповідальність за них відповідно до норм цивільного, адміністративного, трудового, кримінального права;
- інтегративна – системне поєднання комплексу визначених юридичних норм, які регулюють службові відносини в Україні, тобто Службовий кодекс України повинен стати з'єднувальною ланкою між провідними традиційними галузями права щодо застосування їх методів у сфері службових відносин;
- комунікативна – зазначення в окремих статтях посилань на законодавчі акти, які є або необхідність у яких може виникнути [51, с. 136].

Саме у цьому акті необхідно визначити сферу його регулюючого впливу, тобто, закріпити офіційні визначення понять «публічна служба», «публічне управління», «державна служба», «парламентська служба», «військова служба», «муніципальна служба», «патронатна служба», «дипломатична служба», «альтернативна служба». Це забезпечить відмежування сфери регулювання службового права від аналогічних сфер регулювання інших галузей та підгалузей права.

Звичайно такий процес кодифікації законодавства є довготривалим та клопітким, вимагає значних ресурсів та консолідації наукових досліджень. Тому, розкриваючи механізми ефективного впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні, слід звернути увагу на внесення змін та доповнень до вже прийнятих НПА, які регулюють відносини публічної

служби. Цей піднапрямок діяльності не варто недооцінювати, оскільки він дозволяє більш «оперативно» усунути прогалину, яка «гальмує» ефективне регулювання публічно-службових відносин.

Наприклад, слушною є пропозиція щодо уніфікації положень статті 4 ЗУ «Про дипломатичну службу» і статті 4 ЗУ «Про державну службу», зокрема в розрізі визначення у вказаних нормах дефініції принципів діяльності, розпочавши із принципу верховенства права як «базового» для всієї системи принципів службового права. Також слушною є пропозиція стосовно внесення змін до статті 4 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», як щодо назви статті (вилучення слова «основні»), так і щодо змісту статті. Зокрема, доцільно змінити черговість розміщення принципів, почавши з принципу верховенства права, доповнити зміст норми принципами патріотизму і служіння українському народу, пропорційності, наступності, розумності, ефективності, ввести положення про принципи професіоналізму, доброчесності, відкритості, прозорості, правової визначеності.

В цьому напрямку слід акцентувати увагу, що наслідком розвитку правового регулювання публічно-правових відносин є формування особливого правового порядку у цій сфері. Зазначений правопорядок ґрунтується на певних засадах, які визначають й виражають сутність службового права та є його принципами. Тобто, удосконалення та реформування бази діяльності органів публічного управління неможливе без правового закріплення принципів службового права.

Сам процес правового закріплення принципів службового права, пов'язаний з пошуком пріоритетних шляхів доктринального дослідження. Тобто, цілком слушною є теза про першочергове наукове (тематичне) дослідження принципів службового права як системи, так і кожного окремо.

В цьому аспекті слід також погодитись з потребою розробки відповідної Концепції формування службового права задля ефективного дослідження проблематики принципів службового права у межах пріоритетів розвитку вітчизняної правової науки.

Навчально-наукова лабораторія дослідження службового права у структурі Національної академії правових наук України має виступати відповідним координаційним центром таких досліджень. Координація результатів досліджень принципів службового права сприятиме усуненню дублювання й поглибленому з'ясуванню всієї унікальності феномену службового права.

Саме поглиблені наукові, тематичні дослідження, їх координація у процесі загальнодержавних досліджень сприятимуть формуванню новітньої доктрини службового права і її частини – теорії принципів службового права, що слугує базисом для відповідної нормотворчості та правозастосування.

Звичайно перелік принципів, починаючи від засадничих й закінчуючи організаційними та функціональними (з дотриманням певної послідовності їх розміщення у межах кожного виду), має бути окремо закріплений в нормах кодифікованого акта, який буде прийнято. Деталізація кожного принципу службового права в окремій статті Службового кодексу України (назва, дефініція) закріпить тим самим єдині основи правового регулювання всіх без винятку публічно-службових відносин.

Також процес розвитку службового права в Україні звичайно потребує запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн. Результати досліджень зарубіжного досвіду слугуватимуть частиною наукового базису для нормотворчості стосовно впровадження у службове право й зовнішню форму його існування – службове законодавство – європейських та міжнародних правових стандартів регулювання публічно-службових відносин [11, с. 176].

Публічно-управлінський вектор розвитку службового права в Україні передбачає розвиток співпраці з міжнародними організаціями, які мають досвід у сфері управління та службового права. Акцент на міжнародні стандарти регулювання публічно-службових відносин сприятиме уніфікації правових стандартів регулювання публічної служби в Україні із «засадничою» роллю концепції належного урядування «Good governance».

З огляду на сферу регулюючого впливу службового права доцільно здійснювати аналіз міжнародно-правових основ регулювання окремих

різновидів публічної служби з метою з'ясування їх феномену та виокремлення пріоритетів їх впровадження у національну нормотворчість та правозастосування (наприклад, Кодексу поведінки службовців органів правопорядку, що затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979, Європейського кодексу поліцейської етики 2001 року, Декларації про поліцію 1979 року).

В процесі розвитку службового права в Україні позитивного значення набула б підготовка окремого тому Великої Української юридичної енциклопедії, присвяченого положенням про службове право та його принципи.

Слід звернути окрему увагу на консолідацію зусиль представників різних вітчизняних галузевих наукових шкіл, забезпечення спеціалізації й координації відповідних досліджень задля формулювання наукового базису, ґрунтовного дослідження інститутів службового права, підготовки наукових висновків для нормопроектної та правозастосовчої роботи, підготовки науково-практичних коментарів для службового законодавства тощо.

Не менш важливим про впровадження новітньої концепції розвитку службового права є навчальний (освітній) напрямок, безпосередньо пов'язаний із поглибленим вивченням службового права у закладах вищої освіти під час підготовки фахівців для публічної служби, а також у закладах, установах, безпосередньо залучених до підвищення професійної компетентності публічних службовців. Зокрема, на другому (магістерському) рівні вищої освіти правильним є впровадження окремої дисципліни «Службове право», із можливістю посилення спеціалізації за запитаннями стейкхолдерів. Доречним вбачається також впровадження навчальних дисциплін для вільного вибору здобувачів, які б охоплювали окремі аспекти правового регулювання публічної служби, її різновидів, практики правозастосування, в тому числі й у зарубіжних країнах, міжнародних та європейсько-правових стандартів такого регулювання. Аналогічний підхід, щоправда із акцентом на кадровий ресурс закладів вищої освіти й запиту здобувачів, може бути застосований для третього (освітньонаукового) рівня вищої освіти.

Питанню підвищення кваліфікації та компетентності публічних службовців, задля їх адаптації до нових вимог та стандартів управління, має бути приділено належну увагу. Впровадження тематичних сертифікованих програм, окремих навчальних курсів для публічних службовців є доцільним та необхідним. Позитивною є практика проведення online-курсів, із видачею сертифікатів (у кредитах ЄКТС), що проводяться спільно з іноземними партнерами, центральними органами виконавчої влади, закладами вищої освіти. Цей напрямок пов'язаний із правопросвітницькою та правовиховною діяльністю.

Сприятимуть виробленню сучасного та системного підходу до управління державою, тобто, ефективному впровадженню публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні, також наступні механізми.

Утворення центрального органу виконавчої влади, який відповідатиме за координацію та моніторинг впровадження концепції службового права, а також за забезпечення взаємодії із різними галузями та рівнями влади. Це забезпечить систему регулярного моніторингу та оцінки ефективності впровадження концепції, а також допоможе визначити області для подальшого удосконалення.

Розробка та впровадження ефективних електронних систем управління для полегшення взаємодії між публічними органами, підвищення прозорості та зручності для громадян є важливим та необхідним механізмом.

Слід також приділити велику увагу забезпеченню фактичної реалізації механізму активної участі громадян у прийнятті рішень та моніторингу діяльності публічних органів.

## ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі наведено теоретичне узагальнення питання концепції розвитку, ролі та місця службового права в системі національного права, в Україні. За результатами кваліфікаційної роботи сформульовано такі основні висновки.

1. Запропоновано наступне авторське визначення поняття службового права як самостійної галузі права – це система норм, які регулюють процес формування та діяльності публічної служби, статус осіб, які здійснюють реалізацію завдань та функцій публічного управління та наділені для цього визначеним обсягом владних повноважень. Збереження балансу між самостійністю та взаємодією з іншими галузями системи права є ключовим для ефективного функціонування службового права в системі правового регулювання.

2. Обґрунтовано, що відносини, які становлять предмет службового права, не обмежуються виключно державною службою, вони є ширшими за змістом, сферами впливу. Публічність є основною ознакою предмета правового регулювання службового права. Метод службового права поєднує обов'язкові стандарти (імперативність) з можливістю сторін самостійно регулювати окремі аспекти публічно-службових відносин (диспозитивність) в межах встановлених рамок.

3. Визначено, що функціональне призначення службового права реалізується завдяки наявності системи загальних (політичної, економічної, соціальної) та спеціальних (регулятивних та охоронних) функцій. Поділ системи службового права на загальне та особливе є найбільш релевантним. Джерела службового права, як галузі, слід розглядати як зовнішні форми виразу його норм. Джерела службового права утворюють систему, яка визначає правові основи публічної служби та забезпечує її ефективність та легітимність.

4. Сформульовано такі важливі напрямки впливу службового права на процес публічного управління, як забезпечення професійної компетентності;

забезпечення прозорості та ефективності; встановлення етичних зобов'язань, гарантій незалежності; оцінка та розвиток кадрів; забезпечення легітимності та законності; взаємодія з громадянським суспільством; відповідальність за прийняті владні рішення. Виявлено, що службове право впливає на процес публічного управління за фактом власної організуючої ролі. І навпаки, запровадження системи публічного управління визначає парадигму розвитку службового права.

5. Доведено, що публічно-управлінська концепція розвитку службового права передбачає удосконалення та реформування нормативної бази діяльності органів публічного управління задля забезпечення верховенства права, демократизації владних процедур, надання повного комплексу якісних адміністративних послуг та встановлення дієвих механізмів для контролю за діяльністю владних структур.

6. Визначено, що поточне становище та розвиток службового права в Україні суттєво обумовлені політичними процесами, а відсутність єдиного кодифікованого акта, який встановлює загальні засади публічної служби в Україні, є основною проблемою галузі. Також звернуто увагу на необхідність офіційного закріплення категоріального апарату, який стосується сфери службового права.

7. Окремо виділено, що війна в Україні переформатувала і сферу публічно-суспільних відносин, де наразі наявне комбінування елементів військової та цивільної служби. Однак, законодавство у сфері публічно-суспільних відносин в умовах воєнного стану містить положення, що є недостатньо чіткими, не уніфікують механізми нормативного регулювання, це викликає неоднозначність тлумачення норм.

8. Відзначено, що аналіз зарубіжного досвіду та рівня нормативно-правового регулювання є першочерговим для побудови концепції розвитку службового права в Україні.

9. Підтримано тезу, що крім відсутності кодифікованого акта, проблемами для розвитку і становлення службового права є відсутність

обґрунтованої концепції вдосконалення чинного службового законодавства; відсутність чіткого розкриття та законодавчого закріплення основних юридичних категорій; відсутність належного розкриття системи функцій, принципів службового права, методів правового регулювання, притаманних службовому праву, невизначеність їх змісту; відсутність належного рівня досліджень міжнародних стандартів службового права; відсутність досліджень щодо службово-правових інститутів службового права та визначення службово-правових режимів. Корупція також залишається серйозним обмеженням для ефективного функціонування службового права. Недостатній рівень прозорості в процесах вибору, призначення та оцінки діяльності службовців впливає на довіру громадян до влади.

10. Виділено наступні процеси, що забезпечують подальше впровадження публічно-управлінської концепції розвитку службового права в Україні, а саме: прийняття Службового кодексу України (Кодексу публічної служби); «оперативне» внесення змін та доповнень до вже прийнятих НПА; правове закріплення принципів службового права; розробка відповідної Концепції формування службового права; запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн; акцент на міжнародні стандарти регулювання публічно-службових відносин; консолідація зусиль представників різних вітчизняних галузевих наукових шкіл, забезпечення спеціалізації й координації відповідних досліджень задля формування наукового базису; активна участь громадянського суспільства; поглиблене вивченням службового права здобувачами освіти, підвищення компетентності державних службовців.

Наостанок доцільного відмітити позицію Баштанника В.В., що «нагальним завданням сучасної науки державного управління виступатиме розробка теоретичної основи дослідження служби і службових відносин в системі органів державної влади і місцевого самоврядування, службової діяльності службових обмежень, а також зловживання владою або службовим становищем. Так само важливим завданням сучасної науки виступає систематизація поняття «службовий статус» (на основі поняття «правовий статус службовця»). При



цьому важливо доповнити сучасні дослідження даної теми аналізом зарубіжного досвіду організації державної служби. Також з позицій науки державного управління варто сформулювати самостійний дослідницький напрям щодо інституціоналізації службових відносин на основі сучасних правових норм з метою уникнення фрагментації і дискретності інституту служби в системі державної влади і місцевого самоврядування» [41, с. 14 – 15].

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 Т. –Х.: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. правових наук; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. 932 с.
2. Петришин О. В., Погребняк С. П. Система права: загальнотеоретична характеристика. Право України. 2017. №5. С. 9-17.
3. Аніщенко Т.С. Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби України. Журнал східноєвропейського права. 2014. №3. С. 80-89.
4. Аніщенко Т.С. Диференціація предмета адміністративного права (на прикладі службового права). Питання адміністративного права. Кн. 2 / відпов. за вип. Н.Б. Писаренко. Х.: ООО «Оберіг», 2018. С. 81-91.
5. Припутень Д.С. Генеза розвитку службового права у сучасній Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. Спеціальний випуск №3 «Права людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти». С. 199-203.
6. Припутень Д.С. Примус у службовому праві: теорія, досвід та практика реалізації: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 32 с.
7. Костюк В.Л. Концепція права на публічну службу в контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. Публічне право. 2018. № 2(30). С. 18–25.
8. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн. 2 / відпов. за вип. Н.Б. Писаренко. Х.: ООО «Оберіг», 2018. С. 131- 140.
9. Колпаков В.К. Службове право: передумови детермінації. 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. Коломоець. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – 248 с.

10. Губанов О.О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. 35 с.

11. Коваленко Б.В. Принципи службового права: дис. ... д.ф.: 081. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. 225 с.

12. Службове право України: навч.-метод. посібник / Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко, Р.В. Негара; НУ «Одеська юридична академія». – Одеса: Фенікс, 2022. – 360 с.

13. Припутень Д.С. Примус у службовому праві: теорія, досвід та практика реалізації: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 505 с.

14. Баштанник В.В., Черниш В.І. Публічне управління в умовах інституціональних альтерацій в системі державної влади: теоретико-методологічні засади. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 5, 2022. Режим доступу : <https://www.chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/294/256>.

15. Public administration review, vol. 56. n 3 (may – jun., 1996). – pp. 247-255.

16. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ/за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.

17. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

18. Bashtannyk V. Modern Determinants of Economic Security Management of States in Conditions of Globalization and Stability Development. International Journal of Recent Technology and Engineering. 2020. 8(4). 5641–5652. URL: <http://doi.org/10.35940/ijrte.D7216.118419/>.

19. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
20. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 лист. 2014 року). Київ. – 2014. Т. 1. С. 3–10.
21. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління / Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. – Київ: Гельветика, 1918. Т. 31 (70) №2. – 2020. С. 33 – 37.
22. Стадниченко Т. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління / Т. Стадниченко // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2016. - Вип. 1. - С. 47-53. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2016\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_1_8).
23. Юхно І.В. Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування: дис. ... д.ф.: 281. Дніпро: НТУ «Дніпровська політехніка», 2022. 182 с. - Режим доступу: [https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162776/Yuhno\\_%d0%b4%d0%b8%d1%81.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162776/Yuhno_%d0%b4%d0%b8%d1%81.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
24. Д.С. Притутень. Службове право в сучасній вітчизняній адміністративно-правовій науці: пріоритети дослідження. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: зб.наук. пр. / Дніпропетр. нац. ун-т ім. Олеся Гончара, Юрид. ф-т. – Дніпро: Вид-во ДНУ, 2018. №3. Режим доступу: [http://apnl.dnu.in.ua/3\\_2018/32.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/3_2018/32.pdf).
25. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 №889-VIII. Дата оновлення: 19.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
26. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 №2493-III. Дата оновлення: 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 30.11.2023).

27. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 №2449-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
28. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 №580-VIII. Дата оновлення: 05.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
29. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
30. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 №2747-IV. Дата оновлення: 04.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
31. Припутень Д.С. Службове право та його генеза в ХІХ та ХХ столітті. Приватне та публічне право. 2018. № 3. С. 46–51.
32. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 №117-IX. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
33. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 14.01.2020 №440-IX. Дата оновлення: 09.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
34. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби: Закон України від 23.02.2021 №1285-IX. Дата оновлення: 06.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
35. Олійник О. Характеристика негативного впливу на демократію в Україні. Підприємництво, господарство і право. – 2019. – №8. – С.165-169.

36. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 №64/2022. Дата оновлення: 10.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 30.11.2023).

37. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 №389-VII. Дата оновлення: 19.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 30.11.2023).

38. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 №2259-IX. Дата оновлення: 20.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 30.11.2023).

39. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 №2136-IX. Дата оновлення: 19.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 30.11.2023).

40. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 №68/2022. Дата оновлення: 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 30.11.2023).

41. Баштанник В.В. Служба і службові відносини в умовах інституціональних викликів: постановка проблем наукового дослідження. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 1, 2023. С. 9–15.

42. Шаульська Г.М. Публічна служба в зарубіжних країнах: основні моделі. Традиції та нові наукові стратегії у Центральній та Східній Європі: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 26–27 червня 2020 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. – Київ: ГО «Інститут інноваційної освіти», 2020. – С. 92 – 95.

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

44. Черняк В.В. Традиції правового регулювання державної служби у зарубіжних країнах. International Scientific Journal «Internauka» <http://www.internauka.com/>. Режим доступу - <https://www.internauka.com/uploads/public/15101387404654.pdf> (дата звернення: 30.11.2023).
45. Тимощук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимощук, А. М. Школик. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
46. Мамчур Г.В. Державна служба в Україні та Японії: порівняльний аналіз / Г.В. Мамчур // Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – № 2 (112). – 2013. – С. 34-37.
47. Овсієнко В.О. Зарубіжний досвід публічного управління та можливості його адаптації до умов України: дипломна бакалаврська робота за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування / В. О. Овсієнко; наук. кер. С. М. Невмержицька. – Київ : КНУТД, 2023. – 92 с.
48. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.]; заг. ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. - К.: Юстиніан, 2016. – С. 100 – 124, 277 – 280.
49. Тихончук Л. Х., Кобан Д. В. Побудова ефективної моделі публічної служби в Україні. DOI <https://doi.org/10.31713/ve2202327>. JEL: H56, M21, R11. Режим доступу. URL: <https://ep3.nuwm.edu.ua/27769/1/Ve10227.pdf> (дата звернення: 30.11.2023).
50. Аніщенко Т.С. Сучасний стан, проблеми і тенденції розвитку публічної служби як інституту особливої частини службового права. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-284-5-1>. Режим доступу. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/299/8320/17382-1?inline=1> (дата звернення: 30.11.2023).
51. Коваленко Б. Проблеми становлення та розвитку службового права. Knowledge, Education, Law, Management 2020 № 5 (33), vol. 2. – С. 132 – 137. Режим доступу. URL: <https://kelmczasopisma.com/viewpdf/1967> (дата звернення: 30.11.2023).

52. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 №831-р. Офіційний вісник України. 2021. № 61. С. 17.

53. Дослідження Разумкова центру соціологічні дослідження 15.03.2023 року. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichnidoslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-dosotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r> (дата звернення: 30.11.2023).