

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
Запорізький національний університет

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ ТРАДИЦІЄЮ
ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ**

Колективна монографія

За загальною редакцією
Т. О. Коломоець, С. А. Федчишина



Видавничий дім
«Гельветика»
2026

Рецензенти:

Алюшина Наталія Олександрівна, кандидат психологічних наук, доцент, Голова Національного агентства України з питань державної служби (м. Київ, Україна);

Радишевська Олеся Ростиславівна, доктор юридичних наук, доцент, викладач Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка, суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (м. Київ, Україна);

Мачей Серованець, доктор права, професор, декан факультету права та адміністрації Університету Миколая Коперника в Торуні (м. Торунь, Республіка Польща)

*Рекомендовано Вченою радою
Запорізького національного університету,
(протокол № 5 від 25 листопада 2025 року)*

Правове регулювання публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами : колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоець, С. А. Федчишина. — Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2026. — 886 с.

ISBN 978-617-554-725-0

У колективній монографії запропоновано комплексний правовий аналіз проблематики публічної служби у діапазоні від національної традиції й аж до європейських стандартів. Виклад матеріалу структуровано подано у вимірі декількох основних блоків, серед яких: європейські стандарти публічної служби та їх впровадження в Україні; досвід держав Європейського Союзу у реформуванні публічної служби; проблеми законодавчого регулювання публічної служби в Україні, вектори реформ публічної служби в умовах воєнного стану в Україні.

Для науковців, публічних службовців, викладачів, студентів, широкого кола читачів, які цікавляться проблематикою публічної служби.

УДК 342.98:35.08(477+4)

ЗМІСТ

ВСТУП	8

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	13

Службові відносини в системі публічної служби України: теоретико-правові засади, воєнні виклики та перспективи трансформації (<i>Берлач А. І.</i>)	13
Адміністративні послуги як складова публічно-службової діяльності: стандарти якості та механізми оскарження рішень суб'єктів владних повноважень (<i>Задирака Н. Ю.</i>)	44
Конституційно-правові засади публічної служби в Україні: між цінностями сервісної держави та європейськими стандартами належного врядування (<i>Білокурська О.В.</i>)	70
Нагляд за дотриманням законності актів публічної служби: виклики сьогодення (<i>Чернишова В. Ю.</i>)	88
Пріоритетні напрями наукових досліджень у вітчизняній доктрині публічної служби в умовах воєнного стану (<i>Малюга Л. Ю., Булкат М. С.</i>)	104

РОЗДІЛ ІІ. ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ	146

Принципи державної служби: морфологічний аналіз в оптиці європейських стандартів (<i>Колпаков В. К.</i>)	146
Забезпечення рівного доступу як принцип державної служби: законодавче регулювання в Україні та перспективи вдосконалення у світлі європейського досвіду (<i>Луценко Д. В., Федчишин С. А.</i>)	211

Застосування європейських принципів доброго адміністрування публічними службовцями України (<i>Школик А.М.</i>)	228
Принцип доброчесності в діяльності державних службовців: правове регулювання, практичні виклики та європейські орієнтири розвитку (<i>Друцук Т. І.</i>)	243
Ефективність діяльності органів публічної служби у забезпеченні права людини на безпечне довкілля як особистого немайнового права (<i>Легеца Ю. О.</i>)	266

**РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
У ДИНАМІЦІ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ
В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ
ПРАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ**

296

Присяга як умова набуття правового статусу публічного службовця: особливості правового регулювання в Україні та країнах ЄС (<i>Євтушенко Д. С.</i>)	296
Доктринально-правові засади реалізації політичних прав публічними службовцями (<i>Проневич О.С., Махно А.А.</i>)	317
«Професійний розвиток» державного службовця як невід’ємна складова його службової кар’єри: вимір сучасного дослідження, унормування та реалізації (<i>Коломоєць Т. О.</i>)	339
Юридична відповідальність публічних службовців в умовах воєнного стану: проблеми правового регулювання та європейські орієнтири (<i>Ольшєвська Ю. М.</i>)	367
Матеріальна відповідальність державних службовців у міжгалузевому вимірі (<i>Карабін Т. О., Лазур Я. В.</i>)	386

РОЗДІЛ IV. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: НАЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД	404
Європейські стандарти доброчесності публічної служби та механізми їх імплементації	
в українському антикорупційному законодавстві (<i>Сопілко І. М.</i>)	404
Антикорупційні механізми у сфері публічної служби (<i>Хомишин І. Ю.</i>)	420
Етика поведінки публічних службовців: адаптація до вимог ЄС та практичні виклики для України в умовах дії правового режиму воєнного стану (<i>Губанов О. О.</i>)	442
Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування: правове регулювання в Україні та зарубіжних державах (<i>Спасенко В. О.</i>)	464
РОЗДІЛ V. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО У СПРАВАХ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДЯН НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ, ЇЇ ПРОХОДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ	477
Предметна юрисдикція розгляду спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби (<i>Литвин Н. А., Процько М. І.</i>)	477
Роль та місце практики Верховного Суду при розв'язанні окремих проблем законодавчого регулювання публічної служби в Україні (<i>Белікова М. І.</i>)	500
РОЗДІЛ VI. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ОКРЕМИХ ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ	520
Проблеми правового регулювання залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України (<i>Георгієвський Ю. В.</i>)	520

Заохочення в системі проходження державної служби в підрозділах Національної поліції України та особливості їх застосування (<i>Миронюк Р. В.</i>)	547
Правове регулювання реалізації сучасної кадрової політики в митних органах України (<i>Приймаченко Д. В.</i>)	571
Роль керівника апарату суду в організації проходженні публічної служби працівниками апарату суду в Україні (<i>Ольшевський П. М.</i>)	597
Служба в органах місцевого самоврядування: оновлення законодавства в умовах децентралізації (<i>Янюк Н. В.</i>)	611
Напрями реформування служби в органах місцевого самоврядування в Україні крізь призму європейських стандартів (<i>Ковтун М. С.</i>)	637

**РОЗДІЛ VII. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

Світові моделі публічного адміністрування: генезис та національні особливості (<i>Мацелюх І. А.</i>)	656
Польська державна служба як конститутивна інституція: правовий і аксіологічний вимір статусу її членів (<i>Корнеев П.</i>)	675
Правове становище працівників місцевого самоврядування у Польщі: організаційно-правовий аналіз прав та обов'язків (<i>Бжезіцький Т.</i>)	703
Стійкість публічної служби в умовах війни за адміністративним законодавством України та Держави Ізраїль (<i>Крайній П. І.</i>)	722
Військова служба як форма реалізації конституційного обов'язку в умовах воєнного стану (<i>Діхтієвський П. В., Пашинський В. Й.</i>)	767

РОЗДІЛ VIII. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ	788
Європейські стандарти оплати праці державних службовців та можливості їх імплементації в Україні (<i>Ковбас І. В.</i>)	788
Цифровізація діяльності публічної служби як пріоритетний напрямок реформування у процесі впровадження європейських вимог публічного адміністрування (<i>Губанова Т. О.</i>)	808
Етапи законодавчої регламентації порядку проведення конкурсу на зайняття посад публічної служби в Україні (<i>Курінний Є. В.</i>)	828
Медіація на публічній службі: правові стандарти та процедурні особливості (<i>Корнута Л. М.</i>)	848
Проблеми законодавчого регулювання гендерного паритету в системі публічної служби України (<i>Махно В. А.</i>)	866

ВСТУП

23 червня 2022 року Україна набула статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі, що ознаменувало поживлення євроінтеграційних процесів у різних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері реформування публічної адміністрації України. На сучасному етапі європейської інтеграції України, який відбувається у надзвичайно складних умовах дії режиму воєнного стану та безпрецедентних безпекових викликів і загроз, важливого значення набуває вдосконалення організації та правового забезпечення публічної служби в Україні як ключового інституту демократичної, правової та сервісно-орієнтованої держави, що покликаний забезпечувати ефективну реалізацію завдань та функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, задоволення публічного інтересу, забезпечення та захист прав і свобод громадян.

Як слушно зазначає Голова Національного агентства України з питань державної служби Н. О. Алюшина, після повномасштабного військового вторгнення Україні вдалося адаптувати публічну службу до умов війни, що забезпечило керованість державними процесами як умови існування держави та основи її відновлення і розвитку. «Наразі маємо наступний рівень викликів. Публічна служба має стати цифровою, професійною, конкурентною сферою»¹.

Розбудова високоефективної системи публічної служби є невід'ємною складовою впровадження європейського адміністративного простору в Україні², а вдосконалення законодавства про публічну службу розглядається як один із пріоритетних напрямків європеїзації адміністративного законодавства України³. За сучасних умов триває реформування

¹ Наталія Алюшина окреслила три пріоритети розвитку державної служби. Виступ під час Всеукраїнського круглого столу «Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану» (21 черв. 2024 р., Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). 24.06.2024 р. *Офіційний веб-портал НАДС України*. URL: <https://nads.gov.ua/news/natalia-aliushyna-okreslyla-try-priorytety-rozvytku-derzhavnoi-sluzhby> (дата звернення: 21.12.2025).

² Радишевська О. Адміністративне право України в умовах європеїзації : монографія. Київ : Талком, 2020. С. 78.

³ Наукова концепція розвитку законодавства України: обґрунтування та прогнозування напрямів правотворчої діяльності : монографія / за заг. ред. Р. О. Стефанчука та Н. С. Кузнецової. Київ : Юрінком Інтер, 2025. С. 282.

державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та інших видів публічної служби, що зумовлено необхідністю подолання радянських адміністративних традицій та впровадження європейських стандартів, вжиття подальших кроків на шляху розбудови професійної, політичної неупередженої, ефективної та доброчесної публічної служби європейського зразка. З однієї сторони, євроінтеграційні завдання в умовах набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, а з іншої сторони – сучасні безпекові виклики та загрози актуалізували низку системних проблем правового регулювання публічної служби, що пов'язані із розбудовою системи публічної служби та законодавчим впровадженням до неї європейських стандартів, унормуванням прав, обов'язків та інших складових правового статусу публічних службовців, вдосконаленням нормативно-правової регламентації вступу на публічну службу, її проходження та припинення тощо.

На проблеми реформування публічної служби в Україні неодноразово звертала увага Європейська комісія. Зокрема, у Звіті Європейської комісії (Ukraine 2024 Report) від 30.10.2024 р. у розділі 2.1.2 кластеру 1 “The Fundamentals of the Accession Process” наголошується на необхідності подальшого удосконалення публічної служби та управління людськими ресурсами. Відзначаються такі основні проблеми: а) воєнний стан продовжує значно впливати на правове регулювання публічної служби, адже з моменту його запровадження не проводиться конкурсний відбір та прийняття на державну службу на основі заслуг та рівних можливостей. Широке використання непрозорих прямих призначень продовжує підривати професіоналізм, незалежність та стабільність державної служби; б) процес внутрішньої цифровізації та розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами просувався повільно та потребує подальшого прогресу; в) гендерний баланс у державній службі залишається нерівномірним⁴ тощо. Аналогічні проблеми фіксуються й у Звіті Європейської комісії (Ukraine 2025 Report) від 04.11.2025 р.: «воєнний стан і надалі суттєво впливає на нормативно-правову базу державної служби. Конкурсний добір і призначення

⁴ Ukraine 2024 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024 communication on EU enlargement policy P. 25–27. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 21.12.2025).

на державну службу на засадах заслуг та рівних можливостей усе ще призупинені. Процедури добору та призначення мають бути вдосконалені ... і приведені у відповідність до найкращих європейських практик». 3-поміж інших актуальних напрямків вдосконалення публічної служби в Україні відзначено також реформу оплати праці, подальше розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS), забезпечення гендерного балансу в системі державної служби⁵.

Важливим дороговказом на шляху європеїзації публічної служби в Україні є рекомендації SIGMA. Зокрема, у Звіті SIGMA «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління» (грудень 2023 р.) були сформульовані такі короткострокові рекомендації (1–2 роки): 1) Кабінет Міністрів України має якнайшвидше відновити застосування положень Закону України «Про державну службу», які забезпечують набір та підвищення по службі а основі заслуг, у тому числі відновити дію Єдиного порталу вакансій державної служби та оновити його; 2) Верховній Раді та Уряду України слід продовжити підготовку комплексної реформи системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби для підвищення справедливості, прозорості та конкурентоспроможності оплати праці; 3) політична відповідальність за розробку, координацію та впровадження політики державної служби має бути чітко покладена на члена Кабінету Міністрів України.

3-поміж середньострокових рекомендацій SIGMA (3–5 років) виділені такі: 1) Кабінет Міністрів України має підвищити спроможність державної служби, зокрема шляхом належного структурування управління вищим корпусом державної служби, реформування системи оплати праці і класифікації, а також удосконаленої системи призначення на посади державної служби всіх рівнів, щоб справлятися з викликами інтеграції в Європейський Союз, відновлення та національних реформ незалежно від підтримки зовнішніх консультантів. У цьому контексті він повинен оцінити концепцію посад фахівців з питань реформ і розробити стратегію їхньої

⁵ Ukraine 2025 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2025 communication on EU enlargement policy. P. 26–27. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf (дата звернення: 21.12.2025).

остаточної інтеграції в майбутню класифікацію посад, та систему оплати праці; 2) Уряд України має посилити професіоналізм процедур відбору на посади вищого корпусу державної служби та усунути політичний вплив на оцінювання кандидатів; 3) Кабінет Міністрів України має забезпечити цифровізацію кадрових процедур та їхнє розгортання в органах державного управління⁶.

З метою реалізації ініціативи Європейського Союзу *“Ukraine Facility”*, запровадженій Регламентом Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 29.02.2024 р., Кабінетом Міністрів України було затверджено розпорядження «Про схвалення Плану України» від 18.03.2024 р. У межах модернізації державного управління в Україні цим Планом передбачаються: а) реформа системи оплати праці державних службовців (строк – 1 квартал 2025 р.); 2) реформа процедури відбору на державну службу (строк – 3 квартал 2026 р.); 3) цифровізація управління державною службою та людськими ресурсами (строк – 1 квартал 2026 р.)⁷.

Проблеми реформування публічної служби в Україні ставлять перед адміністративно-правовою наукою низку актуальних дослідницьких завдань, що вимагає консолідації зусиль правничих закладів вищої освіти та наукових установ, як України, так і зарубіжних держав. На вирішення таких завдань і спрямовується колективна монографія «Правове регулювання публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами», що підготовлена науковцями із закладів вищої освіти та наукових установ Харкова, Києва, Запоріжжя, Дніпра, Одеси, Львова, Чернівців, Ужгорода та ін., а також вченими з Торуня (Польща).

Монографія є комплексним дослідженням теоретико-методологічних, конституційно-правових та адміністративно-правових засад реформування публічної служби в Україні в умовах впровадження європейських стандартів. У монографії послідовно аналізуються теоретико-методологічні основи публічної служби, проблеми її правового забезпечення, досліджуються принципи організації та функціонування публічної служби крізь призму європейських стандартів, правовий статус публічних

⁶ Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління. Грудень 2023 року. SIGMA, OECD. 2024. С. 84. URL: https://www.oecd.org/uk/publications/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58.html (дата звернення: 21.12.2025).

⁷ Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 32. Ст. 2035.

службовців, проблеми розбудови доброчесності та протидії корупції у публічній службі, особливості адміністративного судочинства у службових спорах, а також специфіка окремих видів публічної служби, особливості проходження публічної служби в окремих органах публічної влади (військової та поліцейської служби, державної служби в митних органах, в апараті судів, служби в органах місцевого самоврядування та ін.). Окрему увагу приділено зарубіжному (зокрема, європейському) досвіду реформування публічної служби та визначенню перспективних напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні (реформа оплати праці, цифровізація, відновлення конкурсів, застосування медіації, забезпечення гендерного паритету у публічній службі та ін.).

На основі дослідження у монографії сформульовано теоретичні висновки, визначено напрями вдосконалення організації та правового забезпечення публічної служби в Україні з урахуванням європейського досвіду, запропоновано зміни та доповнення до законодавства України про публічну службу.

Авторський колектив висловлює глибоку повагу та щиру вдячність за цінні зауваження і поради, які сприяли вдосконаленню монографії її рецензентам:

- кандидату психологічних наук, доценту, Голові Національного агентства України з питань державної служби **Алюшиній Наталії Олександрівні** (м. Київ, Україна);

- доктору юридичних наук, доценту, викладачу Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка, судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду **Радишевській Олесі Ростиславівні** (м. Київ, Україна);

- доктору права, професору, декану факультету права та адміністрації Університету Миколая Коперника в Торуні **Мачею Серованцю** (м. Торунь, Польща).

РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, ВОЄННІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Берлач Анатолій Іванович,

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри службового
та медичного права, Заслужений юрист України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Україна*

Вступ

Сучасний етап розвитку української державності характеризується об'єктивною необхідністю комплексного переосмислення правової природи та функціонального призначення службових відносин у системі публічної служби України. Повномасштабна російська збройна агресія проти України та запровадження воєнного стану з 24 лютого 2022 року поставили перед системою публічної служби принципово нові виклики, пов'язані з необхідністю забезпечення безперервності функціонування органів публічної влади в екстремальних умовах, оперативної адаптації механізмів правового регулювання службових відносин до воєнних реалій та збереження професійного кадрового потенціалу. Водночас незворотний курс України на європейську інтеграцію, закріплений на конституційному рівні, вимагає системної трансформації службових відносин відповідно до стандартів доброї адміністрації та принципів належного урядування, що передбачає докорінну зміну парадигми взаємодії публічних службовців з громадянами на засадах людиноцентризму, транспарентності та підзвітності. Глобальні процеси цифровізації публічного управління об'єктивно зумовляють необхідність переведення в електронну форму ключових процедур, пов'язаних зі службовими

відносинами, що вимагає вироблення принципово нових правових підходів до їх регулювання.

Означені виклики актуалізують необхідність ґрунтовного наукового дослідження теоретико-правових засад службових відносин як фундаменту для розуміння їх галузевої належності, специфіки предмета та методу правового регулювання. Особливої актуальності набувають питання визначення місця службового права в системі національного права, оскільки наукова доктрина досі не виробила єдиного підходу до правової природи службових відносин та їх співвідношення з трудовими правовідносинами. Дискусійність цих питань зумовлена об'єктивними процесами диференціації правового регулювання суспільних відносин та появою нових самостійних галузей права, що вимагає переосмислення місця службових відносин у системі публічного права.

Водночас наукове дослідження не може обмежуватися суто теоретичними аспектами і має охоплювати критичне осмислення практики функціонування службових відносин в умовах воєнного стану. Спрощення процедури вступу на публічну службу через тимчасове скасування конкурсного відбору, модифікація режиму робочого часу та запровадження підвищених коефіцієнтів оплати праці є виправданими тимчасовими відступами від стандартів доброї адміністрації, однак вони потребують наукового обґрунтування та визначення меж допустимих обмежень прав публічних службовців в умовах особливого правового режиму. Критичної гостроти набувають проблеми правового статусу публічних службовців на тимчасово окупованих територіях та необхідність розроблення чітких критеріїв розмежування правомірної поведінки від колабораційної діяльності, оскільки відсутність таких критеріїв може призвести до масових публічно-правових спорів у післявоєнний період.

Не менш важливим є дослідження перспектив трансформації службових відносин у контексті європейської інтеграції та цифровізації. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначила стратегічний курс на поступове наближення української системи публічного управління до європейських стандартів, що безпосередньо впливає на зміст прав та обов'язків публічних службовців, порядок вступу на публічну службу та особливості її проходження. Цифрова трансформація службових відносин створює низку специфічних правових викликів, пов'язаних із забезпеченням конфіденційності персональних даних, визначенням

юридичної сили електронних документів та допустимими межами використання автоматизованих систем при прийнятті кадрових рішень.

Комплексне дослідження службових відносин у системі публічної служби України в умовах одночасної дії воєнного стану, євроінтеграційних процесів та цифровізації дозволить виробити цілісну концепцію їх правового регулювання, що поєднує адаптацію до європейських стандартів доброї адміністрації з урахуванням національних особливостей правової системи та реалій воєнного часу, коли багато традиційних підходів до організації службових відносин виявляються неефективними або взагалі неможливими до застосування.

1. Теоретико-правові засади службових відносин у системі публічної служби України

Успіх соціальних, економічних і політичних реформ у будь-якій країні завжди потребує належного правового забезпечення, формування належної системи суб'єктів публічного управління, а також вироблення ефективних методів і форм їхньої діяльності. Доречно наголосити, що за роки незалежності в Україні сформовано публічну службу, яка здатна утверджувати у відносинах з приватними особами демократичні цінності, надавати високоякісні й професійні управлінські послуги населенню та забезпечувати реалізацію публічних функцій держави⁸.

Разом із тим, недосконалість механізму публічного управління, як власне й система існуючих службових відносин, засвідчує об'єктивну необхідність побудови їхньої нової моделі, за якої публічні службовці стануть ближчими до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом їхньої діяльності буде служіння народові та національним інтересам України. Покоління, яке народилось в умовах незалежності України, об'єктивно потребує усталення принципово нових підходів щодо відносин із публічною владою, діяльності публічних службовців, їхньої поведінки, ставлення до громадян, а також особистої відповідальності за управлінські рішення з орієнтацією на служіння своєму народу.

Як уже нами зазначалося, саме на вирішення вказаних питань сьогодні мають бути спрямовані зусилля дослідників службового права,

⁸ Службове право України : навч. посіб. / за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 10.

що сприятиме формуванню нової моделі публічної служби, яка через діяльність публічних службовців виробить управлінську ідеологію, в основі якої лежатиме принцип людиноцентризму, а це у свою чергу сприятиме прийняттю управлінських рішень на основі принципу верховенства права, доброї адміністрації та належного урядування⁹.

На нашу думку, лише такий підхід до публічної служби, її відносин із громадянами, здатний забезпечити подальшу розбудову української державності, охорону та захист конституційного ладу України, створення належних умов для формування та розвитку відкритого громадянського суспільства, а також захист прав і свобод людини і громадянина. І головним у формуванні ефективної публічної служби є належне її правове регулювання, що здійснюється через реалізацію норм службового права, яке набуває сьогодні своєї самостійності та довершеності як окрема галузь національного права.

Звичайно, наразі існують різні думки щодо природи, змісту та регуляторного призначення даного правового утворення, його зв'язку з адміністративним правом. Однак не заперечуючи в цілому позицію більшості вчених-юристів, наголосимо, що адміністративне право як фундаментальна галузь права набула свого розвитку тією мірою, що передбачає за доцільне виокремлення у своїй структурі окремої галузі права – службового. Це можна пояснити й еволюційним розвитком адміністративних відносин, які охоплюють систему службових відносин і складають предмет службового права¹⁰.

Найбільш прогресивною наразі є позиція низки вчених-адміністративістів, які, зважаючи на об'єктивні реалії розвитку національного права, зокрема появу як самостійних галузей аграрного, житлового, екологічного, інформаційного та інших галузей права, вбачають поступову трансформацію службового права в самостійну публічну галузь права. На нашу думку, така наукова концепція є найбільш обґрунтованою як з теоретичного, так і з практичного погляду, оскільки відповідає сучасним тенденціям диференціації правового регулювання суспільних відносин.

При цьому варто звернути увагу на ряд об'єктивних чинників, що сприяють трансформуванню службового права в окрему публічну галузь

⁹ Службове право України : навч. посіб. / за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 11.

¹⁰ Там само. С. 11.

права: по-перше, наявність суспільної потреби та зацікавленості держави в самостійному правовому регулюванні даної галузі, що зумовлено особливою значущістю ефективного функціонування системи публічної служби для забезпечення реалізації функцій держави; по-друге, наявність самостійного предмета правового регулювання, а саме публічно-службових відносин, зумовленого чітким виокремленням специфіки врегульованих цією галуззю суспільних відносин; по-третє, сформована система вітчизняного галузевого законодавства, що містить у собі службово-правові норми; по-четверте, успішне функціонування службового права у провідних європейських країнах, досвід яких може бути імплементований в Україні¹¹.

Саме тому у продовження характеристики службового права як публічної галузі звернемо увагу на загальні ознаки службового права і його методу централізації: по-перше, регулювання публічно-службових відносин відбувається з одного центру, яким є держава, а щодо відносин у сфері місцевого самоврядування – органи місцевого самоврядування; по-друге, публічно-службові норми є конкретно-визначеними і вказують кожному учаснику відносин його права та обов'язки щодо держави та органів місцевого самоврядування; по-третє, суб'єктивні права та юридичні обов'язки органів публічної служби за змістом є рівнозначними, а нездійснення права визнається невиконанням обов'язку, що принципово відрізняє публічно-службові відносини від приватноправових.

Окрім наведених вище загальних ознак, варто навести й специфічні галузеві ознаки службового права, що вказують на його публічно-правову природу та зміст. Так, по-перше, для службового права характерним є формування та функціонування владних публічно-службових відносин, за яких норми приймаються і реалізуються за принципом «команда-виконання», що відображає ієрархічну структуру публічної служби. По-друге, суб'єкти службового права є жорстко пов'язані із законодавчими та підзаконними актами, сфера їх діяльності окреслена чіткими правовими межами – діє принцип «можна тільки те, що дозволено законом», що принципово відрізняється від диспозитивного принципу приватного права «дозволено все, що не заборонено законом». По-третє, у сфері правового регулювання публічно-службових відносин характерним є поширене використання

¹¹ Службове право України : навч. посіб. / за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 12.

методу зобов'язання, що передбачає покладення на суб'єктів конкретних юридичних обов'язків активної поведінки. По-четверте, імперативний метод правового регулювання виявляється у забороні суб'єктам відносин вчинення певних дій, що спрямовано на запобігання корупції та зловживанням службовим становищем. По-п'яте, для службового права природним є застосування засобів державного примусу у разі порушення публічними службовцями встановлених правил та обмежень.

Для визначення предмета регулювання і встановлення меж цієї галузі права існують відповідні критерії, головним з яких є те, що службове право регулює суспільні відносини, які виникають виключно в процесі публічно-службової діяльності, тобто у сфері публічної служби. Аналізуючи позиції сучасних вітчизняних дослідників сфери публічної служби, можна виокремити її базові ознаки: по-перше, публічний характер діяльності, що означає спрямованість на реалізацію публічних інтересів; по-друге, постійна та професійна основа перебування на посадах у публічних інституціях за призначенням або вибором; по-третє, реалізація публічно-владних повноважень від імені держави або територіальної громади; по-четверте, спрямованість на задоволення публічних інтересів та забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Як уже нами наголошувалось, вказані ознаки дають підстави розглядати публічну службу саме як публічну, постійну й професійну діяльність посадових та службових осіб, які обіймають посади у публічних інституціях, діяльність яких спрямована на реалізацію публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації і захисту публічних інтересів, прав та свобод людини і громадянина. Наведене визначення публічної служби дає можливість комплексно розглянути зміст публічної служби, з поміж якого можна розглядати різновиди публічної служби як суспільно корисної праці посадових та службових осіб, передусім державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, на забезпечення реалізації публічних інтересів¹².

Звичайно, публічна служба реалізується через формування відповідних правовідносин, а саме публічно-службових правовідносин, які набувають публічного характеру та є умовою реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків їх учасників, формуючи тим самим предмет службового

¹² Службове право України : навч. посіб. / за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 14.

права. Публічно-службові відносини можна також визначати і як службові правовідносини, адже вони виникають виключно у сфері публічної служби, однак наголос на публічно-службових відносинах дає підстави чітко дистанціювати службово-трудові відносини, що є предметом трудового права і поширюються на сферу приватних відносин.

Варто наголосити, що публічно-службові правовідносини представлені особливою групою суспільних відносин, що притаманні виключно службовому праву і при цьому становлять специфіку його предмета. Зокрема, особливості цих відносин полягають у такому: по-перше, вони виникають виключно в процесі публічно-службової діяльності, відтак мають публічно-правовий характер; по-друге, вони зорієнтовані на забезпечення та реалізацію публічних інтересів, а не приватних інтересів окремих осіб; по-третє, вони мають специфічні підстави виникнення, зміни та припинення, визначені спеціальним законодавством; по-четверте, вони виникають з приводу організації та здійснення публічної служби, визначення та реалізації правового статусу публічних службовців, окреслення засад функціонування органів публічної влади, управління публічною службою, здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням публічними службовцями галузевого законодавства, а також безпосередньо вступу на публічну службу, проходження та припинення публічної служби; по-п'яте, вони представлені специфічним суб'єктним складом; по-шосте, вони регулюються нормами службового законодавства, а також інших галузей законодавства в частині, не врегульованій спеціальними нормами; по-сьоме, спеціальним та обов'язковим їх учасником завжди виступає орган публічної влади, що наділений публічно-владними повноваженнями.

Що стосується сутності публічної служби, то вона полягає у трьох взаємопов'язаних аспектах: у функціональному аспекті вона постає як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління та надання адміністративних послуг населенню; в інституційному аспекті вона окреслює певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх професійну соціальну функцію; в юридичному аспекті вона охоплює правове регулювання особливих публічно-правових службових відносин, що виникають між державою і публічним службовцем¹³.

¹³ Службове право України : навч. посіб. / за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 1.

Варто зазначити, що вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні було використано у Кодексі адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV, де нормами п. 17 ч. 1 ст. 4 визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна невійськова служба, дипломатична служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування¹⁴. Як бачимо, це визначення є досить широким і викладено передусім для цілей адміністративного судочинства, а не як універсальне визначення публічної служби для всіх галузей права.

Що стосується наукових поглядів вітчизняних вчених щодо правової природи службових відносин як предмету службового права, то слід наголосити, що серед дослідників адміністративного та трудового права наразі немає єдності думок з цього питання. Відтак наукова доктрина не виробила єдиного підходу до розуміння правової природи службових відносин, їх галузевої належності та співвідношення з трудовими правовідносинами¹⁵.

Разом із тим, незважаючи на дискусійність питання галузевої належності службових відносин, можемо з впевненістю констатувати, що службові відносини у сфері публічної служби мають публічно-правову природу. Разом з тим, окремі аспекти регулювання праці публічних службовців (робочий час, відпустки, оплата праці) можуть використовувати юридичні конструкції, аналогічні трудовому праву, однак це абсолютно не змінює їх публічно-правової сутності, що зумовлено специфікою праці публічних службовців.

До особливостей службових публічних правовідносин, на відміну від суто трудових відносин, слід віднести такі характерні риси: по-перше, владний публічно-правовий характер відносин, що передбачає підпорядкування публічного службовця не конкретному роботодавцю, а державі або територіальній громаді; по-друге, регулювання їх спеціальними публічно-правовими нормами адміністративного та службового права, що визначають особливий правовий режим публічної служби; по-третє, використання конкурсного

¹⁴ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15747-IV>.

¹⁵ Службове право України : навч. посіб. / за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 14.

відбору при вступі на більшість посад публічної служби, що відрізняє їх від звичайного трудового найму; по-четверте, наявність обов'язкового службового розслідування при накладенні дисциплінарних стягнень, що забезпечує додаткові гарантії захисту прав публічних службовців; по-п'яте, різного роду соціально-правові гарантії, що мають публічні службовці і які є значно ширшими порівняно з гарантіями працівників приватного сектору.

Не менш важливим є питання системи джерел правового регулювання службових відносин в Україні. Основу правового регулювання державної служби становить Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, яка визначає Україну як правову, демократичну, соціальну державу, в якій єдина державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що закріплено у статті 6 Основного Закону¹⁶.

Окрім цього, базовим законодавчим актом у сфері державної служби, як уже нами зазначалося, є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, норми якого визначають принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, а також порядок реалізації громадянами України права на державну службу¹⁷.

Варто наголосити, що окремим видом публічної служби є служба в органах місцевого самоврядування, правові засади якої визначено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, норми якого регулюють 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 самоврядування¹⁸.

Особливе місце в системі публічної служби посідає патронатна служба, правовий статус якої визначено статтею 92 Закону України «Про державну

¹⁶ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 01.12.2025).

¹⁷ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.12.2025).

¹⁸ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 01.12.2025).

службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Патронатна служба являє собою специфічний вид службової діяльності, що характеризується гібридною правовою природою, поєднуючи елементи як публічно-правового, так і приватноправового трудового регулювання. При цьому доречно зазначити, що до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій та депутатських груп у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах, перелік яких встановлюється законодавством¹⁹.

Варто особливо наголосити на гібридній правовій природі службових відносин у сфері патронатної служби. З одного боку, на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39-1, 41–43-1, 49-2 та частини третьої статті 184 Кодексу законів про працю України від 10 грудня 1971 року²⁰.

Це свідчить про переважно приватноправовий характер регулювання трудових відносин працівників патронатної служби, зокрема щодо робочого часу, часу відпочинку, оплати праці тощо. З іншого боку, час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу²¹.

Не менш важливою ознакою є те, що працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу,

¹⁹ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.12.2025).

²⁰ Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 01.12.2025).

²¹ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.12.2025).

реалізує таке право у порядку, визначеному Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсного відбору. Таким чином, патронатна служба не надає автоматичного права на зайняття посади державної служби без конкурсного відбору, що підкреслює особливий характер цього виду публічної служби та забезпечує дотримання принципу рівного доступу до державної служби.

Дослідження правового статусу патронатної служби дозволяє зробити висновок, що вона є яскравим прикладом змішаної правової природи службових відносин у системі публічної служби. Працівники патронатної служби перебувають на межі між державною службою та звичайними трудовими відносинами, що зумовлює необхідність застосування до них як норм трудового права, так і окремих положень законодавства про державну службу, зокрема щодо зарахування стажу роботи та порядку вступу на державну службу.

Проаналізувавши теоретико-правові засади службових відносин, можемо констатувати, що службове право України перебуває нині у стані свого формування й розвитку як самостійної публічної галузі права, а також містить у собі правові норми різної функціональної належності, а саме: матеріальні, процесуальні й процедурні. Предметом службового права є публічно-службові правовідносини, які врегульовані нормами службового та інших галузей права і які виникають у сфері публічно-службової діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених делегованими повноваженнями. При цьому система публічної служби включає різні види службової діяльності – від класичної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до патронатної служби з її специфічним гібридним правовим статусом.

2. Службові відносини в умовах воєнного стану: правове регулювання, проблемні аспекти та особливості на тимчасово окупованих територіях

Запровадження воєнного стану на території України Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022²² зумовило об'єктивну необхідність оперативної адаптації системи службових відносин до умов

²² Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 20. Ст. 741. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022> (дата звернення: 01.12.2025).

воєнного часу. Як зазначає з цього приводу очільниця НАДС Н. О. Алюшина, кадрові проблеми публічної служби в умовах війни набули надзвичайної гостроти та вимагають невідкладного законодавчого врегулювання²³.

Першим системним актом став Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року № 2136-IX, норми якого визначили особливості проходження публічної служби у період воєнного стану, створивши фактично паралельну систему правового регулювання службових відносин. Принципово важливим є положення частини третьої статті 1 цього Закону, згідно з яким у період дії воєнного стану не застосовуються норми базових законів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих безпосередньо спеціальним законодавством воєнного часу²⁴, що встановлює безумовний пріоритет норм спеціального законодавства над нормами базового законодавства про публічну службу.

Не менш важливим став Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX²⁵, яким внесено зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII²⁶, чим передбачено істотне спрощення процедури вступу на публічну службу. Основною новелою при цьому стало тимчасове скасування обов'язкового конкурсного відбору при призначенні на посади державної служби. Разом з тим, на наше глибоке переконання, таке правове рішення є суттєвим відхиленням від принципів доброї адміністрації, однак виправдане необхідністю оперативного заміщення вакантних посад в умовах воєнного часу.

²³ Алюшина Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*. 2023. № 70/71. С. 11.

²⁴ Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 березня 2022 року № 2136-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 18. Ст. 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20> (дата звернення: 01.12.2025).

²⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 27. Ст. 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20> (дата звернення: 01.12.2025).

²⁶ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 01.12.2025).

Так для призначення на посаду у період воєнного стану особа подає лише заяву, особову картку та документи про громадянство, освіту та досвід роботи. Водночас передбачено механізм верифікації після війни: протягом 6 місяців після припинення воєнного стану має бути оголошено конкурс на такі посади, а граничний строк перебування без конкурсу становить 12 місяців з дня припинення воєнного стану²⁷, що на нашу думку, встановлює баланс між оперативністю та професіоналізмом.

Щодо проходження публічної служби, то тут теж відбулися суттєві зміни у регулюванні робочого часу та відпочинку. Так зокрема, тривалість робочого часу може бути збільшена до 60 годин на тиждень замість стандартних 40. Тривалість щорічної відпустки може обмежуватися 24 днями за поточний рік замість мінімальних 36, а роботодавець може відмовити у наданні невикористаних днів за попередні роки.

Важливі зміни стосуються також оплати праці публічних службовців. Так Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 року № 221 надано право керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)²⁸. Водночас для посилення матеріальної мотивації Постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 року № 391 передбачено підвищені коефіцієнти залежно від рівня небезпеки: 3 для територій інтенсивних обстрілів один або більше разів протягом доби, 2 для територій активних бойових дій та 1,5 для територій можливих бойових дій²⁹.

²⁷ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 01.12.2025).

²⁸ Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 391. Електронний ресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

²⁹ Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 391. Електронний ресурс. *Офіційний вісник України*. 2023. № 40. Ст. 2229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

Аналіз практики застосування законодавства виявляє низку проблемних аспектів. Як зазначає очільниця НАДС, більшість державних службовців продовжили працювати у штатному режимі, проте суттєво збільшилась кількість тимчасово не працюючих у зв'язку з евакуацією, мобілізацією або неможливістю виконувати обов'язки на окупованих територіях³⁰.

Серйозною проблемою є те, що публічні службовці, призначені без курсу, до його проходження не можуть бути переведені на інші посади³¹. Така заборона обмежує можливості кар'єрного зростання та створює труднощі для кадрового планування в органах публічної влади.

Проблемним є також регулювання дистанційної роботи. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 року № 440 дозволяє дистанційну роботу тільки в межах України, за винятком службових відряджень³². Ця заборона створює труднощі для службовців, які були вимушені виїхати через загрозу життю. Існує правова дилема між збереженням кваліфікованих кадрів та забезпеченням інформаційної безпеки при роботі з-за кордону.

Як справедливо зазначає з цього приводу Т. В. Колеснік, виконання службових обов'язків поза межами службових приміщень органів публічної влади істотно ускладнює можливість об'єктивної фіксації фактичного робочого часу публічних службовців, перевірки реального обсягу виконаних ними завдань, а також оцінювання своєчасності їх реагування на отримані службові доручення. В умовах збройної агресії означені проблеми набувають особливої гостроти через систематичні перебої в електропостачанні, нестабільність інтернет-зв'язку, вимушену необхідність переміщення публічних службовців до безпечних місць перебування, а також об'єктивну відсутність у багатьох службовців належних технічних засобів для забезпечення стабільної комунікації з органами публічної влади³³.

³⁰ Алюшина Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*. 2023. № 70/71. С. 11.

³¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 01.12.2025).

³² Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 р. № 440. Електронний ресурс. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Ст. 2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

³³ Колеснік Т. В. Дистанційна робота державних службовців у період воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4 (81). Т. 2. С. 25–29. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/index.php/ljd/article/view/95/85> (дата звернення: 17.11.2025).

Не менш важливою проблемою правового регулювання службових відносин в умовах воєнного стану залишається питання недостатньо конкурентної оплати праці публічних службовців порівняно з приватним сектором економіки, що створює серйозні ризики відтоку найбільш кваліфікованих кадрів з органів публічної влади. Незважаючи на запровадження підвищених коефіцієнтів оплати праці для публічних службовців, які працюють на територіях активних або можливих бойових дій, загальний рівень їх матеріального забезпечення залишається значно нижчим за рівень оплати праці фахівців аналогічної кваліфікації у приватному секторі, що особливо помітно у сфері інформаційних технологій, фінансів та юридичного консалтингу. В умовах воєнного стану, коли публічні службовці об'єктивно стикаються з підвищеними ризиками для життя та здоров'я, збільшеним обсягом службових обов'язків та необхідністю працювати в екстремальних умовах, недостатність матеріальної мотивації створює об'єктивні передумови для втрати найбільш компетентних та досвідчених фахівців, що у свою чергу знижує загальну ефективність функціонування системи публічної служби та негативно впливає на якість надання адміністративних послуг населенню.

Гостро стоїть також питання відповідальності публічних службовців в умовах воєнного стану. Як нами зазначалося, інститут відповідальності є обов'язковим елементом службового права³⁴. Саме тому наголосимо, що збереження функціонування публічної служби в умовах воєнного стану та покладання на публічних службовців додаткових обов'язків об'єктивно посилює їхню соціальну відповідальність перед суспільством і державою.

Як справедливо зазначає з цього приводу професор О. О. Губанов, забезпечення безперервності діяльності публічних службовців у воєнний час є необхідною умовою підтримання стабільності правотворчих та правозастосовних процесів, що безпосередньо впливає на ефективність функціонування інституту юридичної відповідальності публічних службовців³⁵.

Однак чинне законодавство не містить спеціальних норм щодо особливостей притягнення до відповідальності з урахуванням труднощів

³⁴ Берлач А. І. Інститут відповідальності публічних службовців у службовому праві України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2021. № 3 (118). С. 5.

³⁵ Губанов О. О. Трансформація відповідальності публічних службовців України в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Київський юридичний журнал*. 2023. Вип. 3. С. 15–22. URL: <https://fpk.in.ua/images/biblioteka/zhurnal/3-5-PB.pdf> (дата звернення: 26.10.2025).

воєнного часу. Закон України «Про державну службу» у статті 64 встановлює загальні підстави дисциплінарної відповідальності³⁶, не враховуючи при цьому специфіку воєнного часу, коли виконання окремих обов'язків може бути об'єктивно неможливим.

Аналізуючи перспективи вдосконалення, пропонуємо такі напрями. По-перше, розробити механізм поступового переходу від спрощеної процедури призначення до конкурсного відбору. По-друге, переглянути обмеження щодо дистанційної роботи за межами України, диференціювавши підходи залежно від категорії посад. По-третє, вдосконалити механізм оплати праці для підвищення конкурентоспроможності. По-четверте, розробити спеціальні норми про відповідальність публічних службовців в умовах воєнного стану.

Окремої уваги в контексті проблемних аспектів службових відносин в умовах воєнного стану заслуговує правовий статус публічних службовців на тимчасово окупованих територіях. За даними Національного агентства з питань державної служби України, там перебуває близько 5500 державних службовців³⁷.

Як зазначає Голова Національного агентства з питань державної служби України Наталія Алюшина, випадки колабораційної діяльності державних службовців на окупованих територіях мають поодинокий характер і становлять мінімальний відсоток³⁸. Проте навіть такі випадки викликають серйозне суспільне занепокоєння, оскільки йдеться про осіб, які склали Присягу державного службовця на вірність народу України.

Сам термін «колабораціонізм» походить від французького «collaboration» і спочатку означав нейтральну співпрацю. Однак під час Другої світової війни набув негативного значення як синонім зради та співучасті у воєнних злочинах³⁹. Стаття 111-1 Кримінального кодексу

³⁶ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.12.2025).

³⁷ Національне агентство України з питань державної служби : офіційний вебсайт. URL: <https://nads.gov.ua> (дата звернення: 01.12.2025).

³⁸ Голова НАДС Алюшина заявляє про мінімальний відсоток колаборантів на держслужбі. *Інтерфакс-Україна*. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/928627.html> (дата звернення: 03.12.2025).

³⁹ Анатолій Берлач Особливості службових відносин публічних відносин в умовах воєнного стану: загроза колабораціонізму. *Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : матеріали міжнародної науковопрактичної конференції (м. Київ, 16 липня 2022 р.). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Асоціація українських правників. Київ : Видавництво «Люди́ла», 2022. С. 215.

України передбачає відповідальність за умисну співпрацю з державою-агресором, при цьому ключовою є добровільність дій. Частина перша статті 111-1 визначає як колабораційну діяльність добровільне зайняття посади у незаконних органах влади, створених агресором, з покаранням від п'яти до десяти років позбавлення волі⁴⁰.

Як зазначає з цього приводу Ю. О. Лазоренко, механізм кримінальної відповідальності публічних службовців за колабораційну діяльність є нормативно визначеним та достатньо зрозумілим, тоді як питання адміністративної або ж дисциплінарної відповідальності залишаються практично незрозумілими. На думку вченого, це зумовлено відсутністю чітких правових норм, які б регулювали та оцінювали такі протиправні дії. Більше того, наразі немає конкретних правових механізмів для встановлення адміністративної або дисциплінарної відповідальності за колабораційну діяльність, що порушує як національні, так і міжнародні правові норми, що у свою чергу створює прогалини у правовій системі, які потребують подальшого усунення та вдосконалення для забезпечення належного контролю і покарання за такі діяння⁴¹.

Гостро стоїть також питання вироблення нормативно визначеного алгоритму правомірної поведінки публічного службовця на окупованій території. Частина третя статті 65 Закону України «Про державну службу» передбачає звільнення за порушення Присяги⁴², однак конкретні критерії порушення Присяги в умовах окупації законодавчо не визначені, що створює простір для різного тлумачення та суб'єктивних оцінок.

Відсутність чітких правових критеріїв неминуче спричинить також масові публічно-правові спори після деокупації територій України. Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо публічної служби, які є публічно-правовими, оскільки державний орган виступає носієм владних повноважень⁴³.

⁴⁰ Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Електронний ресурс. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 25.10.2025).

⁴¹ Лазоренко Ю. О. До питання діяльності публічних службовців України в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 838–841.

⁴² Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.12.2025).

⁴³ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. П. 2 ч. 1 ст. 19.

На нашу думку, можна обґрунтовано прогнозувати наступні основні категорії публічно-правових спорів: оскарження звільнень за порушення Присяги; спори про правильність кваліфікації конкретних дій як колабораційної діяльності; оскарження дисциплінарних стягнень; спори про поновлення на посаді; компенсаційні спори про стягнення заробітної плати за період вимушеного прогулу; спори про відшкодування моральної шкоди.

Ключовою системною проблемою, як справедливо зазначає Ю. О. Лазоренко, є нормативна відсутність чітких об'єктивних критеріїв правової оцінки дій публічних службовців в екстремальних умовах окупації, що може призвести до прийняття діаметрально протилежних судових рішень у фактично схожих справах⁴⁴.

У зв'язку з цим необхідно розробити чіткі правові механізми об'єктивної оцінки дій публічних службовців на тимчасово окупованих територіях. Це забезпечить розумний баланс між невідворотним притягненням до відповідальності справжніх колаборантів і належним захистом прав тих службовців, які діяли в межах правового поля в екстремальних умовах виключно для збереження життя цивільного населення.

Таким чином, правове регулювання службових відносин в умовах воєнного стану характеризується принциповою трансформацією базових інститутів публічної служби – спрощенням процедури вступу через скасування конкурсного відбору, модифікацією режиму робочого часу та запровадженням підвищених коефіцієнтів оплати праці, що є виправданими тимчасовими відступами від стандартів доброї адміністрації. Водночас критичної гостроти набувають проблеми правового статусу публічних службовців на тимчасово окупованих територіях та необхідність розроблення чітких критеріїв розмежування правомірної поведінки від колабораційної діяльності з метою запобігання масовим публічно-правовим спорам у післявоєнний період.

3. Трансформація службових відносин: виклики євроінтеграції та цифровізації

Сучасний етап розвитку службових відносин у системі публічної служби України характеризується об'єктивною необхідністю одночасного вирішення двох взаємопов'язаних стратегічних завдань, а саме адаптації

⁴⁴ Лазоренко Ю. О. Публічно-правові спори за участю державних службовців в контексті деокупації територій України. *Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень* : матеріали XII Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, 20–21 листопада 2025 р., м. Київ. С. 96.

службових відносин до умов воєнного стану та їх системної трансформації відповідно до вимог європейської інтеграції, що зумовлює необхідність комплексного наукового осмислення цих процесів. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року⁴⁵ визначила стратегічний курс на поступове наближення української системи публічного управління до європейських стандартів доброго врядування, що безпосередньо впливає на трансформацію змісту прав та обов'язків публічних службовців, порядок вступу на публічну службу, особливості її проходження та припинення службових відносин.

Варто особливо наголосити на тому, що євроінтеграційний вимір трансформації службових відносин знайшов своє нормативне втілення у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р⁴⁶, яка визначила пріоритетні напрями модернізації службових відносин в контексті наближення до європейських стандартів. Зокрема, означена Стратегія передбачає модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами на засадах професіоналізму, компетентності та особистих заслуг, що принципово відрізняється від попередніх підходів до кадрової політики в органах публічної влади. Крім того, Стратегія визначає необхідність впровадження принципів і цінностей доброчесної поведінки державних службовців як фундаментальної основи службових відносин, забезпечення публічної підзвітності діяльності публічних службовців як механізму демократичного контролю за їх діяльністю, розвиток професійних компетенцій публічних службовців протягом усього періоду проходження служби як обов'язкової умови підтримання високого рівня професіоналізму, а також забезпечення прозорості у відносинах між публічними службовцями та громадянами як необхідної передумови довіри суспільства до публічної влади.

⁴⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: від 27 червня 2014 р. Електронний ресурс. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 25.11.2025).

⁴⁶ Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 61. Ст. 3913. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p> (дата звернення: 01.12.2025).

Зазначимо, що ключові європейські принципи публічної адміністрації визначають фундаментальні вимоги до змісту та характеру службових відносин, серед яких особливе місце посідає надійність і передбачуваність дій публічного службовця для громадян як основа правової визначеності у відносинах між публічною владою та приватними особами, відкритість і прозорість у взаємодії з громадянами та приватним сектором як прояв демократичного характеру публічного управління, особиста підзвітність публічного службовця за результати службової діяльності як механізм персоналізації відповідальності, а також ефективність і результативність виконання службових обов'язків як критерій оцінювання якості діяльності публічних службовців.

Доречно наголосити, що Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 державам-членам щодо доброї адміністрації від 20 червня 2007 року встановлює фундаментальні принципи взаємодії органів публічної влади з приватними особами, які безпосередньо впливають на організацію та зміст службових відносин у системі публічної служби України. Зокрема, означена Рекомендація закріплює принцип законності, згідно з яким органи публічної влади мають діяти виключно на підставі закону та не можуть вдаватися до свавільних дій навіть у межах дискреційних повноважень, що зумовлює необхідність формування у публічних службовців відповідної правової культури та професійних компетентностей. Крім того, Рекомендація встановлює принцип рівності, який передбачає однакове ставлення до приватних осіб, що перебувають в аналогічній ситуації, та заборону будь-якої дискримінації за ознаками статі, етнічного походження, релігійних переконань чи інших підстав, що вимагає від службовців неупередженості та об'єктивності при виконанні службових обов'язків. Не менш важливим є принцип пропорційності, який зобов'язує органи публічної влади застосовувати заходи, що зачіпають права чи інтереси приватних осіб, виключно в обсязі, необхідному для досягнення легітимної мети, що потребує від публічних службовців здатності до виваженого балансування публічних і приватних інтересів. Рекомендація також наголошує на принципах транспарентності, участі громадян у прийнятті адміністративних рішень та дотримання розумних строків при наданні адміністративних послуг, що безпосередньо визначає стандарти професійної поведінки публічних службовців та вимагає відповідної трансформації системи їх підготовки, підвищення кваліфікації та оцінювання ефективності службової

діяльності, оскільки реалізація принципів доброї адміністрації неможлива без формування належних організаційно-правових засад службових відносин, які б забезпечували здатність публічних службовців дотримуватися європейських стандартів у взаємодії з громадянами⁴⁷.

Варто наголосити, що принцип людиноцентризму у службових відносинах передбачає фундаментальну зміну парадигми діяльності публічних службовців, за якої основним обов'язком публічного службовця стає не обслуговування інтересів бюрократичного апарату чи окремих посадових осіб, а захист прав та інтересів людини і громадянина як найвищої соціальної цінності. Дана трансформація змісту службових відносин вимагає не лише нормативного закріплення відповідних положень, але й докорінної зміни організаційної культури в органах публічної влади, формування нової системи цінностей публічних службовців та створення ефективних механізмів контролю за дотриманням людиноцентристського підходу в їх повсякденній діяльності.

Слушно зазначити, що європейські стандарти також вимагають забезпечення гендерної рівності у службових відносинах як невід'ємної складової демократичних цінностей сучасного суспільства. Це передбачає встановлення рівних прав чоловіків і жінок при вступі на публічну службу, що виключає будь-яку дискримінацію за ознакою статі при проведенні конкурсного відбору та призначенні на посади, забезпечення рівних можливостей кар'єрного зростання незалежно від статі як необхідної умови реалізації принципу рівності, заборону дискримінації при оплаті праці за виконання однакових за змістом службових обов'язків, а також надання ефективного захисту від сексуальних домагань у службових відносинах як прояву неприпустимої поведінки в органах публічної влади.

Водночас із євроінтеграційними процесами не менш важливим викликом для службових відносин є їх цифрова трансформація, яка докорінно змінює як форми, так і зміст діяльності публічних службовців. Доречно зазначити, що концептуальні засади цифровізації службових відносин закладено Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р,

⁴⁷ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration: 20.06.2007. Електронний ресурс. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (дата звернення: 25.10.2025).

положення якої, хоча й сформульовані як загальні принципи модернізації державного управління, безпосередньо визначають напрями трансформації службових відносин у системі публічної служби. Зокрема, закріплений Концепцією принцип «цифровий за замовчуванням», згідно з яким будь-яка діяльність органів державної влади має передбачати електронну форму реалізації як пріоритетну, об'єктивно зумовлює необхідність переведення в електронну форму всіх процедур, пов'язаних зі службовими відносинами, включно з поданням документів при вступі на публічну службу, оформленням наказів про призначення, переведення та звільнення публічних службовців, веденням їх особових справ та здійсненням атестації. Означена Концепція також передбачає розвиток електронного документообігу в органах державної влади як ключового інструменту підвищення ефективності їх роботи, що безпосередньо стосується кадрового діловодства та створює правові передумови для використання електронного підпису при оформленні кадрових рішень, що прискорює процедуру прийняття таких рішень та зменшує ризики втрати або підробки документів.

Не менш важливим є принцип одноразового введення інформації, який передбачає, що фізичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади з її подальшим повторним використанням, що в контексті службових відносин означає формування єдиних електронних баз даних про публічних службовців з можливістю їх багаторазового використання різними органами публічної влади без необхідності повторного збору ідентичної інформації, а отже, створює передумови для ведення електронних особових справ публічних службовців з забезпеченням ефективного управління кадровою інформацією. Концепція також визначає необхідність підвищення готовності державних службовців до використання інструментів електронного урядування та розвитку інтегрованої системи електронної ідентифікації й автентифікації, що в умовах дистанційного режиму роботи, який набув особливої актуальності в період воєнного стану, дає можливість публічним службовцям безпечно отримувати доступ до інформаційних систем органів публічної влади та проходити атестацію і оцінювання результатів службової діяльності без необхідності фізичної присутності в приміщеннях цих органів⁴⁸.

⁴⁸ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2402. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p> (дата звернення: 01.12.2025).

Варто особливо наголосити, що загальні правові передумови для цифровізації службових відносин створено Законом України «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII, який встановлює правовий режим кваліфікованого електронного підпису та визначає його юридичну силу, що прирівнюється до власноручного підпису. Хоча означений Закон є загальним нормативно-правовим актом, що регулює відносини усіх суб'єктів у сфері електронних довірчих послуг, його положення безпосередньо застосовуються до службових відносин, оскільки створюють правові основи для того, щоб публічні службовці могли підписувати службові документи в електронній формі, що суттєво прискорює документообіг та зменшує адміністративне навантаження на апарат органів публічної влади. Крім того, загальні норми Закону про юридичну силу електронного підпису дають змогу публічним службовцям подавати в електронній формі заяви про призначення на посаду, про звільнення, про надання відпусток та інші заяви, що традиційно вимагали паперового оформлення, а також створюють правові передумови для здійснення електронної взаємодії з іншими органами публічної влади в процесі виконання службових обов'язків⁴⁹.

Зазначимо, що цифровізація службових відносин створює низку специфічних правових викликів, які потребують належного наукового осмислення та законодавчого врегулювання. По-перше, постає надзвичайно складне питання забезпечення належного рівня конфіденційності персональних даних публічних службовців при веденні електронних особових справ та електронному документообігу, що вимагає розроблення спеціальних правових механізмів захисту інформації про публічних службовців від несанкціонованого доступу, витоку або втрати. По-друге, необхідно чітко визначити юридичну силу електронних документів, що оформляють вступ на публічну службу, її проходження та припинення, оскільки недостатня правова визначеність у цій сфері може призвести до виникнення численних правових спорів щодо дійсності кадрових рішень, прийнятих в електронній формі. По-третє, дистанційна робота публічних службовців об'єктивно вимагає розроблення принципово нових форм контролю за виконанням службових обов'язків та оцінювання результатів

⁴⁹ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 01.12.2025).

їх діяльності, оскільки традиційні методи контролю, засновані на безпосередньому спостереженні за роботою публічного службовця, виявляються непридатними в умовах дистанційної роботи. По-четверте, виникає вкрай складне питання про допустимі межі використання автоматизованих систем та алгоритмів штучного інтелекту при прийнятті кадрових рішень щодо публічних службовців, оскільки надмірна автоматизація може призвести до порушення принципу індивідуального підходу та ігнорування специфічних обставин кожної конкретної ситуації.

Окрім сказаного, доречно наголосити, що комплексна трансформація службових відносин передбачає не лише адаптацію до європейських стандартів та впровадження цифрових технологій, але й якісні зміни підходів до управління людськими ресурсами на публічній службі. Важливим напрямом такої трансформації є підвищення вимог до професійної компетентності публічних службовців, що передбачає формування у змісті службових відносин обов'язку публічного службовця постійно підвищувати свою кваліфікацію та розвивати необхідні професійні компетенції відповідно до динаміки змін у суспільстві та державі. В умовах воєнного стану, коли публічні службовці стикаються з принципово новими викликами та загрозами, особливої актуальності набуває питання їх підготовки до роботи в кризових ситуаціях, що вимагає розширення їх прав на професійне навчання за рахунок держави та створення спеціалізованих програм підготовки публічних службовців до діяльності в екстремальних умовах.

Не менш важливим є питання зміни підходів до управління службовими відносинами в цілому, що передбачає поступовий відхід від традиційної моделі адміністративного управління кадрами, яка характеризувалася жорсткою ієрархічністю, одностороннім характером управлінських рішень та обмеженістю можливостей для професійного розвитку публічних службовців, до партнерської моделі службових відносин, яка базується на принципово інших засадах взаємодії між керівництвом та публічними службовцями. Партнерська модель передбачає спільне планування кар'єрного розвитку публічного службовця з урахуванням як потреб органу публічної влади, так і професійних інтересів та устремлінь самого публічного службовця, що сприяє формуванню більш мотивованого та компетентного кадрового складу. Крім того, партнерська модель вимагає запровадження об'єктивного оцінювання результатів службової діяльності публічних службовців на основі чітких, вимірюваних критеріїв, що виключає можливість

суб'єктивізму та упередженості при оцінюванні їх роботи. Не менш важливим елементом партнерської моделі є забезпечення реального права публічного службовця на професійний розвиток через надання можливостей для навчання, стажування та підвищення кваліфікації як у межах України, так і за кордоном. Партнерська модель також передбачає створення належної матеріальної та нематеріальної мотивації публічних службовців до ефективного виконання своїх службових обов'язків, що включає не лише конкурентоспроможну оплату праці, але й можливості кар'єрного зростання, публічне визнання досягнень та інші форми заохочення. Нарешті, партнерська модель вимагає формування атмосфери взаємної поваги у службових відносинах, за якої публічні службовці розглядаються не як безособові виконавці розпоряджень керівництва, а як професіонали, думка яких враховується при прийнятті управлінських рішень.

Аналізуючи перспективи трансформації службових відносин в умовах одночасного впливу таких потужних факторів як військовий стан, євроінтеграція та цифровізація, слід наголосити на необхідності комплексного підходу, який органічно поєднує адаптацію до європейських стандартів доброї адміністрації з урахуванням національних особливостей правової системи України та специфіки функціонування вітчизняної публічної служби, а також враховує реалії воєнного часу, коли багато традиційних підходів до організації службових відносин виявляються неефективними або взагалі неможливими до застосування. Успішність цієї складної багатовимірної трансформації службових відносин залежить від збалансованого впровадження європейських принципів публічної адміністрації, зокрема принципів законності, пропорційності, субсидіарності та людиноцентризму, ефективного використання можливостей цифрових технологій для підвищення якості та доступності публічних послуг при одночасному забезпеченні захисту персональних даних та інформаційної безпеки, а також формування нової організаційної культури в органах публічної влади, заснованої на цінностях професіоналізму, доброчесності, відкритості та служіння суспільству. Лише за таких умов можливе формування сучасної моделі службових відносин, в основі якої лежить принцип служіння публічних службовців народу України та захисту прав людини і громадянина як найвищої соціальної цінності, що відповідає як європейським стандартам публічного управління, так і конституційним засадам української державності.

Висновки

Проведене комплексне дослідження службових відносин у системі публічної служби України дозволяє сформулювати низку принципових висновків, що мають як теоретичне, так і практичне значення для розвитку службового права та вдосконалення правового регулювання публічної служби в сучасних умовах.

По-перше, обґрунтовано, що службове право України перебуває у стані свого формування як самостійної публічної галузі права, предметом якої є публічно-службові правовідносини, що виникають у сфері публічно-службової діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених делегованими повноваженнями. Специфіка методу правового регулювання службових відносин виявляється у владному публічно-правовому характері відносин, жорсткій прив'язці суб'єктів до законодавчих та підзаконних актів, поширеному використанні методу зобов'язання та імперативного методу регулювання, що принципово відрізняє службові відносини від приватноправових трудових відносин. Система публічної служби України включає різноманітні види службової діяльності, серед яких патронатна служба являє собою яскравий приклад гібридної правової природи, поєднуючи елементи як публічно-правового, так і приватноправового регулювання.

По-друге, виявлено, що запровадження воєнного стану зумовило принципову трансформацію базових інститутів публічної служби через тимчасове скасування обов'язкового конкурсного відбору, збільшення тривалості робочого часу до 60 годин на тиждень та запровадження підвищених коефіцієнтів оплати праці. Ці зміни є виправданими тимчасовими відступами від стандартів доброї адміністрації, зумовленими об'єктивною необхідністю забезпечення безперервності функціонування органів публічної влади в екстремальних умовах. Водночас слід наголосити на необхідності розроблення чіткого механізму поступового переходу від спрощених воєнних процедур до нормального конкурсного відбору у післявоєнний період.

По-третє, критичної гостроти набувають проблеми правового статусу публічних службовців на тимчасово окупованих територіях та необхідність розроблення науково обґрунтованих критеріїв розмежування правомірної поведінки від колабораційної діяльності. Відсутність чітких правових механізмів об'єктивної оцінки дій публічних службовців в екстремальних умовах окупації створює передумови для виникнення масових

публічно-правових спорів у післявоєнний період. Це вимагає невідкладної розробки спеціальних норм, які б забезпечили розумний баланс між невідворотним притягненням до відповідальності справжніх колаборантів і належним захистом прав тих службовців, які діяли в межах правового поля виключно для збереження життя цивільного населення.

По-четверте, обґрунтовано, що трансформація службових відносин у контексті європейської інтеграції вимагає системної імплементації принципів доброї адміністрації, серед яких особливе місце посідають принципи законності, рівності, пропорційності, транспарентності та людиноцентризму. Реалізація цих принципів передбачає докорінну зміну організаційної культури в органах публічної влади та формування нової системи цінностей публічних службовців, за якої основним обов'язком стає не обслуговування інтересів бюрократичного апарату, а захист прав та інтересів людини і громадянина як найвищої соціальної цінності.

По-п'яте, встановлено, що цифровізація службових відносин створює низку специфічних правових викликів, пов'язаних із забезпеченням конфіденційності персональних даних публічних службовців, визначенням юридичної сили електронних документів, що мають місце у службових відносинах, розробленням принципово нових форм контролю за виконанням службових обов'язків в умовах дистанційної роботи, а також установами допустимих меж використання автоматизованих систем при прийнятті кадрових рішень. Ці виклики вимагають активного наукового пошуку оптимальних правових рішень, які б забезпечили ефективне використання переваг цифрових технологій при одночасному збереженні фундаментальних прав і гарантій публічних службовців.

Таким чином, комплексне дослідження службових відносин у системі публічної служби України в умовах одночасної дії воєнного стану, євроінтеграційних процесів та цифровізації дозволило виробити цілісну концепцію їх правового регулювання, що поєднує адаптацію до європейських стандартів доброї адміністрації з урахуванням національних особливостей правової системи та реалій воєнного часу.

Анотація

У розділі монографії здійснено комплексне дослідження службових відносин публічної служби України в умовах воєнного стану, євроінтеграції та цифровізації. Обґрунтовано формування службового права як самостійної

галузі, предметом якої є публічно-службові правовідносини. Виокремлено специфічні ознаки методу регулювання через владний публічно-правовий характер відносин, жорстку прив'язку суб'єктів до законодавства та імперативне регулювання, що відрізняє службові відносини від трудових.

Проаналізовано трансформацію базових інститутів публічної служби через тимчасове скасування конкурсного відбору, збільшення робочого часу до 60 годин на тиждень та підвищені коефіцієнти оплати праці як виправданих відступів від стандартів доброї адміністрації. Особливу увагу приділено правовому статусу службовців на окупованих територіях та розробленню критеріїв розмежування правомірної поведінки від колабораційної діяльності задля запобігання публічно-правовим спорам.

Визначено стратегічні перспективи трансформації через імплементацію принципів доброї адміністрації – законності, рівності, пропорційності, транспарентності та людиноцентризму. Виявлено специфічні правові виклики цифровізації щодо конфіденційності персональних даних, визначення юридичної сили електронних документів та розроблення форм контролю за дистанційною роботою. Наукова новизна полягає у виробленні цілісної концепції правового регулювання службових відносин, що поєднує адаптацію до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей та реалій воєнного часу.

Ключові слова: *службові відносини, публічна служба, службове право, воєнний стан, євроінтеграція, цифровізація, колабораційна діяльність, добра адміністрація, людиноцентризм.*

Список використаних джерел:

1. Службове право України : навч. посіб. / за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 1.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.12.2025).
3. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 01.12.2025).
4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.12.2025).

5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 01.12.2025).

6. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 01.12.2025).

7. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 20. Ст. 741. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022> (дата звернення: 01.12.2025).

8. Алюшина Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*. 2023. № 70/71. С. 11.

9. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 березня 2022 року № 2136-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 18. Ст. 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20> (дата звернення: 01.12.2025).

10. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 27. Ст. 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20> (дата звернення: 01.12.2025).

11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 01.12.2025).

12. Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 391. Електронний ресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

13. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 р. № 440. Електронний ресурс. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Ст. 2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

14. Колеснік Т. В. Дистанційна робота державних службовців у період воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. Т. 2, № 4 (81). С. 25–29. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/index.php/ljd/article/view/95/85> (дата звернення: 17.11.2025).
15. Берлач А. І. Інститут відповідальності публічних службовців у службовому праві України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки*. 2021. № 3 (118). С. 5.
16. Губанов О. О. Трансформація відповідальності публічних службовців України в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Київський юридичний журнал*. 2023. Вип. 3. С. 15–22. URL: <https://fpk.in.ua/images/biblioteka/zhurnal/3-5-PB.pdf> (дата звернення: 26.10.2025).
17. Національне агентство України з питань державної служби. *Офіційний вебсайт*. URL: <https://nads.gov.ua> (дата звернення: 01.12.2025).
18. Голова НАДС Алюшина заявляє про мінімальний відсоток колаборантів на держслужбі. *Інтерфакс-Україна*. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/928627.html> (дата звернення: 03.12.2025).
19. Анатолій Берлач Особливості службових відносин публічних відносин в умовах воєнного стану: загроза колабораціонізму. *Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : матеріали міжнародної науковопрактичної конференції (м. Київ, 16 липня 2022 р.). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Асоціація українських правників. Київ : Видавництво «Людмила», 2022. С. 215.
20. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Електронний ресурс. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 25.10.2025).
21. Лазоренко Ю. О. До питання діяльності публічних службовців України в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 838–841.
22. Лазоренко Ю. О. Публічно-правові спори за участю державних службовців в контексті деокупації територій України. *Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень* : матеріали XII Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, 20–21 листопада 2025 р., м. Київ. С. 96.

23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: від 27 червня 2014 р. Електронний ресурс. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 25.11.2025).

24. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 61. Ст. 3913. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p> (дата звернення: 01.12.2025).

25. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration: 20.06.2007. Електронний ресурс. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (дата звернення: 25.10.2025).

26. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2402. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p> (дата звернення: 01.12.2025).

27. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 01.12.2025).

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАНДАРТИ ЯКОСТІ ТА МЕХАНІЗМИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Задирака Наталія Юріївна,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права та процесу
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
вул. Володимирська, 60, місто Київ, 01601, Україна*

Вступ

У сучасних умовах саме через адміністративні послуги громадянин найчастіше взаємодіє з державою, а отже, якість, доступність та оскаржуваність цих послуг безпосередньо визначають рівень довіри до публічної влади, сприйняття нею прав людини як найвищої соціальної цінності та реальний стан утвердження принципу верховенства права.

Стратегічним чинником актуальності є курс України на європейську інтеграцію, закріплений у Конституції та практично наповнений набуттям статусу держави-кандидата на вступ до ЄС. Це обумовлює необхідність імплементації європейських принципів належного адміністрування, закріплених, зокрема, у ст. 41 Хартії основоположних прав ЄС, у практиці інституцій ЄС та у стандартах Ради Європи й програми SIGMA. Вимоги до прозорості, ефективності, орієнтації на користувача, пропорційності втручання у права особи, а також до наявності результативних механізмів адміністративного та судового оскарження рішень органів влади стають не лише політико-правовими орієнтирами, а й критеріями оцінки спроможності української публічної адміністрації до європейської інтеграції.

Додаткового змісту актуальності надають масштабні нормативні зміни останніх років: прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», Закону України «Про адміністративну процедуру», розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг, стрімка диджиталізація сервісів (зокрема, через портал «Дія»). Ці реформи створили якісно нові можливості для отримання послуг, але водночас загострили питання їх стандартів якості та ефективних механізмів оскарження рішень суб'єктів владних повноважень. На практиці зберігаються проблеми нерівномірності якості

обслуговування в різних регіонах, недостатньої прозорості процедур, формального підходу до строків і змісту рішень, низького рівня обізнаності громадян щодо своїх прав на оскарження та слабкої культури належного адміністрування серед частини посадових осіб.

Не менш вагомим чинником є наявність структурних системних проблем, зафіксованих у практиці Європейського суду з прав людини щодо України: тривале невиконання рішень національних судів, відсутність ефективних засобів юридичного захисту, недоліки адміністративних процедур та обмеження доступу до правосуддя. Це свідчить, що формальне існування адміністративних послуг і процедур їх оскарження ще не гарантує реальності та ефективності захисту прав заявників. Отже, виникає потреба у комплексному науковому осмисленні взаємозв'язку між якістю адміністративних послуг, стандартами належного адміністрування та функціонуванням механізмів адміністративного й судового контролю як єдиної системи гарантій.

З науково-теоретичного погляду тема є актуальною через те, що категорія «адміністративні послуги як складова публічно-службової діяльності» досі не отримала в українській юридичній доктрині повністю усталеної, комплексної інтерпретації з урахуванням новітніх законодавчих змін, європейських стандартів та практики національних судів і ЄСПЛ. Потребують подальшого дослідження питання співвідношення сервісної функції держави з її владно-управлінською природою, доктринальне наповнення стандартів якості адміністративних послуг, критерії оцінювання діяльності суб'єктів владних повноважень у цій сфері, а також оптимальні моделі поєднання адміністративного й судового оскарження в умовах багаторівневої системи контролю.

З практичної точки зору актуальність теми зумовлена запитом держави й суспільства на підвищення ефективності публічно-службової діяльності, особливо в умовах воєнних та післявоєнних викликів, коли доступ громадян до якісних, швидких і справедливих адміністративних послуг набуває не лише соціально-економічного, а й безпекового виміру. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення законодавства про адміністративні послуги й адміністративну процедуру, уточнення стандартів якості та розроблення внутрішніх регламентів органів влади, підвищення ефективності інститутів адміністративного оскарження й адміністративного судочинства, впровадження сучасних підходів до моніторингу задоволеності громадян та управління якістю публічних сервісів.

Отже, дослідження адміністративних послуг як складової публічно-службової діяльності крізь призму стандартів якості та механізмів оскарження рішень суб'єктів владних повноважень є своєчасним і суспільно значущим. Воно відповідає стратегічним завданням європейської інтеграції України, сприяє поглибленню національної адміністративно-правової доктрини та має істотне прикладне значення для підвищення рівня захисту прав людини у взаєминах з публічною адміністрацією.

1. Поняття та роль адміністративних послуг у публічно-службовій діяльності

Адміністративні послуги – це юридично значущі дії публічної адміністрації, які спрямовані на реалізацію прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їхнім зверненням. В українському законодавстві закріплено визначення адміністративної послуги як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону»⁵⁰. Інакше кажучи, це публічно-сервісна функція, коли орган влади або інший уповноважений суб'єкт за зверненням особи видає певний акт (документ) чи вчиняє дію, що впливає на права/обов'язки заявника (наприклад, видача паспорта, реєстрація підприємства, надання дозволу тощо).

Запровадження концепції «сервісної держави» суттєво вплинуло на розвиток адміністративного права України. Традиційно відносини держави і громадянина у континентальній правовій системі описувалися через категорії «владні повноваження» та «функції» органів влади. Однак за роки незалежності відбувся перехід від суто управлінсько-розпорядчої моделі до моделі, орієнтованої на обслуговування потреб громадян⁵¹. Як зазначають вітчизняні науковці, концепція публічної влади, зорієнтованої на забезпечення прав людини (сервісна держава), стала ідейною

⁵⁰ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print> (дата звернення: 15.11.2025).

⁵¹ Біла-Тіунова Л., Ківалов С. Системність адміністративно-правового мислення в умовах трансформацій (методологічні розсуди). Частина 1. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/systemnist-administratyvno-pravovogo-myslennya-v-umovah-transformatsij-metodologichni-rozsudy/> (дата звернення: 15.11.2025).

основою сучасного адміністративного права⁵². Адміністративне право змінило свій акцент: замість виключно владно-управлінських приписів дедалі більшого значення набувають норми, що гарантують надання якісних публічних послуг та захист прав споживачів цих послуг.

Серед українських вчених-адміністративістів поняття та ознаки адміністративних послуг досліджували, зокрема, О. В. Кузьменко, С. В. Ківалов та інші. О. В. Кузьменко свого часу наголошувала на двосторонньому характері відносин з надання послуг органами влади, де з одного боку – носій владних повноважень, а з іншого – одержувач послуги, чії потреби мають задовольнятися державою⁵³. Учена підкреслювала правомірність самого терміна «послуга» в публічному управлінні, вважаючи, що держава повинна виступати сервісом для громадян, а не лише контролюючим суб'єктом. О. Ф. Андрійко та інші дослідники підтримували ідею, що надання адміністративних послуг є формою реалізації публічно-службової діяльності, тобто діяльності, спрямованої на задоволення публічних потреб за допомогою сервісних інструментів державного управління. В. П. Тимошук, аналізуючи трансформації адміністративно-правової доктрини, зазначав, що сервісно-обслуговуючі мотиви розбудови публічної влади нині домінують і є невід'ємною частиною реформи публічної адміністрації⁵⁴. Таким чином, на сучасному етапі адміністративні послуги розглядаються як важлива складова публічної служби держави, орієнтована на забезпечення прав та інтересів громадян.

Базовим нормативним актом, що визначає засади надання адміністративних послуг в Україні, є Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. Цей закон закріплює правові основи реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг⁵⁵, наводить визначення ключових термінів (зокрема, поняття адміністративної

⁵² Біла-Тіунова А., Ківалов С. Системність адміністративно-правового мислення в умовах трансформацій (методологічні розсуди). Частина 1. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/systemnist-administratyvno-pravovogo-myslennya-v-umovah-transformatsij-metodologichni-rozsudy/> (дата звернення: 15.11.2025).

⁵³ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОАДІ-ПІЮС, 2021. С. 21–22.

⁵⁴ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. С. 118

⁵⁵ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print> (дата звернення: 15.11.2025).

послуги, суб'єкта звернення та суб'єкта надання послуги), встановлює загальні вимоги до порядку надання послуг. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. суб'єктами надання адміністративних послуг є органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, державні реєстратори тощо – тобто всі, хто наділений законом повноваженнями надавати такі послуги⁵⁶. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. гарантує право кожного на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, регулює питання оплати (адміністративний збір) та інші процедурні аспекти.

За останні роки (2020–2025 рр.) законодавство про адміністративні послуги істотно розвивалося. Внесено ряд змін, спрямованих на спрощення процедур та наближення послуг до громадян. Зокрема, у 2020 році ухвалено Закон України від 3 листопада 2020 року № 943-IX щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)⁵⁷. ЦНАПи – це спеціалізовані офіси «єдиного вікна», через які організовано надання різноманітних послуг населенню за принципом доступності і зручності. Станом на 2025 рік сформовано розгалужену мережу ЦНАП по всій країні, у тому числі у найвіддаленіших громадах, що суттєво підвищило територіальну доступність сервісів. Також було прийнято законодавство про електронні публічні послуги, зокрема відбувся розвиток порталу «Дія», який у 2020–2023 рр. став ключовим інструментом надання адміністративних послуг онлайн (реєстрація бізнесу, отримання довідок, ліцензій тощо в електронній формі). Зазначені кроки відповідають європейським тенденціям диджиталізації державних сервісів та сприяють підвищенню якості і швидкості обслуговування громадян⁵⁸.

⁵⁶ Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. В. Системність адміністративно-правового мислення в умовах трансформацій (методологічні роздуми). URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/systemnist-administrativno-pravovogo-myslennya-v-umovah-transformatsij-metodologichni-rozsudy/> (дата звернення: 15.11.2025).

⁵⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 3 листопада 2020 року № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

⁵⁸ Соловйова О. Практичне значення принципів адміністративної процедури. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та С76 впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 92–101.

Таким чином, в українській правовій системі адміністративні послуги набули чіткого правового статусу як складова публічно-службової діяльності. Їхнє надання регулюється спеціальним законом та підзаконними актами, що встановлюють вимоги і стандарти. Перехід до сервісної моделі публічного управління підтверджено як нормами законодавства, так і державною політикою, орієнтованою на задоволення потреб громадян у якісних послугах.

Утвердження адміністративних послуг як окремого інституту публічно-службової діяльності, їх нормативне закріплення у спеціальному законі, розбудова мережі ЦНАП та активна диджиталізація (зокрема, через портал «Дія»⁵⁹) закономірно зумовили перехід від кількісного виміру реформ до якісного. Якщо на початкових етапах ключовим завданням держави було забезпечити саму можливість отримання адміністративних послуг (створити правові підстави, інституції, інфраструктуру), то нині у фокусі опиняється питання: наскільки ці послуги відповідають очікуванням та потребам людини, принципам сервісної держави й належного врядування. Саме тому дедалі більшої ваги набуває розроблення та впровадження стандартів якості надання адміністративних послуг, які повинні не лише формалізувати вимоги до діяльності суб'єктів владних повноважень, а й стати дієвим інструментом оцінки та підвищення ефективності публічно-службової діяльності в цілому.

Якість адміністративних послуг – один з ключових пріоритетів реформи публічної адміністрації. Під стандартами якості адміністративних послуг в юридичній літературі розуміють мінімальні вимоги щодо надання послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії для оцінювання того, наскільки споживач послуги задоволений її отриманням⁶⁰. Іншими словами, стандарт – це сукупність параметрів (нормативних і практичних), що визначають належний рівень обслуговування громадян при наданні кожної адміністративної послуги.

В Україні питання стандартів якості було поставлено ще у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг (схвалений

⁵⁹ Портал «Дія». URL: <https://diia.gov.ua> (дата звернення: 15.11.2025).

⁶⁰ Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування: Асоціація міст України. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО "ВІ ЕН ЕЙ"», 2015. 124 с.

Розпорядженням КМ України № 90-р від 15.02.2006 р.⁶¹), а згодом конкретизовано у Планах реформування цієї сфери 2009 і 2011 років⁶². Практична реалізація відбулася в 2017 році, коли уряд затвердив Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг⁶³. Цей документ встановлює єдині правила культури обслуговування громадян у ЦНАПах: доброзичливе ставлення, зрозуміле інформування, дотримання етики спілкування, своєчасність прийому тощо. Хоча даний стандарт стосується передусім роботи фронт-офісів (ЦНАП), його положення відображають загальні принципи якісного надання адміністративних послуг в усіх органах.

У наукових джерелах і методичних матеріалах виділяють низку основних критеріїв, яким повинні відповідати адміністративні послуги. Зокрема, до системи критеріїв якості адміністративних послуг необхідно віднести:

- результативність (ефективність): орган влади має прагнути фактично задовольнити потребу заявника, досягти реального результату – видати документ, надати дозвіл тощо, а не обмежуватися формальним дотриманням процедури⁶⁴;
- простота (доступність процедур): вимоги до особи повинні бути обґрунтованими і мінімально необхідними; правила отримання послуги мають бути простими і зрозумілими; більшість бюрократичних дій (збирання довідок, погоджень) повинні виконуватися всередині публічної адміністрації, без залучення заявника⁶⁵; принцип «єдиного вікна» полягає

⁶¹ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження КМ України № 90-р від 15.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

⁶² Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 р. № 737. *Офіційний вісник України*. 2009. № 54. Ст. 1871; Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.11 р. № 1076-р. *Урядовий кур'єр*. 01.11.2011. № 202.

⁶³ Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. URL: <https://me.gov.ua/view/d20ea076-8757-417b-8c3a-6d8c6a741fca> (дата звернення: 15.11.2025).

⁶⁴ Фуглевич К. А. Щодо діяльності центрів надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 258–262.

⁶⁵ Буренко Т. О. Актуальні підходи до оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 9. С. 100–103.

в тому, що особа подає лише базову заяву і необхідний мінімум документів, а решту інформації органи збирають самостійно⁶⁶;

- строковість та своєчасність: послуга повинна надаватися не пізніше встановленого законом строку, а бажано – якнайшвидше (оперативно); своєчасність означає врахування конкретної ситуації заявника: у нагальних випадках – швидше, ніж формально вимагається⁶⁷; запізнення з наданням послуги розглядається як істотне порушення якості; зазначимо, що Закон України «Про адміністративні послуги» містить норму: якщо законом не визначено інший строк, послуга надається не пізніше 30 календарних днів (ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги»)⁶⁸;

- зручність (комфорт для клієнта): особа повинна мати можливість отримати більшість послуг в одному місці (або на одному порталі онлайн), здійснити оплату на місці, звернутися у зручний час⁶⁹; наприклад, ЦНАПи часто працюють за подовженим графіком та у суботу, щоб люди, зайняті в робочі години, теж могли отримати послуги; зручність також включає фізичну доступність (близькість, врахування потреб людей з інвалідністю) та багато-канальність – можливість подати заявку особисто, поштою чи онлайн⁷⁰;

- повага та клієнтоорієнтованість: кожен заявник має сприйматися службовцями як важливий клієнт; персонал повинен виявляти ввічливість, пояснювати права і обов'язки, надавати необхідні роз'яснення та консультації, фактично допомагати особі у вирішенні її питання; недопустимим є хамство, упереджене ставлення чи бюрократична відмова без пояснень;

- відкритість і прозорість: інформація про послуги (перелік документів, тарифи, строки, відповідальні особи) має бути відкритою, легко доступною для населення; адміністративні органи зобов'язані публікувати довідкові матеріали, консультувати громадян з будь-яких питань

⁶⁶ Запара А. Є., Лєгеза Ю. О. Система інформаційних компетентностей публічних службовців. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Випуск 2. С. 32–35.

⁶⁷ Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розроб. К. : НАДУ, 2010. 40 с.

⁶⁸ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print> (дата звернення: 15.11.2025).

⁶⁹ Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Кірмач. К. : Факт, 2005. 88 с.

⁷⁰ Лавренова О. І. Оцінювання якості надання адміністративних послуг : навчальний посібник / О. І. Лавренова, Т. І. Білоус-Осінь, С. К. Могил. Одеса, 2019. 56 с.

отримання послуг; рішення за зверненням повинно бути належним чином обґрунтоване і доведене до відома заявника в письмовій формі; більш того, стандартом належного адміністрування в ЄС є обов'язок указати в рішенні порядок його оскарження – тобто повідомити особі, куди і в який строк вона може подати скаргу у разі незгоди⁷¹;

- рівність та недискримінація: усі споживачі послуг повинні обслуговуватися на рівних умовах, незалежно від статусу, достатку, походження тощо; забороняється будь-яке привілейоване чи дискримінаційне ставлення; аналогічні випадки повинні вирішуватися аналогічно (за принципом справедливості та однаковості застосування закону);

- обґрунтована вартість: плата за платні адміністративні послуги має бути справедливою та прозорою. За загальним правилом, розмір плати не повинен перевищувати фактичних витрат на надання послуги; законодавство України передбачає затвердження розмірів адміністративного збору централізовано для всієї країни, щоб уникнути ситуації, коли в різних регіонах встановлюють різну вартість; більшість найзатребуваніших послуг для населення взагалі є безоплатними або мають символічну плату.

Зазначені критерії закріплені не тільки в наукових рекомендаціях, а багато в чому імplementовані у практичні стандарти. Так, Єдині вимоги до якості обслуговування в ЦНАП зобов'язують персонал забезпечувати дотримання принципів ввічливості, оперативності, рівного підходу, зрозумілості інформації, конфіденційності даних тощо⁷². Регулярно проводяться оцінювання громадської думки про роботу ЦНАП, запускаються електронні системи зворотного зв'язку (відгуки, оцінки послуг на порталі «Дія»). Все це дозволяє поступово підвищувати стандарти обслуговування.

Українські дослідники аналізують досвід ЄС у сфері стандартів належного адміністрування та впроваджують ці ідеї у вітчизняну теорію. Зокрема, виділяють 12 принципів належного врядування (Good Governance), сформульовані Радою Європи: участь, верховенство права,

⁷¹ Краковська А. Реформа державного управління: стан та перспективи у зв'язку з євроінтеграцією. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 45–50.

⁷² Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. URL: <https://me.gov.ua/view/d20ea076-8757-417b-8c3a-6d8c6a741fca> (дата звернення: 15.11.2025).

прозорість, реагування, орієнтація на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, підзвітність тощо⁷³. У сфері адміністративних послуг особливо важливими є принципи ефективності, підзвітності та прозорості. В літературі також згадується Європейський кодекс належної адміністративної поведінки (ухвалений Європарламентом), який встановлює етичні та процедурні стандарти для службовців при спілкуванні з громадянами (обов'язок відповідати зрозумілою мовою, діяти без зволікань, обґрунтовувати рішення тощо). По суті, українські критерії якості співпадають з європейськими принципами “good administration”, закріпленими в ст. 41 Хартії основоположних прав ЄС (право кожного на належне адміністрування)⁷⁴. Таким чином, стандарти якості адміністративних послуг в Україні формуються під впливом як внутрішніх потреб суспільства, так і європейських підходів до забезпечення прав заявників у їх взаємодії з публічною адміністрацією.

Насамкінець, варто зазначити, що встановлення стандартів – не разовий акт, а постійний процес. Стандарти якості послуг повинні регулярно переглядатися та покращуватися з урахуванням змін у законодавстві, впровадження нових технологій і підвищення очікувань громадян⁷⁵. Державні органи мають моніторити рівень задоволеності отримувачів послуг, аналізувати скарги й пропозиції, впроваджувати інновації (електронні послуги, мобільні застосунки, автоматизація процесів) задля підвищення якості, що є частиною більш широкої стратегії реформування публічної служби на засадах доброго врядування.

2. Механізми оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг

Правова держава гарантує громадянам ефективні засоби захисту у випадку, якщо їхні права порушено діями чи рішеннями органів влади. В Україні існує розгалужена система механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності

⁷³ 12 Principles of Good Democratic Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles#:~:text=12%20Principles%20of%20Good%20Democratic,Europe%2012%20Principles%20of> (дата звернення: 15.11.2025).

⁷⁴ Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu> (дата звернення: 15.11.2025).

⁷⁵ Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. URL: <https://rm.coe.int/a5-congress-code-of-conduct-ukrainian-version/16809d8368> (дата звернення: 15.11.2025).

суб'єктів владних повноважень (тобто органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших носіїв публічно-владних функцій⁷⁶). Зазначені механізми поділяються на позасудові (адміністративне оскарження) та судові (оскарження в адміністративному судочинстві).

Адміністративне оскарження – це процедура перегляду рішення або дії органу влади вищою інстанцією чи іншим уповноваженим органом без звернення до суду. В Україні основи досудового оскарження традиційно закріплені у Законі України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996 р.⁷⁷. Цей закон визначає, що громадяни мають право подати скаргу на рішення, дію чи бездіяльність органу влади, яка порушує їх права та законні інтереси, до органу або посадової особи вищого рівня. Скаргу можна подати протягом одного року з моменту ухвалення оскаржуваного рішення (але не пізніше, ніж через місяць після ознайомлення з ним)⁷⁸. Орган вищого рівня зобов'язаний розглянути скаргу по суті, і за наявності підстав – скасувати або змінити рішення нижчого органу, якщо воно не відповідає законодавству або порушує права громадянина. Закон України «Про звернення громадян» встановлює процедурні гарантії: скарги розглядаються у місячний строк, рішення за результатами розгляду доводиться скажнику, у разі відмови в задоволенні скарги обґрунтування надається письмово і роз'яснюється право подальшого оскарження.

Важливим нововведенням стало прийняття окремого рамкового закону – Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р.⁷⁹. Цей акт, що набув чинності наприкінці 2023 року, запроваджує єдині правила розгляду адміністративних справ органами влади, у тому числі порядок прийняття індивідуальних адміністративних актів та їх оскарження. Розділ VI цього Закону присвячено саме адміністративному оскарженню рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу. Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює принцип, згідно з яким «особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності

⁷⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

⁷⁷ Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

⁷⁸ Задирака Н. Досудове вирішення публічно-правових спорів: основи нормативного закріплення та проблеми законодавчого регулювання. *Право України*. 2021. № 10. С. 132–146.

⁷⁹ Про адміністративну процедуру : Закон України № 2073-IX від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку»⁸⁰. Тобто громадянин або підприємство може спочатку звернутися зі скаргою до вищестоящего органу (або іншого уповноваженого органу – наприклад, спеціальної апеляційної комісії), і лише потім – за потреби – до суду.

За Законом України «Про адміністративну процедуру», подання скарги зупиняє виконання оскаржуваного акта, якщо інше не встановлено законом (це запобігає настанню непоправних наслідків під час розгляду скарги). Строк подання адміністративної скарги встановлено у 30 днів з моменту отримання рішення або з дня, коли особа дізналася про порушення свого права. Скаргу розглядає вищий орган або визначений законом спеціальний орган протягом, як правило, 30 днів (може бути продовжено до 60 днів у складних випадках). За наслідками розгляду скарги суб'єкт розгляду може скасувати рішення повністю чи частково, змінити його або прийняти нове рішення по суті справи, а також відмовити в задоволенні скарги. Причини відмови мають бути мотивовані. Рішення за скаргою надсилається скаргнику у письмовій формі з роз'ясненням права звернутися до суду.

Важливо, що введення в дію Закону «Про адміністративну процедуру» суттєво розширює можливості досудового захисту. Раніше не у всіх публічно-правових відносинах існувала чітка процедура оскарження до вищого органу – багато залежало від спеціальних законів по галузях (наприклад, в податкових чи земельних питаннях були свої процедури, а в інших – ні). Тепер встановлено єдиний базовий порядок, який заповнює ці прогалини. Експерти відзначають, що перевагами адміністративного оскарження є оперативність, безоплатність і можливість вирішити питання по суті без тривалої судової тяганини⁸¹. Звісно, залишається виклик реалізації цього закону на практиці – потрібна підготовка кадрів, створення підрозділів або посад з розгляду скарг, роз'яснювальна робота для громадян щодо їх нових прав. Але стратегічно Україна закладає фундамент європейської моделі адміністративного (внутрішньовідомчого) контролю за рішеннями чиновників.

⁸⁰ Про адміністративну процедуру : Закон України № 2073-IX від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

⁸¹ One Year with the Law “On Administrative Procedure”: Key Takeaways from Experts. URL: <https://par.in.ua/en/information/publications/400-rik-iz-zakonom-pro-administratyvnu-protseduro-holovni-pidsumky-vid-ekspertiv> (дата звернення: 15.11.2025).

Окрім оскарження до вищих органів, елементами позасудового захисту прав у публічній сфері є інститут омбудсмана (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини) – він уповноважений реагувати на випадки порушення прав громадян органами влади, у тому числі при наданні адміністративних послуг. Хоча звернення до омбудсмана формально не скасовує рішення і не є «апеляцією» в класичному сенсі, практика показує, що втручання Уповноваженого часто спонукає органи переглянути свої рішення або усунути порушення. Діють також галузеві громадські приймальні, комісії при органах (наприклад, комісії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації при Міністерстві юстиції України) – вони розглядають скарги на дії державних реєстраторів, нотаріусів тощо і можуть скасувати їхні рішення в адміністративному порядку.

Підсумовуючи, система досудового оскарження в Україні нині складається з: 1) загального порядку (за Законом України «Про адміністративну процедуру») – універсального для всіх випадків, де спеціальним законом не встановлено інше; 2) спеціальних порядків – передбачених окремими законами для певних сфер (податкові скарги, оскарження рішень у сфері публічних закупівель, оскарження рішень органів місцевого самоврядування префектом тощо); 3) інституцій контролю (омбудсман, комісії, наглядові органи). Така багаторівнева система покликана забезпечити максимальне відновлення порушених прав ще на адміністративному етапі, без звернення до суду, що відповідає європейській практиці «доброї адміністрації».

Незважаючи на наявність адміністративного оскарження, остаточним гарантом захисту прав громадян залишається суд. Конституція України (ст. 55) прямо гарантує право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вони порушують права чи свободи громадянина⁸². Для реалізації цього конституційного права створено систему адміністративних судів і спеціалізоване адміністративне судочинство.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначає юрисдикцію та процедуру розгляду таких спорів. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії

⁸² Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, за винятком випадків, коли законом встановлено інший порядок судового провадження (наприклад, конституційний чи кримінальний)⁸³. Таким чином, принцип всеосяжності судового контролю за публічною адміністрацією є закріпленим – фактично кожна дія чиновника, що впливає на права людини, може бути предметом судового розгляду.

КАС України у ст. 2 встановлює завдання адміністративного судочинства – «справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень»⁸⁴. Отже, головна функція адміністративних судів – захистити приватну особу від можливого свавілля або помилки з боку влади.

Важливо, що адміністративні суди при розгляді справ перевіряють рішення чи дії адміністративних органів за сутнісними критеріями. Частина 2 ст. 2 КАС України містить перелік принципів, відповідність до яких оцінюється акт чи дія суб'єкта влади. Зокрема, суд перевіряє, чи було рішення (дія або бездіяльність): 1) прийняте на підставі закону, в межах повноважень та у спосіб, визначений законом; 2) з використанням повноважень із належною метою (цільове призначення влади); 3) обґрунтовано, з урахуванням усіх суттєвих обставин; 4) неупереджено; 5) добросовісно; 6) розсудливо (розумно); 7) з дотриманням принципу рівності перед законом (без дискримінації); 8) пропорційно (співмірно, з належним балансом між публічними цілями та шкодою для прав особи); 9) з урахуванням права особи на участь у процедурі; 10) своєчасно (протягом розумного строку)⁸⁵. Цей перелік фактично відображає фундаментальні принципи належного урядування і є орієнтиром для суддів при вирішенні спорів. Якщо встановлено невідповідність рішення будь-якому з цих критеріїв (скажімо, перевищення повноважень або непомірне втручання в права особи без належної мети), суд визнає таке рішення протиправним і скасовує його.

Справи щодо оскарження адміністративних рішень розглядаються окружними адміністративними судами як судами першої інстанції (в деяких

⁸³ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

⁸⁴ Там само.

⁸⁵ Там само.

випадках – місцевими загальними судами як адмінсудами, наприклад, щодо рішень органів місцевої влади)⁸⁶. Рішення цих судів можуть бути переглянуті в апеляційному порядку апеляційними адміністративними судами, а остаточно – в касаційному порядку Верховним Судом (Касаційним адміністративним судом у його складі). Таким чином, забезпечується право особи на апеляційний і касаційний перегляд рішення, що також відповідає конституційним засадам правосуддя⁸⁷.

Верховний Суд у своїх рішеннях неодноразово підкреслював, що ефективний судовий контроль за дискреційними повноваженнями – необхідна умова правової держави. Зокрема, ВС роз'яснив, що суд може втручатися в дискрецію органу в тих випадках, коли останній використав її не за призначенням, необґрунтовано чи неспівмірно порушив права особи⁸⁸. Якщо ж рішення органу є незаконним або необґрунтованим, суд має право не тільки скасувати його, але й зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти нове рішення – наприклад, задовольнити заявку громадянина (такий підхід закріплений у ч. 4 ст. 245 КАС України щодо повноважень суду при задоволенні позову)⁸⁹. Це важливий нюанс: адміністративні суди не обмежуються пасивною роллю арбітра, а можуть активно відновити порушене право, щоб заявник реально отримав те, на що він законно претендує (послугу, дозвіл, допомогу тощо).

Отже, судові оскарження рішень суб'єктів владних повноважень – дієвий механізм захисту, який доповнює адміністративне оскарження. Судова практика 2020–2025 років свідчить, що суди все більш послідовно стають на бік добросовісного заявника, вимагаючи від органів влади суворого дотримання стандартів належного адміністрування – законності, обґрунтованості, рівності, пропорційності тощо. Це, у свою чергу, стимулює публічну адміністрацію підвищувати якість своїх рішень і послуг, аби уникнути скасування їх у суді.

⁸⁶ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

⁸⁷ Там само.

⁸⁸ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного судусправа № 280/578/19 від 09 вересня 2025 року (адміністративне провадження № К/990/5222/25). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130082813>

⁸⁹ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

Україна, реформуючи систему надання адміністративних послуг, враховує європейський досвід і прагне відповідати стандартам ЄС у сфері належного врядування (good governance) та захисту прав заявників. Основні аспекти, на які звертають увагу при порівняльному аналізі з правом Європейського Союзу, це: стандарти якості публічних послуг, право на хороше адміністрування, механізми адміністративного оскарження та судового контролю, а також інститути захисту, такі як омбудсмани та адміністративні суди.

Стандарти якості та принцип «належного адміністрування». У праві ЄС закріплено фундаментальне право громадян на належне адміністрування (ст. 41 Хартії ЄС про основоположні права). Це право включає: неупереджений і справедливий розгляд справи, розумний строк розгляду, обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення, право особи бути вислуханою перед ухваленням негативного рішення, право на відшкодування шкоди, завданої органами ЄС, та право звернутися до Європейського омбудсмана у випадку неналежного адміністрування. Хоча ця норма безпосередньо адресована інституціям ЄС, держави-члени також імплементували подібні принципи у свої національні адміністративні процедури.

Європейська Комісія та Рада Європи розробили низку документів, що встановлюють орієнтири якості публічних послуг. Наприклад, «Європейський кодекс доброї адміністративної поведінки» (затверджений Європарламентом у 2001 р.) вимагає від посадових осіб діяти законно, без дискримінації, пропорційно, вчасно, ввічливо, використовувати зрозумілу мову та обов'язково повідомляти громадянина про засоби оскарження у разі незгоди⁹⁰. Цей кодекс, по суті, аналогічний нашим стандартам якості: і ЄС, і Україна прагнуть, щоб адміністративні послуги були доступними, зрозумілими, оперативними та орієнтованими на потреби людини. Є також специфічні міжнародні стандарти, як-от серія ISO 9000 для органів публічного сектору, які деякі європейські країни впроваджують для сертифікації якості адмінпослуг.

SIGMA та принципи належного врядування. У рамках підготовки країн-кандидатів до вступу в ЄС діє програма SIGMA (спільна ініціатива ЄС та ОЕСР). Вона визначила Принципи державного управління (2017 р.), зокрема для сфери надання послуг громадянам. До цих принципів

⁹⁰ Європейський кодекс доброї адміністративної поведінки. URL: <https://rm.coe.int/a5-congress-code-of-conduct-ukrainian-version/16809d8368> (дата звернення: 15.11.2025).

належать: наявність чіткої політики надання послуг, орієнтація на користувача, вимірювання задоволеності громадян, диджиталізація та багатоканальність послуг, спрощення процедур тощо. Оцінки SIGMA відзначають, що Україна, навіть в умовах війни 2022–2023 рр., демонструє стійкість та прогрес у сфері надання публічних послуг – зокрема, запроваджено багато цифрових сервісів через портал «Дія», спрощено адміністративні процедури, продовжується децентралізація послуг на рівень громад⁹¹. Це в цілому відповідає тенденціям у державах ЄС, де електронне урядування і принцип “digital by default” стали нормою.

Адміністративне оскарження та судовий контроль у країнах ЄС. У більшості держав-членів ЄС існують свої закони про загальну адміністративну процедуру, які передбачають внутрішньовідомчі апеляції. Наприклад, у Німеччині діє Закон про адміністративну процедуру (VwVfG), у Франції – Кодекс відносин між публікою та адміністрацією (CRPA) тощо. В цих актах гарантовано право особи на перегляд негативного адміністративного рішення вищим органом перед зверненням до суду. Перевага надається «мирному» вирішенню спору в адміністративному порядку – це швидше і дешевше. Український новий Закон України «Про адміністративну процедуру» якраз наближує нас до цих європейських практик, запроваджуючи єдину процедуру адміністративного оскарження. Експерти ЄС наголошують на важливості того, щоб рішення про відмову громадянину завжди супроводжувалося інформацією про право на апеляцію (адміністративну чи судову) – тепер це вимога і нашого закону.

У площині судового контролю переважна більшість держав – членів Європейського Союзу – сформували розвинуті інституційні моделі адміністративної юстиції, що охоплюють як систему спеціалізованих адміністративних судів, так і запровадження адміністративної спеціалізації в межах судів загальної юрисдикції. Європейські стандарти, закріплені насамперед у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, імперативно вимагають, щоб розгляд публічно-правових

⁹¹ Муза О. Принцип належного урядування в адміністративній процедурі. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та С76 впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 58–60.

спорів здійснювався незалежним і неупередженим судом, з дотриманням критеріїв справедливого судового розгляду та відсутності невинуватених затримок. Ці засади формують доктрину ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації та становлять орієнтир для національних систем адміністративного судочинства.

Правові позиції, сформовані у практиці Європейського суду з прав людини, мали й продовжують мати суттєвий вплив на еволюцію української моделі адміністративної юстиції. Хрестоматійними для України є, зокрема, рішення у справах “Zhovner v. Ukraine” (2004) та “Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine” (2009, пілотне рішення), у яких Суд констатував системний характер проблеми тривалого невиконання остаточних рішень національних судів щодо державних органів та державних / державно-контрольованих підприємств, визнавши порушення статті 6 Конвенції та статті 1 Першого протоколу, а також відсутність ефективних внутрішніх засобів юридичного захисту⁹².

Рішення Великої палати ЄСПЛ у справі “Burmych and Others v. Ukraine” (2017) лише підтвердило системний характер цього структурного дефекту та передало нагляд за виконанням пілотного рішення Комітету міністрів Ради Європи⁹³.

Паралельно Суд неодноразово вказував на недоліки внутрішніх механізмів оскарження адміністративних рішень та доступу до суду в адміністративних спорах. Так, у справах “MERIT v. Ukraine” та “Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine” ЄСПЛ конкретизував критерії «ефективності» засобів юридичного захисту за статтею 13 Конвенції й наголосив, що обмеження доступу до суду (зокрема для визнаних недієздатними осіб) є несумісними з вимогами статті 6, якщо вони не ґрунтуються на достатньо переконливому та пропорційному обґрунтуванні⁹⁴.

⁹² Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:\[%22002-1312%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22002-1312%22]}) (дата звернення: 15.11.2025).

⁹³ Further support for the execution by Ukraine of judgments in respect of Article 6 of the European Convention on Human Rights. URL: https://www.coe.int/en/web/kyiv/further-support-for-the-execution-by-ukraine-of-judgments-in-respect-of-article-6-of-the-european-convention-on-human-rights/-/asset_publisher/5pg775ZlBvx8/content/expert-discussion-on-improving-the-national-strategy-and-its-action-plan-on-addressing-the-problem-of-non-execution-of-judgments?utm_source (дата звернення: 15.11.2025).

⁹⁴ Справа «Merit проти України». URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:\[%22001-125392%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22001-125392%22]}) (дата звернення: 15.11.2025).

У більш новітній справі “MSL, TOV v. Ukraine” (2025) Суд прямо констатував відсутність в Україні ефективних засобів юридичного захисту щодо оскарження рішень про застосування санкцій, ухвалених у порядку адміністративних процедур, що ще раз підкреслює необхідність посилення судового контролю над дискрецією органів публічної влади⁹⁵.

Зазначені рішення фактично виконують роль каталізатора для реформування українського законодавства у сфері адміністративного судочинства: вони зумовлюють удосконалення процедур примусового виконання судових рішень щодо держави, розширення спектра та практичної дієвості засобів судового й позасудового оскарження адміністративних актів, а також зміцнення інституційних гарантій незалежності адміністративних судів. У результаті українська модель адміністративної юстиції поступово наближається до європейських стандартів, інтегруючи не лише текстуальні вимоги Конвенції, а й усталену прецедентну практику ЄСПЛ як обов’язковий орієнтир для національного правозастосування.

В ЄС важливу роль у захисті громадян від бюрократії відіграють інституції омбудсманів. Існує Європейський омбудсман, який розглядає скарги на дії адміністративних органів та установ ЄС (комісії, агенціях тощо). На національному рівні майже в кожній країні ЄС є свій омбудсман або мережа омбудсманів (наприклад, у Іспанії – народний захисник, у Польщі – речник громадянських прав, у скандинавських країнах – омбудсмани з різних сфер). Омбудсмани не мають владних повноважень скасовувати рішення, але їхні рекомендації мають високий авторитет і, як правило, виконуються адміністрацією, що значною мірою забезпечує додатковий позасудовий контроль за якістю адміністративних послуг і рішень.

Good Governance та захист прав заявників. Європейська комісія у своїх документах (наприклад, Європейська програма «Маємо право на краще врядування» та ін.) підкреслює, що громадяни повинні мати «легкий доступ до правосуддя» у разі спору з адміністрацією, а самі процедури в органах влади повинні бути побудовані так, щоб мінімізувати спори. Велика увага приділяється створенню сервісно орієнтованої адміністрації: навчання держслужбовців стандартам обслуговування, запровадження механізмів оцінки роботи (ключові показники

⁹⁵ CASE OF M.S.L., TOV v. UKRAINE. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22site%22%3A%5B%22001-245275%22%5D%7D> (дата звернення: 15.11.2025).

ефективності, опитування клієнтів), наявність етичних кодексів для чиновників. У ЄС також поширена практика впровадження так званих Service Charters – хартій послуг, де орган (чи муніципалітет) публічно зобов'язується дотримуватися певних стандартів якості (часу очікування, доступності, ввічливості тощо) і звітує перед громадянами про їх виконання. Все це – прояв тієї самої концепції «владних послуг» (service delivery), яка нині утверджується і в Україні.

Підсумовуючи порівняння, можна констатувати: у сфері адміністративних послуг Україна рухається в руслі європейських стандартів. Нормативна база (Закон України «Про адміністративну процедуру», Закон України «Про адміністративні послуги») гармонізується з європейськими принципами; запроваджуються інститути досудового оскарження, подібні до тих, що існують у державах ЄС; удосконалюється діяльність адміністративних судів та офісу омбудсмена. Водночас, порівняльний аналіз вказує на сфери для подальшого розвитку: наприклад, в ЄС значну увагу приділяють залученню громадян до оцінки роботи адміністрації (через громадські ради, опитування) – українським органам теж варто активніше впроваджувати зворотній зв'язок. Також у ЄС більш розвинутою є практика компенсації шкоди, завданої неправомірними адміністративними актами (держави часто добровільно виплачують компенсації, щоб уникнути судової тяганини) – нашій системі належить запровадити дієві механізми відшкодування громадянам збитків від протиправних дій чиновників.

Висновки

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що інститут адміністративних послуг в Україні пройшов шлях від фрагментарно врегульованої управлінської практики до цілісного публічно-правового феномену, який посідає центральне місце в сучасній моделі публічно-службової діяльності держави. Перехід від «контрольно-репресивної» до сервісно орієнтованої парадигми публічної адміністрації зумовив переосмислення ролі органів влади: вони дедалі більше сприймаються не як носії владних приписів, а як постачальники публічних послуг, покликані забезпечувати реалізацію суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. У цьому контексті адміністративні послуги є не другорядною технічною формою роботи органів, а ключовим інструментом практичної реалізації конституційного принципу орієнтації держави на людину.

Нормативним підґрунтям такої трансформації виступають, насамперед, Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про адміністративну процедуру», які закріплюють загальні принципи сервісного публічного управління, встановлюють єдину термінологію, визначають статус суб'єктів надання та отримувачів послуг, а також формують універсальні правила прийняття індивідуальних адміністративних актів і їх оскарження. У поєднанні з розвитком мережі ЦНАП, електронних сервісів (зокрема, порталу «Дія») та підзаконних актів щодо стандартів обслуговування це створює відносно завершену інституційну архітектуру сервісної держави. Вона, однак, перебуває у стані динамічного становлення й потребує систематичного оновлення у відповідь на технологічні, соціальні та безпекові виклики.

Ключовою якісною характеристикою цієї моделі стає не лише формальна можливість отримати послугу, а й відповідність процесу та результату певним стандартам якості. Зміст цих стандартів формується на перетині національних доктринальних підходів (результативність, доступність, строковість, зручність, клієнтоорієнтованість, недискримінаційність, прозорість, обґрунтована вартість) та європейських принципів належного врядування і *good administration*, закріплених у Хартії основоположних прав ЄС, Європейському кодексі належної адміністративної поведінки та актах Ради Європи й програми SIGMA. По суті, йдеться про те, що кожна адміністративна послуга розглядається не тільки як юридично значущий результат (виданий документ, дозвіл, здійснена реєстрація), а як комплексний сервіс, який повинен відповідати очікуванням людини щодо поваги, оперативності, зрозумілості та справедливості.

Не менш важливим елементом є побудова ефективних механізмів оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг. Запровадження загального порядку адміністративного оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру», поєданого зі спеціальними процедурами у окремих галузях і діяльністю інституцій контролю (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, апеляційних комісій тощо), дозволяє сформувати багаторівневу систему внутрішньоадміністративного контролю. Вона має на меті як виправлення помилок на ранній стадії, так і профілактику конфліктів, зменшення навантаження на судову систему, підвищення довіри до публічної адміністрації. Водночас остаточним гарантом захисту прав залишається

адміністративна юстиція, яка, спираючись на стандарти Конвенції та практику ЄСПЛ, здійснює повноцінну перевірку рішень, дій чи бездіяльності органів влади за критеріями законності, обґрунтованості, пропорційності, недискримінаційності та добросовісності.

Практика ЄСПЛ у справах проти України, що стосується невиконання судових рішень, обмеження доступу до правосуддя, відсутності ефективних засобів юридичного захисту та недоліків адміністративних процедур, виступає потужним зовнішнім імпульсом для вдосконалення національної моделі. Вона фактично змушує державу не лише приймати нові закони, а й змінювати управлінську культуру, підвищувати якість рішень, розширювати гарантії участі особи в адміністративному процесі, зміцнювати судовий контроль за дискреційними повноваженнями. Таким чином, формування системи адміністративних послуг, стандартів їх якості та механізмів оскарження – це не сукупність ізольованих реформ, а взаємопов'язаний процес інституціоналізації сервісної, підзвітної та орієнтованої на права людини публічної адміністрації. Саме від успішності цього процесу залежатиме рівень довіри до держави, ефективність захисту прав заявників і спроможність України інтегруватися до європейського простору належного врядування не лише на декларативному, а й на практичному рівні.

Анотація

У роботі досліджено адміністративні послуги як ключову складову публічно-службової діяльності сучасної сервісної держави та механізми захисту прав заявників у сфері їх надання. Розкрито еволюцію адміністративних послуг в Україні – від фрагментарного нормативного регулювання до становлення цілісного інституту, інтегрованого у модель публічного управління, орієнтованого на потреби громадянина. Проаналізовано вплив Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про адміністративну процедуру» на формування єдиних правил прийняття адміністративних актів, критеріїв їх обґрунтованості, прозорості та можливості оскарження. Значну увагу приділено стандартам якості адміністративних послуг, які включають результативність, доступність, строківість, зручність, клієнтоорієнтованість, недискримінаційність і пропорційність. Показано, що зазначені критерії формуються під впливом європейських принципів *good administration* та практики інституцій ЄС. У роботі проаналізовано

систему механізмів захисту прав заявників: адміністративне оскарження, що здійснюється за загальним та спеціальними порядками, та судовий контроль у межах адміністративного судочинства. Висвітлено практику ЄСПЛ у справах “Zhovner v. Ukraine”, “Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine”, “Burmych and Others v. Ukraine”, “MERIT v. Ukraine”, “Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine” та ін., яка окреслює системні проблеми виконання рішень, доступу до правосуддя та ефективності юридичного захисту й стимулює вдосконалення українського законодавства. Зроблено висновок, що формування високоякісної системи адміністративних послуг та дієвих механізмів їх оскарження є необхідною умовою розвитку сервісної, підзвітної та орієнтованої на права людини публічної адміністрації та інтеграції України до європейського простору належного врядування.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічна адміністрація, належне адміністрування, good governance, адміністративне оскарження, ЄСПЛ, адміністративне судочинство.

Список використаних джерел:

1. 12 Principles of Good Democratic Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles#:~:text=12%20Principles%20of%20Good%20Democratic,Europe%2012%20Principles%20of> (дата звернення: 15.11.2025).
2. One Year with the Law “On Administrative Procedure”: Key Takeaways from Experts. URL: <https://par.in.ua/en/information/publications/400-rik-iz-zakonom-pro-administratyvnu-protseduru-holovni-pidsumky-vid-ekspertiv> (дата звернення: 15.11.2025).
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
5. Біла-Тіунова Л., Ківалов С. Системність адміністративно-правового мислення в умовах трансформацій (методологічні розсуди). Частина 1. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/systemnist-administratyvno-pravovogo-myslennya-v-umovah-transformatsij-metodologichni-rozsudy/> (дата звернення: 15.11.2025).

6. Буренко Т. О. Актуальні підходи до оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 9. С. 100–103.
7. Європейський кодекс доброї адміністративної поведінки. URL: <https://rm.coe.int/a5-congress-code-of-conduct-ukrainian-version/16809d8368> (дата звернення: 15.11.2025).
8. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. URL: <https://rm.coe.int/a5-congress-code-of-conduct-ukrainian-version/16809d8368> (дата звернення: 15.11.2025).
9. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. URL: <https://me.gov.ua/view/d20ea076-8757-417b-8c3a-6d8c6a741fca> (дата звернення: 15.11.2025).
10. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. URL: <https://me.gov.ua/view/d20ea076-8757-417b-8c3a-6d8c6a741fca> (дата звернення: 15.11.2025).
11. Задирака Н. Досудове вирішення публічно-правових спорів: основи нормативного закріплення та проблеми законодавчого регулювання. *Право України*. 2021. № 10. С. 132–146.
12. Запара А. Є., Легеза Ю. О. Система інформаційних компетентностей публічних службовців. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Випуск 2. С. 32–35.
13. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. В. Системність адміністративно-правового мислення в умовах трансформацій (методологічні роздуми). URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/systemnist-administrativno-pravovogo-myslennya-v-umovah-transformatsij-metodologichni-rozsudy/> (дата звернення: 15.11.2025).
14. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.11.2025).
15. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.11.2025).
16. Краковська А. Реформа державного управління: стан та перспективи у зв'язку з євроінтеграцією. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та С76 впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 45–50.

17. Лавренова О. І. Оцінювання якості надання адміністративних послуг : навчальний посібник / О. І. Лавренова, Т. І. Білоус-Осінь, С. К. Могил. Одеса, 2019. 56 с.

18. Муза О. Принцип належного урядування в адміністративній процедурі. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та С76 впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 58–60.

19. Портал «Дія». URL: <https://diia.gov.ua> (дата звернення: 15.11.2025).

20. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду справа № 280/578/19 від 09 вересня 2025 року (адміністративне провадження № К/990/5222/25). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130082813>

21. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print> (дата звернення: 15.11.2025).

22. Про адміністративну процедуру : Закон України № 2073-IX від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 3 листопада 2020 року № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

24. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 р. № 737. *Офіційний вісник України*. 2009. № 54. Ст. 1871; Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.11 р. № 1076-р. *Урядовий кур'єр*. 01.11.2011. № 202.

25. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

26. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження КМ України № 90-р від 15.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р#Text> (дата звернення: 15.11.2025).

27. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розроб. К. : НАДУ, 2010. 40 с.
28. Соловйова О. Практичне значення принципів адміністративної процедури. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та С76 впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 92–101.
29. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Асоціація міст України : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО “ВІ ЕН ЕЙ”», 2015. 124 с.
30. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. К. : Факт. 2005. 88 с.
31. Фуглевич К. А. Щодо діяльності центрів надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 258–262.
32. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu> (дата звернення: 15.11.2025).

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: МІЖ ЦІННОСТЯМИ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

Білокурска Олена Валеріївна,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного права,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
вул. М. Коцюбинського, 2, м. Чернівці, 58012, Україна*

Вступ

Сучасний етап розвитку українського конституціоналізму характеризується глибокою трансформацією публічної влади, зумовленою демократичними перетвореннями, європейською інтеграцією, децентралізацією та викликами, пов'язаними із збройною агресією проти України. У цих умовах особливого значення набуває наукове осмислення публічної служби як ключового інституту, через який держава реалізує свої конституційні обов'язки перед людиною та суспільством.

Публічна служба перестає розглядатися виключно як організаційно-кадровий або адміністративно-правовий інструмент функціонування державного механізму. Натомість вона дедалі більше постає як конституційно-правовий феномен, який тісно пов'язаний із принципами народного суверенітету, верховенства права, людиноцентризму та належного врядування. Саме через діяльність публічних службовців відбувається практичне втілення положень Конституції України, реалізація прав і свобод людини, формування довіри до публічної влади та легітимності державних інституцій.

У цьому контексті актуалізується проблема поєднання традиційних конституційних засад публічної служби з сучасними доктринальними підходами до розвитку сервісної держави та імплементації європейських стандартів good governance. Виникає потреба комплексного аналізу публічної служби не лише як юридичного інституту, а як ціннісно орієнтованої системи публічної діяльності, яка спрямована на служіння людині, забезпечення публічного інтересу та дотримання прав людини навіть за умов надзвичайних правових режимів.

З огляду на вищезазначене, у даному розділі здійснюється дослідження конституційно-правової природи публічної служби в системі принципів українського конституціоналізму, а також аналіз концепції сервісної

держави як сучасної моделі публічної влади, що формується під впливом європейських стандартів належного врядування та практики Європейського суду з прав людини.

1. Конституційно-правова природа публічної служби в системі принципів українського конституціоналізму

Публічна служба є одним із ключових інститутів сучасної правової та демократичної держави, через який відбувається практична реалізація основоположних цінностей і принципів конституційного ладу. У системі українського конституціоналізму публічна служба постає як складний конституційно-правовий феномен, що поєднує в собі нормативний, ціннісний та інституційний виміри. Саме через публічну службу держава здійснює свої функції, забезпечує верховенство права та утверджує людиноцентричну модель публічної влади.

Конституційна природа публічної служби безпосередньо впливає з базових засад українського конституціоналізму, зокрема принципів народовладдя, поділу влади, правової та соціальної держави. У цьому контексті публічна служба є формою опосередкованого здійснення влади народом, адже саме через діяльність представників влади суверена воля трансформується у владні рішення. Видається, що така діяльність має бути не лише ефективною з організаційного погляду, а й легітимною у конституційно-правовому сенсі, тобто відповідати ціннісному змісту Конституції України.

У юридичній науці публічна служба розглядається як «врегульована виключно Конституцією та законами України професійна публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах й органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування»⁹⁶. Така діяльність має публічний характер, оскільки пов'язана із здійсненням владних повноважень, прийняттям обов'язкових рішень та відповідальністю перед суспільством. Водночас така діяльність є правовою за своєю сутністю, адже ґрунтується на Конституції та законах України й обмежується принципом легальності. Відповідно, публічна служба виступає не допоміжним елементом державного

⁹⁶ Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. С. 9.

механізму, а конституційним інститутом, без якого неможливе функціонування демократичної, правової та соціальної держави. Її конституційна зумовленість означає, що будь-яке галузеве регулювання у сфері державної служби, служби в органах місцевого самоврядування чи інших видів публічної служби має узгоджуватися з положеннями Основного Закону України, а також цінностями, які закріплені в його тексті.

Визначальним для розуміння природи публічної служби є її зв'язок із принципом народного суверенітету. Відповідно до статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади⁹⁷, а отже, будь-яка публічна влада має похідний характер. Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування не є самостійними носіями влади, а виступають уповноваженими суб'єктами, які реалізують делеговані їм повноваження в інтересах народу.

Слід звернути увагу на те, що публічна служба є одним із інструментів реалізації головного обов'язку держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, обов'язку, в якому підкреслюється взаємозв'язок держави і всієї системи цінностей, що охороняються Конституцією України, домінуюче місце в ієрархії якої займає людина, її права і свободи. Мова йде про людину, яку Конституція України ідентифікує як самоцінність, і цим самим виключає ймовірність захисту інтересів людини з метою задоволення інтересів держави⁹⁸. Саме через щоденну управлінську діяльність, прийняття індивідуальних і нормативних актів, надання адміністративних і соціальних послуг, здійснення контролю та нагляду відбувається практичне втілення конституційних прав. Тому ефективність публічної служби безпосередньо впливає на рівень реалізації прав людини, довіру до державних інституцій та легітимність публічної влади загалом.

Важливим конституційним орієнтиром публічної служби є принцип законності, закріплений у ст. 19 Конституції України⁹⁹. Норма «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи

⁹⁷ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

⁹⁸ Білоскурська О. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини – головний обов'язок держави. *Право України*. 2011. № 7. С. 171.

⁹⁹ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» для публічної служби має фундаментальне імперативне значення, оскільки визначає правові межі діяльності службовця та виключає можливість свавільного здійснення влади.

Принцип законності у сфері публічної служби тісно пов'язаний із верховенством права як засадничою характеристикою сучасної конституційної держави. Верховенство права вимагає, щоб діяльність публічних службовців була передбачуваною, обґрунтованою, пропорційною та спрямованою на досягнення легітимної мети, що означає, що формальне дотримання закону не може виправдовувати порушення прав людини або зловживання владними повноваженнями.

Також доцільно звернути увагу на ст. 38 Основного Закону України – «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами... вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». В даній статті прослідковується демократичний вимір публічної служби та формуються конституційні засади відкритості та, для прикладу, інклюзивності публічної служби. Рівний доступ до публічної служби є важливим інструментом реалізації народного суверенітету, адже забезпечує можливість участі громадян у здійсненні влади не лише опосередковано, а й безпосередньо через професійну діяльність у публічному секторі. Водночас цей принцип слугує запобіжником політичної монополізації служби та сприяє формуванню професійного, політично нейтрального корпусу публічних службовців.

На нашу думку, особливого значення для характеристики публічної служби з конституційної точки зору має стаття 68 Конституції України, яка закріплює загальний обов'язок кожного неухильно додержуватися Конституції України та законів України, який «являє собою встановлену державою міру і спосіб необхідної поведінки, що закріплена в нормативно-правовому порядку відповідно до індивідуальних і суспільних інтересів»¹⁰⁰. Для публічних службовців цей обов'язок набуває посиленого характеру, оскільки вони покликані не лише дотримуватися Конституції

¹⁰⁰ Білоскурська О. В. Конституційний обов'язок додержуватися Конституції України та законів України. Чернівці : Книги-XXI, 2011. С. 63.

України, а й забезпечувати її реалізацію у практичній діяльності. У цьому сенсі публічний службовець виступає гарантом конституційного порядку на рівні щоденного управління.

Зауважимо, що конституційно-правова природа публічної служби проявляється також у її ціннісному вимірі. Служіння людині, суспільству та державі становить єдиний ціннісний комплекс, у межах якого реалізується діяльність публічних службовців. При цьому служіння державі не є самоціллю, а виступає похідним від служіння людині та захисту публічного інтересу. Такий підхід унеможливує ототожнення державних інтересів із корпоративними або політичними інтересами правлячих еліт. В свою чергу, доброчесність, неупередженість, професіоналізм та відповідальність публічних службовців є складовими етико-правового аспекту публічної служби. Вказані вимоги мають конституційне підґрунтя, оскільки безпосередньо випливають із принципів верховенства права, рівності та поваги до людської гідності. У цьому контексті публічна служба постає як простір підвищеної правової та моральної відповідальності.

Важливу системоутворюючу роль у розкритті конституційно-правової природи публічної служби відіграє практика Конституційного Суду України. У своїх рішеннях Конституційний Суд України послідовно виходить з того, що діяльність органів публічної влади та їх посадових осіб має здійснюватися виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, що є безпосереднім виявом принципу верховенства права та гарантією недопущення свавілля з боку держави¹⁰¹. Практика Конституційного Суду України формує доктринальне розуміння публічної служби як похідної від конституційних цінностей і принципів. Орган конституційної юрисдикції фактично визнає, що публічна служба є одним із механізмів реалізації конституційного обов'язку держави перед людиною та суспільством, а отже її функціонування має оцінюватися крізь призму людиноцентризму та верховенства права.

Європейський вектор розвитку України суттєво вплинув на конституційно-правову природу публічної служби. Формування стандартів належного врядування зумовило переорієнтацію публічної служби

¹⁰¹ Див. Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 у справі № 1-16/2007. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/555> (дата звернення: 29.11.2025); Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 у справі № 1-25/2010. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/613> (дата звернення: 29.11.2025).

з ієрархічно-бюрократичної моделі на сервісно-орієнтовану та підзвітну громадянам систему, в контексті якої публічна служба дедалі більше розглядається як інститут конституційної демократії, що покликаний забезпечити ефективне й справедливе управління. Водночас практика Європейського суду з прав людини доповнює національне конституційне тлумачення, формуючи наднаціональні стандарти належного врядування, які прямо впливають на модель публічної служби.

Європейський суд з прав людини виходить з того, що будь-яке втручання органів публічної влади у сферу прав і свобод людини має відповідати критеріям законності, передбачуваності та пропорційності, які становлять ядро принципу верховенства права та стандарту належного врядування. Діяльність публічних службовців як носіїв владних повноважень підлягає особливо суворій оцінці з точки зору дотримання цих вимог, оскільки саме через них держава реалізує свої позитивні та негативні зобов'язання у сфері прав людини¹⁰².

Таким чином, практика Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини формує єдиний нормативно-ціннісний простір тлумачення інституту публічної служби та підтверджує, що публічна служба є не технічним елементом управління, а ключовим механізмом забезпечення легітимності та демократичної якості публічної влади.

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що публічна служба в Україні має чітко виражену конституційно-правову природу. Вона є формою реалізації народного суверенітету, інструментом утвердження верховенства права та практичним втіленням принципу служіння людині. Саме у цьому вимірі публічна служба постає як ціннісно-правовий феномен українського конституціоналізму, від ефективності якого залежить легітимність публічної влади, рівень довіри громадян до держави та успішність європейського розвитку України.

Особливої актуальності питання конституційної природи публічної служби набули в умовах воєнного стану. Запровадження надзвичайних правових режимів не скасовує конституційних цінностей, а навпаки підсилює вимоги до законності та відповідальності публічної влади.

¹⁰² Див.: Steel and Others v. the United Kingdom. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_106#Text (дата звернення: 29.11.2025); Baka v. Hungary. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/case_of_baka_v_hungary_translation.pdf.pdf (дата звернення: 29.11.2025).

Публічна служба в умовах війни набуває особливого правозахисного значення, оскільки саме від дій публічних службовців залежить збереження мінімальних стандартів захисту прав людини, доступ до публічних послуг та функціонування базових інститутів держави. У цьому сенсі вона стає своєрідним індикатором зрілості конституційної системи та спроможності держави діяти відповідально навіть у кризових обставинах.

2. Сервісна держава як конституційно-правова модель публічної влади

Концепція сервісної держави посідає центральне місце у сучасних доктринальних підходах до розвитку публічної влади та трансформації публічного управління в умовах демократизації, глобалізації та європейської інтеграції. Її сутність полягає у переорієнтації діяльності держави з домінування владно-розпорядчих і контрольних механізмів на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини шляхом надання якісних, доступних, своєчасних і прозорих публічних послуг. У цьому вимірі сервісна держава постає не лише як управлінська модель, а як конституційно-правова парадигма, що ґрунтується на людиноцентризмі, верховенстві права та принципах належного врядування.

Для України ідея сервісної держави має особливе значення у зв'язку з трансформаційними процесами останніх десятиліть, децентралізацією публічної влади, реформою місцевого самоврядування та впровадженням європейських стандартів публічного адміністрування. У цих умовах відбувається поступовий перегляд ролі держави та органів місцевого самоврядування як суб'єктів, покликаних не стільки «керувати», скільки «обслуговувати» публічні потреби, забезпечуючи реалізацію конституційних прав людини.

Погоджуємося з міркуваннями окремих науковців, що «основний зміст і соціальне значення сервісної держави пов'язано з процесом надання публічних послуг. Сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язано з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб»¹⁰³. Основними завданнями сервісної держави є забезпечення

¹⁰³ Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 7.

надання якісних, доступних і комфортних публічних послуг, задоволення повсякденних потреб громадян, підвищення рівня їхнього добробуту та реалізації прав і свобод. Вона має на меті подолання відчуження влади від суспільства, встановлення партнерських відносин між державними інституціями та громадянами, а також формування умов для зростання соціальної й політичної активності населення¹⁰⁴.

Сервісна держава постає як форма реалізації соціальної та правової держави, у якій публічна влада функціонує в режимі постійної взаємодії з громадянами, забезпечуючи доступність адміністративних, соціальних, реєстраційних, дозвільних та інших послуг. Конституційно-правовий вимір сервісної держави проявляється у зміні акцентів щодо тлумачення публічних повноважень: вони розглядаються не як прояв владного домінування, а як юридичний інструмент служіння публічному інтересу.

Ключовим аксіологічним орієнтиром для формування сервісної моделі влади в Україні є положення ст. 3 Конституції України – «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Водночас ст. 19 встановлює, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», що виключає свавілля та забезпечує правову визначеність. Як вже наголошувалася в попередньому підрозділі, у ст. 38 Основного Закону, закріплено положення про те, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» в якому теж прослідковується принцип служіння громадянам, що забезпечує демократичність і відкритість публічної влади. Відповідно, у системному вимірі зазначені положення Конституції України створюють конституційно-правове підґрунтя для формування сервісної держави, в якій публічна служба є інструментом реалізації повноважень та обов'язків держави перед суспільством.

Принципи належного врядування, закріплені у європейських документах і практиці Європейського суду з прав людини, набувають особливих ваг у формуванні сервісної держави. Прозорість, підзвітність, участь громадськості, ефективність і орієнтація на результат трансформують

¹⁰⁴ Слободенюк Т. О. Сутність і поняття публічно-сервісної діяльності держави. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 5. Том 31 (70). С. 37.

традиційні уявлення про публічну владу, наповнюючи її діяльністю сервісним змістом і зміцнюючи довіру суспільства до державних інституцій.

Правовий аналіз наукових підходів свідчить, що інститут сервісної держави з роками все більше є предметом дослідження науковців як в Україні так і за кордоном. Так, В. Авер'янов одним із перших звернув увагу на необхідність переосмислення адміністративних відносин у площині публічно-сервісного підходу та наголосив, що «діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із надання послуг можна назвати «публічно-сервісною», що спрямована на забезпечення умов для ефективної реалізації та захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів»¹⁰⁵ та наголошував, що у межах адміністративних правовідносин як публічно-сервісних, «держава обслуговує правомірні інтереси і потреби приватних осіб»¹⁰⁶.

Також в науковій площині не обійшли увагою і соціальне призначення сервісної держави. «В Україні, як і в багатьох країнах світу, відбувається переосмислення сутності та призначення держави як соціальнополітичного механізму регулювання суспільних відносин, основною стратегічною метою якої має бути благополуччя і добробут громадян, що передбачає не управління суспільством, а формування суспільних відносин, які б дозволяли всім членам суспільства «зручно та комфортно» займатись будь-яким продуктивним видом діяльності і задовольняти всі свої соціальні потреби. Саме для реалізації цієї мети держава має застосовувати свою сервісну функцію для якісного надання публічних послуг громадянам, які є не прохачами, а їх споживачами», зауважує Т. Слободенюк¹⁰⁷. А. Бондаренко, зазначає, що «публічно-сервісна концепція держави і державного управління – це сучасне розуміння соціального призначення держави, відповідно до якого пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. У межах сервісної концепції державного управління державна влада розуміється як «постачальник послуг», система державного управління – як організація з надання таких

¹⁰⁵ Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. URL: <http://personal.in.ua/article.php?id=83>

¹⁰⁶ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах. Том 1 : Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 177.

¹⁰⁷ Слободенюк Т. О. Сутність і поняття публічно-сервісної діяльності держави. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 5. Том 31 (70). С. 42.

державних (публічних) послуг, а громадяни – їх замовники і споживачі. За цією концепцією відбувається новий розподіл прав, обов'язків та відповідальності між громадянським суспільством і державою»¹⁰⁸.

Доцільно звернути увагу також, що у вітчизняній юридичній науці здійснювався акцент і на політико-правовій організації сервісної моделі, механізмах взаємодії між державними органами, органами місцевого самоврядування та приватними структурами, які залучаються до надання публічних сервісів. Зокрема, що «сервісна держава – особлива політична форма організації публічної влади, яка володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод. В сервісній моделі влади людина, її права та свободи визнаються головною соціальною цінністю, а головним завданням влади стає саме надання якісних послуг громадянам. Змінюються взаємовідносини громадян із владою, в яких вони виступають не прохачами, а споживачами послуг. При цьому державна влада переорієнтується на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування»¹⁰⁹. О. Карпенко наголошує, що: «Сервісно-орієнтована держава – це суспільні відносини, які спрямовані на державну політику надання управлінських послуг, як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання публічних сервісів»¹¹⁰. У свою чергу, М. Дзевелюк звертає увагу, що «сервісна держава – це функціональна модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі»¹¹¹.

¹⁰⁸ Бондаренко А. Сутність публічно-сервісної держави в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Квітень. 2018. С. 10.

¹⁰⁹ Євтушенко О. Н. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія*. 2009. Вип. 109. Т. 122. С. 32–33.

¹¹⁰ Карпенко О. В. *Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади* : монографія. Київ : АМУ, 2014. С. 29.

¹¹¹ Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 66.

Наголос на ідеї становлення та розвитку сервісної держави у науковій зарубіжній літературі здійснюється вже тривалий час. Т. Коршун звертає увагу, що концепція сервісної держави «передбачає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективної держави має бути зручність користування послугами, що надає держава своїм громадянам. Неефективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неефективності держави як форми організації суспільного життя. Більшість функцій держави успішно можуть виконувати незалежні компанії (зокрема, сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи тощо)»¹¹². «Більшість іноземних дослідників зазначає, що сервісна політика є пріоритетним напрямом діяльності держави сучасного типу в соціально-економічній сфері. Вона забезпечується сукупністю цілеспрямованих заходів, що вживаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами сервісної діяльності, регламентованих законом, які спрямовані на забезпечення громадян адміністративними, управлінськими, соціальними та іншими видами публічних послуг»¹¹³. Як бачимо з доробків науковців, які здійснювали правовий аналіз інституту сервісної держави в зарубіжній літературі – ідея сервісної держави послідовно пов'язується з підвищенням ефективності публічного управління, впровадженням конкурентності в наданні послуг, передачею частини функцій приватному сектору та орієнтацією на зручність користування державними сервісами.

Вважаємо за необхідне звернути увагу, що М. Дзевелюк виокремлює декілька ключових чинників, що слугували підґрунтям обговорення ідеї сервісної переорієнтації держави. «По-перше, держава мусить бути конкурентоспроможною в розрізі надання цих послуг, а отже сама система державного управління має орієнтуватися на новітні технології менеджменту. По-друге, держава повинна максимально відмовлятися від монополізації тих функцій, які можуть ефективніше здійснювати приватні структури. По-третє, надання послуг має бути пріоритетною формою

¹¹² Коршун Т. С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 55.

¹¹³ Місюра В. Я. Методологічні засади аналізу соціально орієнтованої сервісної політики держави. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 4. С. 14.

реалізації більшості державних функцій»¹¹⁴. Також науковиця підкреслює, що «на сьогодні пріоритетним завданням перед нашою державою має стати кардинальний перегляд виконуваних нею функцій з максимальною їх деконцентрацією та децентралізацією. Частково це завдання уже виконано. Наприклад, децентралізація публічної влади ... дозволила передати значну частину повноважень від держави до органів місцевого самоврядування, які отримали змогу більш вільно розпоряджатися ресурсами. До того ж, запровадження системи об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у містах дозволило мешканцям самостійно здійснювати вибір постачальників усіх комунальних послуг, що простимулювало конкуренцію і суттєво покращило якість надання цих послуг»¹¹⁵.

Органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у практичному втіленні ідеї сервісної держави, оскільки саме на локальному рівні відбувається безпосередня взаємодія публічної влади з населенням. Надання адміністративних, соціальних, комунальних та інших публічних послуг формує повсякденний досвід громадян і визначає рівень їх задоволеності діяльністю влади загалом. Сервісні повноваження органів місцевого самоврядування визначаються як «різновид повноважень, які реалізується органами місцевого самоврядування під час видання ними позитивного адміністративного акта на адресу приватних осіб, спрямовані на забезпечення їх прав та свобод в різних сферах суспільного життя та виражають публічно-сервісний характер правових відносин між такими органами та приватними особами»¹¹⁶.

Якщо проаналізувати Закон України «Про місцеве самоврядування»¹¹⁷ то бачимо, що серед закріплених повноважень, що спрямовані на забезпечення та реалізацію прав людини в економічній, соціальній, культурній та інших сферах частина повноважень є публічно-сервісного характеру. Наприклад, в ст. 30 зазначеного Закону серед повноважень виконавчих

¹¹⁴ Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 61.

¹¹⁵ Там само. С. 66.

¹¹⁶ Штефюк О. О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: в пошуку оптимального формату. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2022. Вип. 60. С. 38.

¹¹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

органів сільських, селищних, міських рад в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку передбачається сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. В ст. 32 Закону, що закріплює повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності – організовують медичне обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм. В ст. 34 вказаного Закону, що передбачає повноваження у сфері соціального захисту населення – організація для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування. Тому, на майбутнє, видається доцільним виокремити публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування окремою групою, що також сприятиме розмежуванню повноважень та уникненню певних непорозумінь між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Зауважимо, що в науковій літературі вже звертали увагу на те, що «...в державі існує певна суперечність: питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування»¹¹⁸.

Таким чином, концепція сервісної держави є адміністративною інновацією та системною конституційною трансформацією, що змінює зміст публічної служби. Зміст такої трансформації полягає в переході від влади як панування до влади як служіння. Така зміна відповідає європейським стандартам *good governance* та втілює гуманістичний зміст Конституції України.

¹¹⁸ Ковбас І., Боднар С. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. *Jurnalul juridic national: Teorie si Practica*. 2016. № 8 (20). С. 53–54.

Публічна служба у сервісній державі постає як механізм реалізації конституційних обов'язків держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також як критерій легітимності та ефективності публічного врядування.

Незважаючи на наявність законодавчих і стратегічних засад розвитку сервісно-орієнтованої держави, практика діяльності органів місцевого самоврядування виявляє низку системних проблем. Формальне закріплення стандартів надання адміністративних послуг не завжди супроводжується їх ефективною імплементацією, що призводить до нерівності доступу, недостатньої безбар'єрності та обмеженості можливостей участі громадян.

Суттєвими перешкодами залишаються недостатній рівень міжсекторальної взаємодії, слабкість інституційних механізмів контролю якості сервісів і відсутність чітких методологічних підходів до реалізації сервісних повноважень. Особливої актуальності ці проблеми набувають в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови України. Доступність і ефективність публічних сервісів у цей період стають чинником не лише соціального комфорту, а й стійкості держави, її здатності мобілізувати ресурси, підтримувати вразливі групи населення та забезпечувати справедливий розподіл публічних благ.

Висновки

Узагальнюючи вищевикладене зазначимо, що публічна служба в Україні має чітко виражену конституційно-правову природу, яка визначається не лише галузевим законодавством, а насамперед системою конституційних принципів і цінностей. Вона виступає формою опосередкованого здійснення народного суверенітету, механізмом реалізації функцій держави та практичним інструментом утвердження верховенства права і людиноцентричної моделі публічної влади. Через щоденну управлінську практику, прийняття владних рішень і надання публічних послуг саме публічні службовці матеріалізують конституційні гарантії, визначені Основним Законом України. У цьому сенсі ефективність і доброчесність публічної служби є критерієм реального функціонування принципу верховенства права.

Ключовими конституційними орієнтирами публічної служби є принципи законності, підзвітності, рівного доступу до служби та служіння людині. Особливу роль у формуванні доктринального розуміння публічної служби відіграє практика Конституційного Суду України, яка закріплює

вимогу зв'язаності публічної влади правом і недопущення свавілля з боку державних інституцій.

Практика Європейського суду з прав людини доповнює національне конституційне тлумачення, формуючи наднаціональні стандарти законності, передбачуваності, пропорційності та ефективного захисту прав людини, які мають безпосереднє значення для діяльності публічних службовців. Ці стандарти набувають особливої актуальності в умовах воєнного стану, коли саме публічна служба стає індикатором здатності держави діяти в межах права навіть за кризових обставин.

Розвиток концепції сервісної держави зумовлює суттєву трансформацію змісту публічної служби. Перехід від влади як панування до влади як служіння відповідає європейським стандартам належного врядування та гуманістичному змісту Конституції України. У межах сервісної моделі публічна служба постає як інститут, орієнтований на задоволення публічних потреб, надання якісних і доступних послуг та забезпечення партнерських відносин між державою і громадянами.

Сервісні повноваження органів місцевого самоврядування мають розглядатися як ключовий елемент демократичного врядування, що забезпечує формування людиноцентричної, відкритої та ефективної системи місцевого самоврядування в Україні. Сервісна орієнтація місцевого самоврядування передбачає сприйняття громадян не як об'єктів управління, а як активних учасників публічних процесів і «користувачів» публічних сервісів. Такий підхід вимагає впровадження суб'єктно-орієнтованих принципів, розвитку механізмів зворотного зв'язку, партнерства з громадянським суспільством і приватним сектором, а також використання сучасних управлінських і цифрових технологій.

Таким чином, публічна служба в Україні постає як ціннісно-правовий феномен, від якого залежить демократична якість публічної влади, рівень довіри громадян до держави та успішність європейського розвитку України в умовах сучасних викликів.

Анотація

У розділі здійснено комплексний конституційно-правовий аналіз публічної служби як ключового інституту українського конституціоналізму та досліджено концепцію сервісної держави як сучасної моделі організації публічної влади в Україні. Обґрунтовано, що публічна служба

в умовах демократичних трансформацій, європейської інтеграції, децентралізації та збройної агресії проти України набуває насамперед конституційно-ціннісного значення, оскільки саме через діяльність публічних службовців відбувається практичне втілення принципів народного суверенітету, верховенства права та людиноцентризму.

У першому підрозділі розкрито конституційно-правову природу публічної служби в системі принципів українського конституціоналізму. Доведено, що публічна служба є формою опосередкованого здійснення влади народом та інструментом реалізації конституційного обов'язку держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини. Проаналізовано її зв'язок із принципами законності, рівного доступу до служби, підзвітності та служіння людині. Особливу увагу приділено практиці Конституційного Суду України, яка формує доктринальне розуміння публічної служби як механізму реалізації конституційних цінностей і гарантії недопущення свавілля з боку публічної влади. Наголошено на ролі практики Європейського суду з прав людини у формуванні наднаціональних стандартів законності, передбачуваності та пропорційності діяльності публічних службовців, що має вирішальне значення в умовах воєнного стану.

Другий підрозділ присвячено аналізу сервісної держави як конституційно-правової моделі публічної влади, що ґрунтується на пріоритеті прав людини, принципах належного врядування та переорієнтації держави з владно-розпорядчої на сервісно-орієнтовану діяльність. Розкрито доктринальні підходи науковців до розуміння сервісної держави, її соціального призначення та інституційних механізмів реалізації. Обґрунтовано, що публічна служба у сервісній державі постає як механізм служіння публічному інтересу та критерій легітимності й ефективності публічного врядування.

Окрему увагу приділено ролі органів місцевого самоврядування у практичному втіленні ідеї сервісної держави. Проаналізовано публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування у сферах житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту, а також виявлено проблеми їх нормативного закріплення та реалізації, зокрема дисбаланс між власними і делегованими повноваженнями. Підкреслено, що ефективність публічних сервісів на місцевому рівні безпосередньо впливає на рівень довіри громадян до держави та стійкість публічної влади в умовах кризових викликів.

Зроблено висновок, що публічна служба в Україні постає як ціннісно-правовий феномен, від якого залежить демократична якість публічної влади, рівень захисту прав людини та успішність європейського розвитку держави.

Ключові слова: публічна служба, конституційно-правовий статус, сервісна держава, практика Конституційного Суду України, практика Європейського суду з прав людини, конституційно-правова модель, ціннісно-правовий феномен, публічна влада.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
3. Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 у справі № 1-16/2007. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/555> (дата звернення: 29.11.2025).
4. Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 у справі № 1-25/2010. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/613> (дата звернення: 29.11.2025).
5. Baka v. Hungary. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/case_of_baka_v_hungary_translation.pdf.pdf (дата звернення: 29.11.2025).
6. Steel and Others v. the United Kingdom. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_106#Text (дата звернення: 29.11.2025).
7. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. URL: <http://personal.in.ua/article.php?id=83>
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах. Том 1 : Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
9. Білоскурська О. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини – головний обов'язок держави. *Право України*. 2011. № 7. С. 169–174.
10. Білоскурська О. В. Конституційний обов'язок додержуватися Конституції України та законів України. Чернівці : Книги-XXI. 2011. 200 с.

11. Бондаренко А. Сутність публічно-сервісної держави в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Квітень. 2018. С. 9–12.
12. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 60–67.
13. Євтушенко О. Н. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія*. 2009. Вип. 109. Т. 122. С. 32–37.
14. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія. Київ : АМУ, 2014. 408 с.
15. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 1–8.
16. Ковбас І., Боднар С. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. *Jurnalul juridic national: Teorie si Practica*. 2016. № 8 (20). С. 52–55.
17. Коршун Т. С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 47–59.
18. Місюра В. Я. Методологічні засади аналізу соціально орієнтованої сервісної політики держави. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 4. С. 12–17.
19. Слободенюк Т. О. Сутність і поняття публічно-сервісної діяльності держави. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 5. Том 31 (70). С. 38–43.
20. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
21. Штефюк О. О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: в пошуку оптимального формату. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2022. Вип. 60. С. 34–38.

НАГЛЯД ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ АКТИВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Чернишова Валерія Юріївна,

*доктор філософії в галузі права, доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту
права імені Князя Володимира Великого Міжрегіональної академії
управління персоналом, заступник директора з перспективного розвитку
Приватного вищого навчального закладу «Фінансово-правовий коледж»,
вул. Лондонська, 5-А, м. Київ, 03087, Україна*

Вступ

Функціонування сучасного інституту публічної служби в Україні зазнає постійних змін, викликаних низкою зовнішньополітичних та внутрішньо-державних обставин. На превеликий жаль, доводиться констатувати, що в умовах війни у порядку організації роботи публічної служби перед Україною постають нові виклики, вирішення яких повинно відбуватись з урахуванням дотримання вимог воєнного часу. Більше того, публічна служба повинна залишатись гарантією справедливого та законного публічного адміністрування та управління. Таким чином, публічна служба виступаючи своєрідним пов'язуючим звеном між громадянами та владою, повинна з одного боку враховувати всі можливі зміни в організації громадського порядку та життя суспільства, а з іншого – забезпечувати належне виконання наданих їй державою повноважень.

Питання дотримання законності діяльності суб'єктів публічної служби неодноразово розглядалося ученими-правниками, що свідчить про високий рівень потреби у пошукові нових інструментів впливу та реалізації зазначеного. Зокрема, проблематику реформування публічної служби розглядали такі учені як Т. С. Аніщенко, В. М. Бевзенко, А. І. Берlach, Л. Р. Біла-Тіунова, М. Ю. Віхляев, Р. Ю. Гревцова, О. О. Губанов, Т. О. Коломоець, Н. А. Литвин, А. А. Мельник О. С. Проневич, О. Р. Радишевська, С. А. Федчишин та ін.

Слід звернути увагу, що з урахуванням поточних пропозицій до чинного законодавства Україна, окреслена проблематика набуває нового рівня, а діюча система нагляду, очевидно, потребує змін, результати яких відповідатимуть потребам та інтересам громадянського суспільства України.

1. Законність у діяльності публічної служби: концептуальне розуміння

Питання законності діяльності та актів суб'єктів публічної служби є похідним від вимоги дотримання у своїй діяльності такими суб'єктами власне принципу законності. Фактично, суть даного принципу полягає у точному слідуванню положенням чинного законодавства та неухильного дотримання порядку виконання та реалізації наданих таким суб'єктам повноважень.

Принцип законності закріплено на рівні прямих положень Конституції України, статтею 8 якої передбачено необхідність дотримання концепції та засади верховенства права, яка фактично реалізується через верховенство закону, як слідує із положень самої ж Конституції: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй»¹¹⁹. До того ж, положення статті 6 Основного Закону передбачає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України¹²⁰.

Розглянемо декілька концептуальних підходів до розуміння законності як засади.

Як принцип публічного права законність може розумітися через тлумачення положення статті 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»¹²¹. Даний принцип також визнано на рівні судової практики, що викладена у постанові Верховного Суду від 19 серпня 2022 року: «Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися принципу публічного права, тобто діяти лише на виконання закону, за умов і обставин, визначених ним, вчиняти дії (приймати рішення), не виходячи за межі прав та обов'язків, дотримуватися встановленої законом процедури, обирати лише встановлені законодавством

¹¹⁹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹²⁰ Там само.

¹²¹ Там само.

України способи правомірної поведінки під час реалізації своїх владних повноважень»¹²².

Дотримання принципу законності, як зазначає Ян Берназюк, реалізується через вимогу, яка однаковою мірою стосується всіх, у тому числі, суб'єктів приватного права, суб'єктів владних повноважень, а також (окремо) судів, які вирішують спори між цими суб'єктами. Науковець також розглядає законність у зв'язку із верховенством права, що є цілком виправданим, зазначаючи при цьому, що верховенство права – це орієнтир для поведінки всіх суб'єктів, яка має не суперечити закону, а для суб'єктів владних повноважень (додатково) – ґрунтуватися на законі; верховенство права – це не заперечення принципу законності, а спосіб зрозуміти закон (волю законодавця): (1 у конкретний проміжок часу та (2 фактичних обставин, які склалися під час виникнення конкретних правовідносин та/або вирішення справи в суді¹²³.

Викладена позиція свідчить про похідний характер законності від засади верховенства права, яка також тлумачиться в контексті правозастосування Європейської конвенції з прав людини 1950 року (далі – Конвенція). Враховуючи численні звернення науковців до положень даного міжнародного нормативно-правового акту, їх тлумачення та вивчення основ і підстав застосування, дещо неповно розкриваються причини його вагомості для національної правової системи, на чому частково пропонуємо зупинитись. По-перше, положення Конвенції є ключовими гарантіями захисту прав людини з фіксованою нормативною можливістю оскарження порушень у окремому судовому органі – Європейському суді з прав людини; по-друге, Конвенція захищає осіб від свавілля влади та суб'єктів, уповноважених на виконання функцій публічної влади через механізм оскарження їх рішень та механізм взяття зобов'язань владою на себе дотримувати її положень (фактично, діятиме механізм стандартизації основ та цінностей, що значно спрощує дотримання порядку захисту прав людини).

¹²² Постанова Верховного Суду від 19 серпня 2022 року у справі № 160/4933/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105826253>

¹²³ Берназюк Ян. Принцип законності як один із елементів верховенства права: особливості застосування під час вирішення соціальних спорів. Національна школа суддів України. Харківське регіональне відділення. Семінар для суддів та помічників суддів адміністративних судів. «Соціальні спори. Способи захисту» (21 квітня 2023 року). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_present/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist%20\(1\).pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_present/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist%20(1).pdf)

Так, преамбулою до Конвенції верховенство права закріплене як ідеал та політична традиція, що відображає зміст та практичне значення даної уніфікації та стандартизації. У положеннях Конвенції верховенство права через низку статей: «Право кожного на життя охороняється законом» (стаття 1); «Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом» (стаття 5); «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення» (стаття 6)¹²⁴ тощо. Таким чином, у розумінні та шляхом тлумачення положень Конвенції законність є проявом верховенства права, що надає їй (законності) нового сенсу та юридичного значення.

Член-кореспондент НАПрН України С. Головатий у своїй роботі «Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія» при дослідженні змісту верховенства права у контексті Доповіді Венеційської Комісії 2001 року зазначає, що Важливими також є наведені в доповіді тези про те, що «верховенство права є концепцією, властивою всім статтям [Європейської] Конвенції [з прав людини]» та про те, що підсумок практики Європейського Суду з прав людини засвідчив застосування Судом поняття верховенства права як «за формальним підходом» – коли для обґрунтування Судом рішень застосовується принцип законності, так і шляхом «надання цьому поняттю також і субстантивної (матеріальної) сутності» – коли Суд, тлумачачи окремі статті Конвенції, розвиває зміст принципів поділу влади, рівності перед законом або ж коли він розвиває зміст різних аспектів справедливої процедури чи юридичної визначеності у їх процесуальному значенні»¹²⁵.

Науковець також зазначає, що «...верховенство права у будь-якій своїй іпостасі (чи як ідея, чи як концепція, чи як юридичний принцип/мегапринцип) – це вислід доктрини природного права. Доктрина природного

¹²⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 4 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

¹²⁵ Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184. С. 162.

права обумовлює: позитивне право, оформлене як юридичні норми, які містяться в різноманітних офіційних актах, не становлять того, що визнає сутність верховенства права як такого. Це позитивне право може лише засвідчити або ж наявність якихось елементів (ознак) верховенства права як явища в рамках національної політичної чи юридичної системи, або ж їхню відсутність. Відтак, юридичні норми ч. 2 ст. 8 Конституції засвідчують, що українській юридичній системі властива одна з найважливіших ознак верховенства права закріплений в акті позитивного права принцип конституційної законності як принцип ієрархії юридичних норм. Цей принцип якраз є складовою принципу верховенства права, а не стоїть над ним. І як складова принципу верховенства права норми ч. 2 ст. 8 Конституції скеровано на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є надто важливим для ситуації, коли правопорядок наповнюють також і норми, які не завжди узгоджуються поміж собою, тобто суперечать одна одній»¹²⁶.

З наведеного слідує, що законність, будучи проявленістю і фактичним вираженням верховенства права, гарантує реалізацію справедливості як основи правопорядку, є нормативним вираженням верховенства права та його позитивним змістом.

У діяльності суб'єктів публічної служби законність пропонується до розуміння як загальний принцип службового права, який існує і діє одночасно із принципом верховенства права, проте принцип якості закону, власне законність, правова визначеність та деякі інші визначаються як такі, що є похідними від верховенства права¹²⁷.

Положенням статті 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII принцип законності визначено як обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹²⁸, відповідно, можна зробити висновок про застосування позитивістського підходу до розуміння даного принципу. Цікаво, що положенням статті 4 («Основні

¹²⁶ Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184. С. 166.

¹²⁷ Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берlach, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за заг. ред. А. І. Берlach. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с. С. 68.

¹²⁸ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

принципи служби в органах місцевого самоврядування») діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III передбачено принципи «верховенства права, демократизму і законності»¹²⁹ у їх формально ідентичному значенні без додаткового розкриття змісту, а положенням статті 4 нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX¹³⁰, дублюється визначення законності як принципу діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб положення статті 4 Закону України «Про державну службу».

Таким чином, законність виокремлюється як принцип діяльності суб'єктів публічної служби в системі загальних принципів. На наше переконання, законність слід розуміти у її позитивістському значенні, що відображає обов'язок уповноважених суб'єктів здійснювати свої повноваження у відповідності із нормативно-правовим регулюванням. Законність підлягає додатковій правовій охороні через механізми правового захисту, зокрема і судового оскарження.

2. Дотримання законності та нагляд за дотриманням як умова діяльності публічної служби

Законність не може існувати відокремлено від її практичного втілення. З цього слідують можливі позитивні та негативні наслідки її проявленості в правовідносинах та правовому полі. Саме з метою мінімізації негативних проявів у правовій системі існує можливий порядок нагляду за дотриманням законності.

Оскільки саме поняття законності є багатокомпонентним та складним у розумінні, нагляд за дотриманням законності може реалізуватись в свою

¹²⁹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175.

¹³⁰ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2023. № 72. Ст. 249.

чергу через різні механізми та інструменти. Враховуючи, що результатами діяльності суб'єктів публічної служби є акти таких суб'єктів, пропонуємо зупинитись на їх визначенні, що дозволить в результаті проаналізувати можливі шляхи наглядати за ними.

Дослідник Бойко І. у процесі розкриття змісту актів публічної адміністрації пропонує їх поділ на два основні види: правові, до складу яких в свою чергу входять політико-правові; програмні та планувальні; нормативно-правові; індивідуальні; адміністративні; загальні адміністративні; процедурні рішення та дії; кадрові або службові; інші організаційно-розпорядчі; адміністративні договори та фактичні дії та технічні (прості) акти. Науковець зазначає, що правові акти – це ті, що «найтісніше пов'язані з правом – уповноваження на їх прийняття, порядок прийняття, набуття чинності, оскарження, припинення дії регулюється законодавчими актами. Крім того, прийняття таких актів, як правило, тягне за собою настання юридичних наслідків – встановлюється чи змінюється правове регулювання суспільних відносин або вирішується конкретна справа»¹³¹, тоді як фактичні дії та технічні (прості) акти «супроводжують діяльність із публічного адміністрування. Вони прямо не передбачені правовими актами і їх вчинення не тягне за собою юридичних наслідків для особи. Але без них не можливо забезпечити належну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Ця категорія актів є найменш дослідженою науковцями»¹³².

Відносно новий для правової системи України та довгоочікуваний Закон «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX містить наступну категорію: «3) адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)»¹³³. Адміністративний акт відрізняється з-поміж інших саме індивідуальним характером дії та направленість на окремого суб'єкта правовідношення.

¹³¹ Бойко І. В. Види актів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство* : електронне наукове видання. С. 498–499. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.73>.

¹³² Там само. С. 501.

¹³³ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2023. № 15. Ст. 50.

Група учених-адміністративістів пропонує розглядати адміністративний акт як форму діяльності уповноважених суб'єктів. При цьому дослідники зазначають, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій¹³⁴.

Учені також вважають, що уся сукупність актів має відповідати певним вимогам, до яких пропонують відносити ухвалення на основі Конституції та законів України і відповідність їм; видання таких актів органами та посадовими особами публічної адміністрації тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень; відповідність меті, приписам і вимогам законодавчого акта, з приводу якого вони ухвалені; видання у встановлених порядку і формі¹³⁵.

Водночас дослідники зазначають, що «індивідуальні адміністративні акти є найбільш поширеним способом реалізації публічною адміністрацією владної компетенції щодо забезпечення завдань адміністративного права; сутність їх полягає в тому, що вони встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини та звернені до конкретних суб'єктів і об'єктів адміністративно-правового регулювання; їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування»¹³⁶.

Не слід оминати увагою той факт, що відповідність актів суб'єктів публічної служби потребує додаткового контролю та нагляду. Саме в даному аспекті і проявляється інститут нагляду за законністю актів, який по суті є гарантією їх відповідності закону, їх дії та ймовірному позитивному впливу на систему правовідносин.

У зв'язку із цим питання гарантій потребує додаткового аналізу та дослідження в площині адміністративно-правових відносин.

¹³⁴ Галунько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1 : Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с. С. 132.

¹³⁵ Там само. С. 143.

¹³⁶ Там само. С. 137.

Вважаємо варто навести наукову позицію щодо гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні. Зокрема, професор Є. Легеза, розглядаючи у своїй науковій роботі розглядаючи у своїй науковій роботі означену проблематику, пропонує такі види гарантій: оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг у судовому порядку (адміністративне судочинство); контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг; звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до закону України «Про звернення громадян»; притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду публічної послуги¹³⁷.

По суті, усі перелічені види є інструментами гарантування законності актів суб'єктів публічної служби, які можуть застосовуватись як окремо, такі комплексно.

Інша позиція стосовно гарантій законності полягає у тому, що їх можна розуміти через призму вимог діяльності уповноважених суб'єктів (Ю. Легеза, Д. Власенко)¹³⁸ або ж як не лише сукупність засобів та способів, а як єдність елементів і як цілісне юридичне утворення¹³⁹.

Нормативно вимоги і гарантії законності можуть бути виражені у змісті положень статей відповідних нормативно-правових актів, що регулюють принципи (засади) діяльності відповідних суб'єктів, у процесуальних положеннях діючих кодексів або ж матеріальних додаткових вимогах. Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» від 05.11.2025 № 4677-IX Кодекс адміністративного судочинства України було доповнено наступними положеннями:

«1) частину другу статті 150 доповнити пунктом 3 такого змісту:

«3) очевидними є ознаки протиправності акта органу місцевого самоврядування і невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду про відновлення становища, яке існувало

¹³⁷ Легеза Є., Власенко Д. Поняття та види гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні. *Наше право*. 2022. № 3. С. 147–151.

¹³⁸ Там само. С. 149.

¹³⁹ Нагарний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2003. 205 с. С. 286.

до прийняття такого акта (у справах щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування)»;

2) частину першу статті 238 доповнити пунктом 9 такого змісту:

«9) щодо оскарження актів органів місцевого самоврядування у справах щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування, якщо судом встановлено наявність відповідних повноважень із здійснення державного нагляду (контролю) у зазначеній сфері, передбачених законом, в інших органів державної влади»¹⁴⁰.

Варто зазначити, що положення частини 2 статті 150 Кодексу адміністративного судочинства України регулює порядок забезпечення позову, яке допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи за наявності відповідних умов¹⁴¹ (якою і було доповнено відповідну статтю). Частина ж перша статті 238 Кодексу адміністративного судочинства України містить перелік підстав для закриття провадження в адміністративній справі.

Законом № 4677-IX було також доповнено Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтями 76-1 та 76-2:

«Стаття 76-1. Забезпечення законності актів обласних рад

1. Забезпечення законності актів обласних рад здійснюється центральним органом виконавчої влади, визначеним Кабінетом Міністрів України (далі – орган із забезпечення законності).

2. Орган із забезпечення законності здійснює забезпечення законності актів обласних рад шляхом:

1) запобігання порушенню законності в актах обласних рад у порядку, визначеному цією статтею;

2) державного нагляду за актами обласних рад, визначеними цією статтею...».

«Стаття 76-2. Забезпечення законності актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, районних рад

1. Забезпечення законності актів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, районних рад

¹⁴⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування : Закон України від 05.11.2025 № 4677-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-20#Text>

¹⁴¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

здійснюється місцевими державними адміністраціями у порядку, визначеному Законом України “Про місцеві державні адміністрації”»¹⁴².

Також були внесені відповідні зміни у положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації»:

«Стаття 16–1. Забезпечення місцевими державними адміністраціями законності актів органів місцевого самоврядування

Забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування здійснюється місцевими державними адміністраціями щодо актів:

- 1) районних рад – обласними державними адміністраціями;
- 2) сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів – районними державними адміністраціями...»¹⁴³.

Окрім перелічених положень додатково було визначено низку заходів для запобігання порушенню законності в актах обласних рад органом із забезпечення законності (вимога про усунення порушення закону; звернення до суду з позовом про визнання акта (окремих його положень) обласної ради незаконним (протиправним) та його скасування (визнання нечинним)^{144; 145}) та порядок здійснення нагляду за законністю.

Як зазначає ініціатор законопроекту, «Консенсусна редакція ухваленого законопроекту погоджена між центральною та місцевою владою. Документ впроваджує нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування щодо делегованих повноважень. Тобто, держава буде наглядати за тим, на що безпосередньо дає кошти та повноваження. Також варто наголосити, що закон набуде чинності через рік після завершення воєнного стану, адже всі розуміють, що тільки цивільні адміністрації повинні мати таку опцію». Також наголошується на тому, що законопроект є однією із вимог євроінтеграційних зобов'язань програми Ukraine Facility, його вартість становить 560 мільйонів євро, тобто майже 30 мільярдів гривень¹⁴⁶.

¹⁴² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

¹⁴³ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

¹⁴⁴ Там само.

¹⁴⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

¹⁴⁶ Віталій Безгін: Через рік після завершення воєнного стану держава наглядатиме за законністю актів органів місцевого самоврядування. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/268032.html

Окрім зазначено, варто наголосити, що реалізація зазначеного законопроекту дозволить у разі виявлення актів, що суперечать законодавству, державним адміністраціям звернутися до відповідної ради з вимогою усунути порушення, а у випадку відсутності реакції ради – подається позов до суду. Перехідними положеннями до прийнятого закону передбачено, що закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, і вводиться в дію через 12 місяців після скасування воєнного стану в Україні. На перехідний період протягом року з дня введення його в дію функції з нагляду за актами сільських, селищних і міських рад здійснюватимуть обласні державні адміністрації, а Кабінет Міністрів України має протягом шести місяців привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону та визначити центральний орган виконавчої влади, який забезпечуватиме законність актів обласних рад. Більше того, Закон був розроблений для виконання положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Він має на меті створити зрозумілу, прозору й передбачувану систему нагляду за рішеннями місцевих рад, що сприятиме зміцненню принципів законності, підзвітності та балансу повноважень між рівнями влади¹⁴⁷.

Законопроектом передбачено, що органи із забезпечення законності здійснюють державний нагляд за актами відповідних органів місцевого самоврядування у разі відсутності в інших органів державної влади повноважень із здійснення державного нагляду, у відповідній сфері (галузі), що прямо передбачено спеціальним законом. Державний нагляд за актами органів місцевого самоврядування здійснюється щодо: нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування; індивідуальних актів, що приймаються / видаються органами місцевого самоврядування з порушенням закону, перевищенням повноважень або з порушенням процедури їх прийняття / видання¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Президент підписав Закон про забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. *Децентралізація*: вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/news/20180> (дата звернення: 24.11.2025).

¹⁴⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. *Верховна Рада України. Законопроекти* : вебсайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/fbcbacb2-8ac8-44b3-87cf-30d2c75852f7> (дата звернення: 23.11.2025).

Висновки

Таким чином, система нагляду за дотриманням законності актів публічної служби реалізується через: по-перше, визнання необхідності дотримання принципу (засади) законності на рівні прямих положень Конституції України, нормативних положень інших законодавчих актів, практики правозастосування; по-друге, через можливість судового оскарження рішень суб'єктів публічної служби; по-третє, через можливість адміністративного нагляду за дотриманням законності відповідними суб'єктами. Особливе місце у системі дотримання законності займають категорія гарантій, які реалізуються через матеріальні норми та процесуальні порядки. Позитивними в контексті забезпечення законності видаються передбачені зміни, які стосуються нового порядку за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування шляхом реалізації державного (адміністративного) нагляду. Нова сформована система нагляду має на меті побудову ефективного зв'язку між місцевим самоврядуванням та державною владою шляхом здійснення адміністративного контролю. Проте, дана нова процедура потребує часу для формування досвіду та практики з метою уникнення зловживанням наданих нових процедурних повноважень суб'єктам державної влади.

Анотація

Дана робота присвячена дослідженню нагляду за дотриманням законності актів публічної служби в умовах функціонування сучасної правової держави. Досліджено концептуальне розуміння принципу законності, наведено приклади його нормативного закріплення та праворозуміння, а також практичного застосування. Особливу увагу присвячено науковим підходам розуміння законності як гарантії діяльності публічної служби. Розглянуто законність у її сутнісному вираженні через тлумачення змісту принципу верховенства права у контексті нормативного закріплення Європейською конвенцією прав людини 1950 року, в результаті чого з'ясовано, що, по-перше, положення Конвенції є ключовими гарантіями захисту прав людини з фіксованою нормативною можливістю оскарження порушень у окремому судовому органі – Європейському суді з прав людини; по-друге, Конвенція захищає осіб від свавілля влади та суб'єктів, уповноважених на виконання функцій публічної влади через механізм оскарження їх рішень та механізм взяття зобов'язань владою на себе дотримувати

її положень (фактично, діятиме механізм стандартизації основ та цінностей, що значно спрощує дотримання порядку захисту прав людини).

Окремо з'ясовано законність як гарантію діяльності суб'єктів публічної служби, окреслено види гарантій їх діяльності. Особливу увагу присвячено новій для правової системи України процедури нагляду за дотриманням законності актів органів місцевого самоврядування, наведено приклади нормативного доповнення діючої нормативно-правової бази. З'ясовано, що наведені зміни варто вважати позитивними в контексті забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування шляхом реалізації державного (адміністративного) нагляду. Визначено, що нова сформована система нагляду має на меті побудову ефективного зв'язку між місцевим самоврядуванням та державною владою шляхом здійснення адміністративного контролю. Проте, дана нова процедура потребує часу для формування досвіду та практики з метою уникнення зловживанням наданих нових процедурних повноважень суб'єктам державної влади.

Ключові слова: *нагляд, законність, акт публічної служби, принципи законності, гарантія, акти органів місцевого самоврядування, ефективність, правозастосування.*

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Постанова Верховного Суду від 19 серпня 2022 року у справі № 160/4933/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105826253> (дата звернення: 19.11.2025).
3. Берназюк Ян. Принцип законності як один із елементів верховенства права: особливості застосування під час вирішення соціальних спорів. Національна школа суддів України. Харківське регіональне відділення. Семінар для суддів та помічників суддів адміністративних судів. «Соціальні спори. Способи захисту» (21 квітня 2023 року). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist%20\(1\).pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist%20(1).pdf)
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 4 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

5. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.
6. Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493–III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077–IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2023. № 72. Ст. 249.
10. Бойко І. В. Види актів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство* : електронне наукове видання. С. 498–499. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.73>.
11. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073–IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2023. № 15. Ст. 50.
12. Галунько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1 : Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. 272 с.
13. Легеза Є., Власенко Д. Поняття та види гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні. *Наше право*. 2022. № 3. С. 147–151.
14. Нагарний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2003. 205 с.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування : Закон України від 05.11.2025 № 4677–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-20#Text>
16. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

19. Віталій Безгін. Через рік після завершення воєнного стану держава наглядатиме за законністю актів органів місцевого самоврядування. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/268032.html (дата звернення: 20.11.2025).

20. Президент підписав Закон про забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/news/20180> (дата звернення: 24.11.2025).

21. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. Верховна Рада України. *Законопроекти* : вебсайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/fbcbacb2-8ac8-44b3-87cf-30d2c75852f7> (дата звернення: 23.11.2025).

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ДОКТРИНІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Малюга Леся Юріївна,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін,
Національна академія Служби безпеки України,
вул. М. Максимовича, 22, м. Київ, 03066, Україна*

Булкат Марина Сергіївна,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри галузевого права та загальноправових дисциплін,
Інститут права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»,
суддя місцевого загального суду,
вул. Львівська, 23, м. Київ, Україна*

Вступ

Питання вдосконалення правового статусу, законодавчого регулювання та практики публічної служби, а також державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (як її складових) – залишаються на вістрі наукового опрацювання фахівців різних наукових галузей. Їх основою є вітчизняні фундаментальні наукові праці¹⁴⁹. Підготовлено низку енциклопедичних видань¹⁵⁰ та проаналізовано конституційні засади функціонування публічної служби. Так, частина друга статті 19 Конституції України вважається основою закріплення

¹⁴⁹ Див., наприклад, Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... докт. юрид. н. : 12.00.01. Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 1999. 36 с.; Органи державної влади України : монографія / В. Ф. Погорілко, А. Т. Кривенко, Н. Г. Григорук, О. В. Батанов, В. Б. Авер'янов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 592 с.; Цветков В. В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : монографія. Київ : Оріяни. 1998. 364 с.; Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. Державне управління і політика : монографія. Київ : Абрис, 2006. 312 с.

¹⁵⁰ Див., наприклад, Енциклопедичний словник з державного управління / укл.: 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.

на конституційному рівні принципу адміністративного права – законності управлінської діяльності, який, своєю чергою, за теорією адміністративного права поділяється на принципи переваги закону та обмеження законом¹⁵¹.

Основні теоретичні та практичні засади щодо публічної служби систематично подаються у формі навчального матеріалу з метою їх використання у освітньому процесі¹⁵². У закладах вищої освіти викладають навчальні дисципліни «Державна служба», «Державне управління»¹⁵³, «Публічне управління», «Публічне адміністрування»¹⁵⁴, «Публічне управління та адміністрування» в межах спеціальності «Право»¹⁵⁵. Крім того, запроваджено викладання навчальних дисциплін «Службове право» та «Муніципальне право». Триває вивчення питань публічної та державної служби у межах інших наукових галузей та навчальних спеціальностей, зокрема економічних, наприклад – «Менеджменту»¹⁵⁶.

¹⁵¹ Рижков Г. Конституційно-правові вимоги до управлінської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 132–134.

¹⁵² Див., наприклад, Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283028.html?page=9>; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.; Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підруч. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. С. 3; Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.

¹⁵³ Див., наприклад, Філіповський В. М. Основи теорії державного управління : навч. посіб. Луганськ : Ноулідж, 2009. 216 с.

¹⁵⁴ Див., наприклад, Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 256 с.

¹⁵⁵ Булат М. С. Сучасні тенденції розвитку адміністративного права України: навчальна дисципліна : підручник. Київ : Норма права, 2023. 500 с.

¹⁵⁶ Див., наприклад, Карпенко О. А., Білявська О. Б. Діяльність органів публічного управління в системі соціально-економічних відносин : методичні матеріали для викладачів. Київ : Вид-во НАДУ, 2008. 20 с.; Карпенко О. А., Білявська О. Б. Діяльність органів публічного управління в системі соціально-економічних відносин : навч.-методич. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2008. 56 с.; Карпенко О. А. Антикризове управління: методичні рекомендації до вивчення дисципліни Київ : НАДУ, 2008. 31 с.; Карпенко О. А. Управління ризиками і кризами : метод. рекомендації до вивчення дисципліни. Київ : НАДУ, 2008. 30 с.; Карпенко О. Вплив світових тенденцій на формування й реалізацію державної кадрової політики України. *Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування* : матер. наук.-практ. конф. : у 4 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. Т. 1. С. 98–100;

1. Тенденція розвитку доктрини публічної служби – кроссекторальне опрацювання питань публічної служби в площині гуманітарних наук

Першочергово слід відмітити центральну тенденцію розвитку доктрини публічної служби – кроссекторального опрацювання питань публічної служби в площині гуманітарних наук – права, політології, філософії, історії, соціології тощо. У цьому контексті правники активно послуговуються здобутками різних гуманітарних наукових сфер. Окремо слід відзначити питання співвідношення науки адміністративного права і науки (підгалузі, напряму адміністративного права) про державне управління у контексті вивчення публічної служби.

Так, в українській доктрині сформувалася наука (підгалузь, напрям адміністративного права) державного управління. Її визначають як відносно самостійну сферу і спосіб наукових досліджень, що має своїм об'єктом державне управління як різновид управління взагалі та соціального управління зокрема, а також як вид професійної діяльності¹⁵⁷.

У 1992 р. було створено Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 створено Українську академію державного управління при Президентові України. У 1996 р. розпочали діяльність її регіональні підрозділи у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові, які в 2001 р. отримали статус регіональних інститутів. Указом Президента України від 21 серпня 2003 р. № 869 Академії було надано

Карпенко О. А. Забезпечення функціонування системи управління персоналом публічної служби. *Управління сьогодні та завтра* : міжнар. управлінський форум. *Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2008. Вип. 3. С. 314–316; Карпенко О. А. Формування державної кадрової політики з урахуванням сучасних умов ризикового розвитку. *Формування ринкових відносин в Україні*. Київ : НДЕІ Мінекономіки України, 2008. № 2. С. 25–34; Карпенко О. А. Управління персоналом державної служби – вимога часу. *Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання* : матер. міжнар. наук.-практ. семінару. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. С. 86–88; Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія / авт. кол.: В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. В. М. Олуйка. Київ : НАДУ, 2008. 420 с.; Карпенко С. В., Карпенко О. А. Реалізація функції збереження цілісності держави в діяльності державних службовців. *European vector of contemporary psychology, and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland* : monograph. Lublin : Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2018. Р. 113–131; Карпенко С. В., Карпенко О. А. Сучасні виклики у сфері публічного управління держави. *Актуальні проблеми молоді в сучасних соціально-економічних умовах* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. Житомир : ПП «ДжіВіЕс», 2019. С. 66–68.

¹⁵⁷ Державне управління : підруч. : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 29.

статус національної з наступним перейменуванням у Національну академію державного управління при Президентові України. В її складі було створено навчально-наукові інститути (Указ Президента від 14 серпня 2012 р. № 471): Інститут вищих керівних кадрів, Інститут «Вища школа державного управління», Інститут державної служби та місцевого самоврядування¹⁵⁸.

У закладах вищої освіти України було відкрито відповідні навчальні спеціальності «державне управління», опрацьовано їх освітні програми. Практика викладання дисциплін «Державне управління», «Публічне адміністрування», «Державне управління та місцеве самоврядування» тощо поступово набула поширення¹⁵⁹.

Крім того, протягом останніх двадцяти років проводилися наукові дослідження з проблем державного управління. Розроблено паспорт наукової спеціальності з державного управління: галузь, в якій присуджуються наукові ступені – державне управління. В його межах відбувалося вивчення як загальних питань механізмів державного управління, так і державної служби, місцевого самоврядування тощо. Основними центрами наукових досліджень у цей період залишалися Національна академія державного управління при Президентові України, регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президентові України та Інститут законодавства Верховної Ради України.

Науковці проаналізували, що лише за спеціальністю «державна служба» державного управління протягом 2003–2013 рр. було захищено 14 докторських і близько 60 кандидатських дисертацій¹⁶⁰. Проте натеper ці показники зросли більш як вдвічі. Першим доктором наук за спеціальністю «державна служба» в 2004 р. став С. Сербогін. Його монографія

¹⁵⁸ Національна академія державного управління при Президентові України : веб-сайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Національна_академія_державного_управління_при_Президентові_України

¹⁵⁹ Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електрон. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.; Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.; Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / Скидан О. В., Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.; Долженков О. О. Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності : навч. посіб. Одеса : Вид. Букаєв В. В., 2019. 190 с.; Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. 2-е вид., доп. та перер. Харків : Право, 2021. 238 с.; Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр, Х. І. Калашнікова, М. К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

¹⁶⁰ Липовська Н. А. Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» у Дніпропетровську. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 5–9. DOI: <https://doi.org/10.15421/151301>.

«Державний службовець у відносинах між владою і суспільством»¹⁶¹ і навчальний посібник «Влада і державна служба: Історичний аспект»¹⁶² дотепер мають науковий інтерес та високі індекси цитування. Надалі продовжуються успішно захищатись чимало дисертаційних досліджень у сфері державної служби¹⁶³. Підготовлені доктори наук з державного управління (В. Баштанник, В. Дрешпак, Н. Липовська, І. Письменний, І. Хожило). В межах наукової школи сформувалася практика вивчення особливостей розвитку видів державної служби – митної, податкової, виконавчої тощо. Між тим, серед «адміністративістів» лунають думки, що такої науки немає, що ці дослідження – напрям / підгалузь адміністративного права. Натепер дискусія триває і щодо співвідношення предметів вивчення державного управління та службового права, а також муніципального права.

У науковій доктрині обговорюється викладання дисциплін з державного управління у відриві від адміністративного права. Так, А. Комзюк звернув увагу на викладання деяких дисциплін адміністративно-правового профілю в юридичних вищих закладах освіти. Зокрема, науковець вважав необґрунтованим викладання дисципліни «Публічне адміністрування»¹⁶⁴.

У контексті розвитку фундаментальних основ публічної служби зберігається інтерес до напрямку щодо поглиблення наукових розумінь категорій «публічність», «публічна сфера» тощо. Вивчаючи їх, науковці

¹⁶¹ Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством. 2002. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Qrc8YeEAAA&hl=ru>

¹⁶² Серьогін С. Влада і державна служба: Історичний аспект : навч. посіб. 1999. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Qrc8YeEAAA&hl=ru>

¹⁶³ Гончарук Н. Т. Формування й реалізація державної кадрової політики в установах, організаціях і на підприємствах аграрного сектора економіки України : дис... канд. н. з держ. управління : 25.00.03. Київ : УАДУ, 2002. 237 с.; Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : дис... докт. н. з держ. упр. : 25.00.03. Київ : НАДУ, 2007. 488 с.; Захарченко В. Ю. Організаційно-правові засади реформування системи державної служби в Україні : дис. ... канд. н. з держ. управління : 25.00.03. Дніпро : Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління НАДУ, 2007. 210 с.; Петрусь С. П. Управління кадровими ресурсами в умовах модернізації Державної митної служби України : дис. ... канд. н. з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро : Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління НАДУ, 2006. 248 с.; Рашитова Н. К. Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект : дис. ... канд. н. з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро : Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління НАДУ, 2006. 233 с.; Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України : автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ, 2010. 20 с.

¹⁶⁴ Комзюк А. Т. Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*. С. 17.

апелюють до історії від античних держав¹⁶⁵. Вказують, що основними сферами прояву публічності в період існування античних держав були політика й право. Відзначають, що публічний дискурс Стародавнього Риму характеризувався професіоналізацією його суб'єктів, активним використанням можливостей писемної фіксації інформації, протоколюванням й архівуванням виступів ораторів, багатою методичною базою: правила, норми побудови промови, дидактичні вправи, засоби підготовки й практики оратора були чітко встановлені¹⁶⁶. Розподіл публічних повноважень змінився в добу Середньовіччя, у «феодальний період». Правитель стає центром сфери публічного управління, вплив суспільних і приватних інститутів суттєво зменшений. Зміни а розумінні «публічності» припадають на початок XVIII ст. із появою концепцій Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж. Руссо. Ідеї вольності, рівності людей-громадян, як концепцій ліберальної демократії, визначають перевагу особистості над суспільством. Саме ці ідеї формували уявлення про публічність людини Нового часу. Науковці вказують, що динаміку публічного дискурсу Європи в епоху Відродження і перших століть Нового часу визначили дві групи факторів. Перша – соціально-політичні трансформації з тенденцією до деструкції феодалізму, формування буржуазної соціальної системи. Так, остаточно інституціоналізувалося громадянське суспільство, демаркувалися принципові межі між суспільним і державним просторами. Друга група факторів пов'язана з поширенням книгодрукування. До кінця XV ст. технологія друкування з використанням рухомого друкарського шрифту ширилася Європою, завдяки чому значно інтенсифікувався процес тиражування текстів. Саме вони стали одним із основних джерел формування громадської думки. Проте з кінця XVIII до середини XX ст. формувалася, так звана, новітня «буржуазна публічність», залежна від соціально-політичних тенденцій лібералізації економічних відносин і вільного обігу

¹⁶⁵ Див., наприклад, Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Інст історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009.

¹⁶⁶ Волковинська В. О. «Відкритість» у соціальному просторі: щодо проблеми окреслення феноменів «публічність» і «приватність». *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2016. № 14. С. 19–22; Васильева Л. А. Публічність як затребувана правова матриця громадянського суспільства. *Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення: тези наук.-практ. семін.* (Харків, 21 лютого 2020 р.) / НДІ публ. політики і соц. наук. Харків : НДІ ППСН, 2020. С. 15.

праці та капіталу. В такому середовищі продовжилося формування ідей громадянського суспільства, його представники за допомогою окремих публічних форм особистої демонстрації, не через владу й насильство, а через авторитет і право мали можливість заявляти про свої інтереси перед державою, суспільством, демонструючи відкритість поглядів.

Ю. Габермас, розмежовуючи поняття публічності й публічної сфери, зазначив, що публічна сфера має бути простим, доступним для громадян «місцем», в якому формується громадська думка. Вона є думкою окремих громадян, які збираються для обговорення завдань, цілей суспільного значення, тих, хто прагне захистити свої першочергово економічні (пізніше політичні) інтереси¹⁶⁷. Вчений відзначив, що про формування історичної локалізації публічної сфери можна говорити починаючи лише з кінця XVIII ст. Коли нова буржуазна публічність, що постала на ліберальних економічних відносинах і вільному обігу праці й капіталу, виникає як відповідь на вимоги окремих соціальних лідерів, що мали приватну власність, а отже, – спільно-публічні інтереси. Прихильники громадянського суспільства у публічній сфері заявляли про свої соціально-економічні інтереси, формували відкриту громадську думку через дебати. Такі раціональні обговорення, аргументовані публічні промови ґрунтувалися на загальних правилах толерантної комунікації, обов'язково включали факт досягнення згоди – консенсусу. За Ю. Габермасом, публічна сфера – це сфера соціального життя, у якій формується консолідована громадська думка. Вона вимагає від усіх охочих неупередженого й незацікавленого в особистісній мотивації неагресивного публічного діалогу.

Х. Арендт ототожнила публічне і соціальне середовища, де може відбуватися відкрита взаємодія. Публічність – усе, що постає перед загалом, що для будь-кого видиме й привселюдне, супроводжується максимальною відкритістю. Публічне означає загальний світ, що створений фізично, тобто людськими руками. Публічність стає поняттям для позначення всього, що відбувається між людьми, що відчутне для всіх і виступає на передній план у соціальному середовищі. Дослідниця зазначала: «говорячи й діючи,

¹⁶⁷ Habermas J. Further Reflections on the Public Sphere. Habermas and the Public Sphere: Studies in contemporary German social thought / Calhoun Craig (ed.). Cambridge. MA : MIT Press, 1992. P. 359–402.

люди активно відрізняють себе один від одного... вони – модуси, у яких розкриває себе людяність»¹⁶⁸. Таку публічну унікальність Х. Арент пов'язувала із вчинком, відповідальністю та правом.

Натомість Л. Васильєва запропонувала розглядати сучасну публічність як семіозис права та процесу, в якому реальність функціонує як система знаків: правові норми, суб'єкт права, правова поведінка, правова реальність. Правові норми вказують на щось (із середовища правової реальності) для когось (соціального суб'єкта), який, інтерпретуючи отриману інформацію, діє, посилаючись на норми правової поведінки й етики. Семіозис права та процесу, згідно з підходом Л. Васильєвої, потребує автентичної публічності, що може формуватися лише в умовах громадського суспільства й толерантної свідомості сучасної людини¹⁶⁹.

У профільних правничих публікаціях адміністративного права науковці традиційно вказують на розвиток усіх його доктринальних напрямів та стрижневих категорій, зокрема публічної служби, з урахуванням концепції людиноцентризму. Натхненником її використання у вітчизняному адміністративному праві, як відомо, був В. Авер'янов.

Серед актуальних напрямів досліджень не «втрачає позиції» дефініювання публічної служби та дотичних понять. Так, у науковій доктрині існує достатня кількість визначень публічної служби. За твердженням В. Авер'янова, публічна служба є похідною від поняття «публічна адміністрація», ключовими елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування¹⁷⁰. В. Журавський та В. Серьогін визначили її як службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, спрямовану на вирішення суспільних справ¹⁷¹. О. Петренко сформулювала два підходи до розуміння поняття «публічна служба»: як служба в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади, служба в апараті органів прокуратури, діяльність неатестованих

¹⁶⁸ Arendt Hannah. Vita Activa. URL: https://www.academia.edu/33301474/On_The_Borders_of_Vita_Activa

¹⁶⁹ Васильєва Л. А. Публічність як затребувана правова матриця громадянського суспільства. *Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення*. С. 17.

¹⁷⁰ Авер'янов В. Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=18>

¹⁷¹ Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. Київ : Видавн. дім «Ін Юре», 2004. С. 109.

працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади¹⁷².

Між тим, науковці почасти вказують, що у вітчизняній доктрині до кінця не встановлена відмінність між термінами «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», що породжує суперечності у їх розумінні¹⁷³. Визначення сутності публічної служби можливе за умови дослідження особливостей тих видів діяльності, які в сукупності становлять її як єдине публічно-правове явище. Враховуючи те, що в юридичній літературі зустрічаються такі поняття, як «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», «муніципальна служба», у вітчизняній науці зберігається тенденція до обґрунтування їх співвідношення¹⁷⁴. У вітчизняній доктрині співвідношення публічної та державної, служби в органах місцевого самоврядування більш-менш усталено визначають як ціле та складові. Однак напрям дослідження щодо їх співвідношення зберігає актуальність. Натепер його виразником є вивчення зарубіжного досвіду¹⁷⁵.

Науковці вказують, що у Німеччині термін «публічна служба» застосовують у широкому значенні. Публічна служба охоплює публічно-правові

¹⁷² Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ : ДПІДУ НАДУ, 2008. С. 16.

¹⁷³ Стельмашук А. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». URL: file:///C:/Users/User/Downloads/znpnadu_2009_1_8.pdf

¹⁷⁴ Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. С. 6.

¹⁷⁵ Див., наприклад, Болотіна Є. В., Нікітенко А. В. Сучасні західні концепції управління і моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1 (47). С. 96–100; Решота О., Решота П. Основні концепції реформування державного управління США та Європейського Союзу. *Демократичне врядування*. 2010. Вип. 6. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik6/fail/Reshota.pdf; Кухарева Г. Розвиток публічного управління Франції: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 4 (35). С. 13–20; Берлач Н. А., Кобець М. А. Особливості публічного адміністрування Німеччини: досвід для України. *Наука і правоохорона*. 2018. Вип. 4 (42). С. 17–25; Цвих В., Неліпа Д. Сучасна теорія публічного управління в США: від постбюрократичної парадигми Б. Армаджані та М. Барзеля до постмодерної концепції Ч. Фокса та Г. Міллера. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Сер. Державне управління. 2020. Вип. 11. С. 53–61. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/11-6/7>.

відносини чиновника з населенням та визначає правовий статус службовців, які укладають трудову угоду. При цьому розрізняють чиновників, службовців та працівників. У США державна служба – категорія, що відображає діяльність осіб, праця яких оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади. Принцип розподілу повноважень відбувається через систему «стримувань і противаг» і передбачає «умовну автономність» складових державної влади. Система державної служби США є відкритою і характеризується відсутністю спеціалізованих закладів з підготовки керівного персоналу, державних службовців. Навчання здійснюється в університетах за загальними напрямками підготовки. У Великобританії керівництво державною службою здійснюють вищі органи держави та посадові особи, а саме: прем'єр-міністр та кабінет міністрів. При цьому чиновники «формально» перебувають на службі у монархії. Адміністрація Великобританії незалежна й аполітична. Зміни уряду рідко призводять до змін у складі урядової служби. Бельгійські органи влади представляють працівники урядових органів (федерального, регіонального та комунального рівнів), а також лікарі, податківці, освітяни. Систему державної служби Італії формують дипломати, префекти, а також речники, що обіймають вищі керівні посади в публічних адміністраціях державного рівня. Інших службовців формально вважають держслужбовцями, оскільки їхню роботу визначають колективні угоди, що укладаються між агенціями та профспілками. У Польщі існує публічна служба, до якої належать професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівнів. Розрізняють цивільних службовців, які призначаються на посаду спеціалістів державної служби, та працівників цивільної служби, яких беруть на роботу на основі контракту. Закрита система державної служби притаманна Франції, яка характеризується обмеженням доступом до державної служби та низькою мобільністю службовців. Конкуренція кандидатів підтримується шляхом вступних іспитів. Державна служба у Франції відображає діяльність професійних агентів на службі держави й загалом будь-якої адміністрації. Державних службовців поділяють на: функціонерів та службовців, які введені до штату з наданням чину; функціонерів, яких набирають за контрактом і які не належать до штату. Чітке розмежування між публічною та державною службою спостерігається у Польщі. У деяких країнах (Німеччині, Австрії, Бельгії,

Італії) державно-правовий інститут переважно позначають «публічна служба», в інших країнах (Великобританії, США, Франції) здебільшого використовують термін «державна служба»¹⁷⁶.

Виразним напрямом досліджень є вивчення питань європеїзації вітчизняної практики публічної служби. Його досліджують в різних наукових сферах¹⁷⁷.

У зв'язку з практикою європеїзації українського законодавства у сфері регулювання публічної служби, кадрових процедур, участі іноземних експертів, у межах вказаного напрямку щодо вивчення питань європеїзації вітчизняної практики публічної служби актуальним є наукове осмислення співвідношення публічної служби та українського громадянства. Так, статтею 38 Конституції України визначено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». На початках формування законодавства про державну службу науковці стверджували, що Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця, – наявність громадянства України¹⁷⁸. Натепер активно обговорюється доцільність та межі діяльності осіб з іноземним громадянством, які де-факто, виконують функції публічної служби.

2. Тенденція розвитку доктрини публічної служби – пошук оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців, особливо в період війни

Комплексною тенденцією досліджень останнього періоду можна виокремити пошук оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців. Аналізуючи практику, фахівці зауважили, що найменше державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні було зафіксовано у 2005 р. – 339 049 осіб (з них державних службовців – 247 124,

¹⁷⁶ Стельмашук А. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». URL: file:///C:/Users/User/Downloads/znpradu_2009_1_8.pdf

¹⁷⁷ Див., наприклад, Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: дис. ... канд. політ. наук. Івано-Франківськ, 2015. 238 с.

¹⁷⁸ Біла А. Р. Право на державну службу та механізм його реалізації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 33–37.

посадових осіб місцевого самоврядування – 91 925). Найбільше – у 2009 р. – 384 197 (з них державних службовців – 283 408, посадовців місцевого самоврядування – 100 789). Упродовж 2010–2012 рр. зросла кількість посадовців у центральних органах виконавчої влади: у 2010 р. – 9420 осіб, 2012 р. – 10 021, а також судової влади і прокуратури – з 27 450 осіб у 2010 р. до 32 096 осіб у 2012 р.¹⁷⁹. Проаналізувавши тенденції держслужби під час повномасштабної війни за допомогою, експерти стверджують, що кількість державних службовців зросла на 36 %¹⁸⁰. Така тенденція продовжується і на сьогодні, не зважаючи на те, що Кабмін видав постанову про скорочення державних службовців у територіальних органах деяких відомств, що засвідчує про суперечливі тенденції¹⁸¹. Наразі за результатами моніторингу кількісного складу державних службовців за перший квартал 2025 року фактична кількість працюючих держслужбовців склала 156 792 осіб. Цей показник зріс на 516 осіб, порівняно з 2024 року. Кількість посад державної служби за штатним розписом склала 191 890. Це менше на 282 посади, порівняно з попереднім періодом¹⁸². Варто врахувати, що дані зазначено без урахування частини тимчасово окупованих територій, меж районів воєнних (бойових) дій або блокованих районів, а також без урахування посад державних службовців, інформація про перебування на яких становить державну таємницю. З огляду на це на вістрі обговорення у вітчизняній доктрині перебувають різні ідеї, спрямовані на пошук оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців, зокрема засобами цифровізації.

У 2015 р. міжнародні експерти представили результати порівняльного аналізу в більш як 20 країнах світу. Наприклад, Естонія (кількість населення 1,3 млн) на 1 чиновника припадало 50 громадян (загальна кількість

¹⁷⁹ В Україні за останні вісім років кількість чиновників зросла на 30 тисяч. URL: https://zakid.net/v_ukrayini_za_ostanni_visim_rokiv_kilkist_chinovnikiv_zroslo_na_30_tisyach_n1291173

¹⁸⁰ Кількість державних службовців зросла на 36 %. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/progress/kilkist-derzhavnikh-sluzhbovtsiv-zroslo-na-36-yaki-shche-zmini-vidbulisya-v-kadrakh>

¹⁸¹ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 91 і від 5 квітня 2014 р. № 85 : постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2025 № 859. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/859-2025-%D0%BF/stru>

¹⁸² НАДС оприлюднено кількісний склад державних службовців за перший квартал 2025 року. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-opryliudneno-kilkisnyi-sklad-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-za-pershyi-kvartal-2025-roku>

чиновників 26 000); Китай (кількість населення 1340 млн) на 1 чиновника – 19 громадян (загальна кількість чиновників 70 млн); Латвія (кількість населення 2,3 млн) на 1 чиновника – 26 громадян (загальна кількість чиновників 88 300); Литва (кількість населення 3,3 млн) на 1 чиновника – 165 громадян (загальна кількість чиновників 20 000); Німеччина (кількість населення 83,2 млн) на 1 чиновника – 163 громадянина (загальна кількість чиновників 507 520); США (кількість населення 309 млн) на 1 чиновника – 147 громадян (загальна кількість чиновників 210 1200); Україна (кількість населення 46 млн) на 1 чиновника – 170 громадян (загальна кількість чиновників 283 400); Франція (кількість населення 61 млн) на 1 чиновника – 190 громадян (загальна кількість чиновників 320 000)¹⁸³. У менших за територію і населенням країнах (Латвія, Естонія) припадало відповідно 26 і 50 громадян на 1 чиновника, а в Литві – 165. Утримання чиновників – це «прес» на платників податків, особливо в період війни.

Не втрачають актуальності наукові пошуки у сфері професійної мотивації та вдосконалення у сфері публічної служби. Так, ще на початку 2000-х років науковці звертали увагу, що здійснення управлінської діяльності на рівні, який відповідає спрямуванню демократичних і ринкових перетворень в Україні, можливе лише за наявності достатніх правових знань¹⁸⁴. Вчені акцентують увагу, що кадровий потенціал публічної служби є визначальним елементом в організації суспільства, його функціонування та подальшого розвитку, тому розробка та впровадження нових підходів до розвитку їх професійних компетентностей, які мотивуватимуть до безперервного професійного розвитку є визначальним фактором для забезпечення якісних результатів¹⁸⁵.

Різноманітними аспектами проблеми мотивації та стимулювання персоналу займалися чимало зарубіжних дослідників: Ф. Тейлор, Ф. Гілбрет, Г. Грант, Д. Мак Грегор, У. Оучі, Е. Мейо, К. Альдерфер та ін. Так, Ф. Тейлор

¹⁸³ Сингаївська М. С. Хаджирадаева: Закон про держслужбу дуже прогресивний, але немає інструментів для його впровадження. 2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2152039-svitlana-hadziradeva-zavkafedri-derzavnogo-menedzmentu-nadu-pri-prezidentovi-ukraini.html>

¹⁸⁴ Ніколаєва Л. Завдання і особливості сучасної правової підготовки працівників державних органів управління. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 123–124.

¹⁸⁵ Фенхао Ч., Семенець-Орлова І. Формування механізмів професіоналізації кадрів системи публічної служби. *Університетські наукові записки*. 2020, № 6 (78). С. 149–157. DOI: 10.37491/UNZ.78.14.

організував власну справу з управлінського консультування, першу в історії менеджменту. В 1911 р. – заснував Товариство сприяння науковому менеджменту¹⁸⁶. Ф. Гілбрет вважається одним із фундаторів сучасної науки про організацію праці й управління¹⁸⁷. Ф. Герцберг зі своїми колегами у 50–60-х роках ХХ ст. дослідив фактори, які справляють мотиваційний і демотиваційний вплив на поведінку людини, породжують її задоволення чи невдоволення¹⁸⁸. Аналіз проблеми професіоналізації кадрів крізь структуру їхньої професійної мобільності у вітчизняній доктрині започатковані С. Хаджирадевою¹⁸⁹, які дали змогу системно розглянути фактори формування та розвитку професійної мотивації персоналу. Важливість забезпечення професіоналізації державних службовців, а також виокремлення функціонально зумовлених управлінсько-правових імперативів поглиблення професіоналізації публічної служби проаналізована в роботах О. Проневича¹⁹⁰.

На вістрі обговорення продовжують перебувати питання про відповідальність у сфері публічної служби. Як відзначають науковці, удосконалення законодавства з питань відповідальності має бути одним із основних завдань адміністративно-правових досліджень та першочергових завдань законодавця¹⁹¹. Визначення таких положень пройшло еволюційний шлях. Так, у 1976 р. про правовий статус керівників державних органів висловлювалися так: «посада секретаря виконкому (певний аналог сучасного керівника органу виконавчої влади) надається сумніним та поважним людям, які з критичних зауважень, які надійшли на їхню

¹⁸⁶ Taylor Frederick Winslow. The Principles of Scientific Management: monograph. New York : Harper & Brothers, 1911. 114 p.

¹⁸⁷ Gilbreth Frank Bunker. URL: <https://www.britannica.com/biography/Lillian-Evelyn-Gilbreth>

¹⁸⁸ Herzberg F., Mausner B., Snyderman B. The motivation to work. New York : Wiley, 1959. 157 p.; Herzberg F., Mausner B., Snyderman B. The Motivation to Work. New Jersey : Transaction Publishers, 1993. 180 p.; Herzberg F. The Managerial Choice: To be Effective or to be Human. Homewood, Illinois : Dow Jones-Irwin, 1976. 360 p.

¹⁸⁹ Хаджирадаева С. Професіоналізація державної служби як науково-практична проблема. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 4 (24). С. 53–58.

¹⁹⁰ Проневич О. С. Професіоналізація як стратегічний імператив модернізації публічної служби: доктринально-правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2023. № 112. URL: <https://easternlaw.com.ua/uk/osoblive-administrativne-pravo/pronevich-o-s-profesionalizaciya-yak-strategichnij-imperativ-modernizaci%D1%97-publichno%D1%97-sluzhbi-doktrinalno-pravovij-aspekt>

¹⁹¹ Корнута Л. М. Щодо питання удосконалення законодавства про державну службу в частині дисциплінарної відповідальності. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу* : тези Всеукр. наук.-практ. конф. С. 82.

адресу роблять, зазвичай, правильні висновки... тому включення в той чи інший нормативний акт статті про дисциплінарну відповідальність секретаря виконкому не буде, на наш погляд, сприяти підвищенню авторитету, та до того ж не є необхідністю». Звичайно, така думка пояснюється тодішньою ідеологією, є побічним продуктом недемократичних держав і політичних режимів. Водночас у вітчизняній доктрині вже тоді існували інші думки: «Система юридичної відповідальності керівників та інших посадових осіб будується на тих же засадах, що і відповідальність інших громадян»¹⁹². У 2000-х роках вітчизняні науковці стверджували, що ні в кого не викликає заперечень необхідність існування інституту відповідальності усіх суб'єктів правовідносин¹⁹³. Після відновлення незалежності України було чітко визначено: «Ненадійний контроль за діяльністю державних службовців, невідпрацьований механізм адміністративної, матеріальної і навіть дисциплінарної відповідальності – це фактори, що провокують корупцію в державній службі та в інших сферах суспільного життя нашої держави»¹⁹⁴.

Серед практичних питань у сфері відповідальності на публічній службі науковці називають положення щодо дисциплінарної відповідальності, зокрема дисциплінарного провадження та повноважень дисциплінарної комісії. Серед видів юридичної відповідальності часто застосовується саме дисциплінарна, а вчинення дисциплінарного проступку передбачає реалізацію дисциплінарного провадження. Нормативне вирішення питання порядку дисциплінарного провадження та дисциплінарного розслідування є однією з першочергових проблем, що потребують вирішення¹⁹⁵. Науковці вказують, що важливого практичного значення набуло забезпечення доктринального супроводу намічених реформ¹⁹⁶.

¹⁹² Щербак А. І. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Киев: Наукова думка, 1980. С. 86.

¹⁹³ Армаш Н. О. Особливості відповідальності керівників органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 175–177.

¹⁹⁴ Старцев О. Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності. *Право України*. 2000. № 11. С. 112–114.

¹⁹⁵ Корнута Л. М. Щодо питання удосконалення законодавства про державну службу в частині дисциплінарної відповідальності. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*: тези Всеукр. наук.-практ. конф. С. 82.

¹⁹⁶ Коваленко В. Л. Сучасні проблеми правового регулювання державної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 261–263.

3. Тенденція розвитку доктрини публічної служби – збереження інтересу до дослідження актуальних питань державної служби, як її складової

Наукові напрями в межах тематики щодо регулювання та розвитку державної служби безумовно залишаються пріоритетними та актуальними.

Вагомим напрямом у правничій доктрині залишається подальший розвиток службового права. Прихильники підходу щодо виокремлення службового права підгалуззю адміністративного права акцентують увагу на розвитку в Україні науки про право державної служби (службове право). Її предметом є характеристики державної служби як виду публічної служби і як складного правового явища, що охоплює адміністративний, спеціалізований, мілітаризований види служби. Натепер розроблені навчальні видання¹⁹⁷. В провідних університетах утворено відповідні катедри¹⁹⁸. Науковці зазначили, що, враховуючи «генетичні зв'язки» вищезазначеного правового утворення із адміністративним правом¹⁹⁹, навряд чи існують сумніви щодо його місцезнаходження в системі адміністративного права. Суперечки виникають навколо того, яким саме елементом відповідної системи воно є – інститутом чи підгалуззю. Деякі науковці вказали, що достатніх підстав для виокремлення службового права саме як самостійної галузі права на сьогоднішній день немає²⁰⁰. Т. Коломoeць слушно вказала, що науковці, формулюючи висновки про підгалузевий характер службового права, іноді змінюють свою позицію й вважають його інститутом адміністративного права, і навпаки²⁰¹. Підга-

¹⁹⁷ Біла-Тіунова А. Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с.; Біла-Тіунова А. Р., Стець О. М. Службове право України : підруч. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.; Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Вид. дім «Гельветика», 2017. 328 с.; Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за заг. ред. А. І. Берлача. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.

¹⁹⁸ Кафедра службового та медичного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка : веб-сайт. URL: <https://law.knu.ua/ua/kafedra-sluzhbovo-ho-ta-medychnoho-prava>

¹⁹⁹ Колпаков В. К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. *Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку* : монографія / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 84.

²⁰⁰ Коломoeць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права. *Питання адміністративного права*. Кн. 2. С. 131.

²⁰¹ Коломoeць Т. О. Службове право як невід'ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland* : Collective monograph. Lublin : Izdawnictwo «Baltija Publishing», 2018. P. 149–166.

лузю адміністративного права його вважають, наприклад, В. Колпаков, Р. Мельник, Т. Коломоєць²⁰², автори Академічного курсу з адміністративного права за загальною редакцією В. Авер'янова²⁰³. Окремим «витком» наукового дискурсу є предмет службового права. Науковці вказують на характеристики державної служби як виду публічної служби і як, водночас, складного правового явища, яке становлять адміністративна, спеціалізована, мілітаризована види служби²⁰⁴. Чи має предмет службового права охоплювати усі види публічної служби, чи лише державну – обговорюється.

Теоретичні засади створення і функціонування державної служби розглянуто у фундаментальних працях відомих українських учених – В. Авер'янова, С. Дубенко, О. Оболенського, В. Лугового, Н. Нижник та в межах наукової спеціальності «державне управління».

Уніфіковані положення щодо історіографії доктрини державної служби запропонував С. Серьогін. Науковець вказав, що тривалий час державну службу ототожнювали з особою правителя та його оточенням. Це відображено в працях античних філософів – Конфуція, Сократа, Платона, Арістотеля, Цицерона; у середні віки – Ф. Аквінського, Д. Аліг'єрі, М. Лютера, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози, Ф. Бекона; у періоди Реформації, Відродження та буржуазних революцій – Ш. Монтеск'є, Ж. Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля та ін. У новітні часи державну службу трактували як бюрократію – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах реалізується воля держави, що представлено в теорії М. Вебера. Питання державної служби він розглядав у двох аспектах. З одного боку, аналізуючи форми панування в суспільстві та державі, М. Вебер сформулював тезу про три типи реалізації влади (панування), серед яких виокремив традиційний, харизматичний та раціонально-легальний. Останній із них заснований на чіткому дотриманні встановлених правил обрання та функціонування управлінської еліти. Йому, за М. Вебером, характерний бюрократичний тип організації державної влади, коли система державної служби становить раціонально

²⁰² Коломоєць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг». 2018. С. 138.

²⁰³ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. У 2 т. Т. 1. С. 131.

²⁰⁴ Біла-Тіунова А. Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с.; Біла-Тіунова А. Р., Стець О. М. Службове право України : підруч. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.

організовану модель. Їй властиві такі риси: а) встановлена та неухильно дотримувана система вертикальних зв'язків (службова ієрархія); б) відрегульований, заснований на спеціалізації розподіл праці; в) система правил і директив, що чітко встановлює права та обов'язки як органів управління, так і окремих державних службовців; г) нормативно регламентовані методи виконання службових функцій. Опис раціонально-легального типу реалізації державної влади М. Вебер дав у праці «Три чисті типи легітимного панування» (1922). Він вказав, що без державної служби політична влада не може реалізовуватися через відсутність тих, хто виконуватиме державні рішення. Тип державної служби, який характеризується ознаками професійності та раціональності, характерний лише для раціонально-легального панування. Лише в такій системі управління державні службовці «проявляють послух не якійсь окремій особистості внаслідок її власних прав, а встановленим правилами, які й визначають, хто саме і якою мірою мусить ними керуватися»²⁰⁵.

Наявність ефективної системи державної служби, а також раціональних норм, які регулюють процес прийняття на державну службу та її проходження, за М. Вебером, є специфічною ознакою будь-якої демократичної держави. Характеризуючи роль інституту державної служби у становленні демократичної держави, він писав: «Демократія повністю виключає управління за допомогою феодалної, родової, патриціанської чи будь-якої іншої почесної чи спадкової знаті і використовує з цією метою службовців, які призначаються на державні посади... ці службовці приймають рішення стосовно всіляких повсякденних потреб і скарг»²⁰⁶.

Важливими віхами у вивченні державної служби стали дослідження, здійснені В. Вільсоном та Ф. Гудноу (єдиний ієрархічно побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею добробуту), Т. Парсонсом (властивість системи, пов'язана з досягненнями її загальних цілей), Г. Саймоном (неформальна організація), П. Блау, М. Крозьє (гуманізація організації), Д. Валдо та В. Остромом («чутлива» адміністрація), М. Фуко, Е. Гідденсом (елемент комунікації сучасного суспільства), К. Марксом (організм-паразит), Х. Мюнстербергом, М. Фоллетом (теорія людських відносин), Дж. Ст. Мілем, Г. Моска (технократичний менеджмент). Власні

²⁰⁵ Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О. Погорілий. Київ: Основи, 1998. С. 157–172.

²⁰⁶ Там само. С. 172.

парадигми організації державної служби пропонували також І. Бентам (зачинатель деонтології), К. Ясперс та ін.²⁰⁷.

Наукова увага до проблематики державної служби посилилася наприкінці 1980-х і до кінця 1990-х років. Вона характерна для адміністративно-правових досліджень у багатьох країнах. Кінець ХХ ст. ознаменувався своєрідною хвилею адміністративних реформ у Європі та країнах Північної та Південної Америки. Значною мірою актуальність досліджень проблем організації та функціонування державної служби була зумовлена кризою ідеї «держави загального добробуту», швидкими темпами зростання публічного сектора, інтернаціоналізацією і глобалізацією, становленням постіндустріального суспільства, зниженням рівня довіри до інституту державної служби та державної бюрократії та ін.²⁰⁸.

При цьому, як зазначають науковці, від середини минулого століття перед наукою постали «класичні» теоретичні питання. Серед питань, які потребували відповіді, адекватної сучасним умовам державно-правового розвитку, названі такі: а) в чому полягає обов'язок державних службовців; б) перед ким і за що державні службовці повинні нести відповідальність; в) чим слід вимірювати ефективність державної служби; г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі реалізації державної влади та організації державної служби; д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити²⁰⁹. Вивчення цих питань залишається актуальним дотепер.

Як зазначають науковці, дослідження інституту державної служби у вітчизняній доктрині є порівняно новою сферою. Така ситуація зумовлена контекстом розвитку адміністративного права в період радянської окупації, за якої державне управління здійснювалось відповідно до «потреб» партійного керівництва та комуністичної ідеології, було

²⁰⁷ Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 59; Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством. 2002. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Qrc8YeEAAAAAJ&hl=ru>; Серьогін С. Влада і державна служба: Історичний аспект : навч. посіб. 1999. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Qrc8YeEAAAAAJ&hl=ru>

²⁰⁸ Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 59.

²⁰⁹ Brewer G. D. *Politicians, Bureaucrats and the Consultant*. New York : Basic Books, 1973. P. 7–8.

підпорядковано загальносоюзній системі й особливо не розвивалося. Не розвивалася і наука адміністративного права як демократичної правової галузі²¹⁰. З 1997 р. питання формування, діяльності та розвитку державної служби досліджувалися спочатку в межах наукової спеціальності «організація і управління в державних установах», а також інших споріднених спеціальностях²¹¹. Натепер вектор розвитку доктрини змінено кардинально. Існує певна кількість наукових шкіл, які предметно вивчають відповідні питання. Їх праці є рушійною силою розвитку державної служби на практиці, прогресивні положення активно імплементуються у вітчизняне законодавство.

Попри посилений інтерес науковців до проблематики державної служби, дискусія у вітчизняній науковій доктрині щодо її інтерпретації триває. Існують різні концепції державної служби та методологічні підходи до визначення її сутності та змісту. Визначення поняття державної служби і питання її теоретичного та практичного аналізу посідають чільне місце у науковій доктрині. Це цілком зрозуміло, позаяк державна служба «представляє» державу, остання оцінюється значною мірою саме через інститут державної служби²¹².

За визначенням С. Дубенко, державна служба – це механізм здійснення завдань і функцій держави. Значення державної служби зумовлюється тим, що серед усіх питань, що стоять перед державою, головним є питання про кадри, передусім кадри керівників²¹³. О. Оболенський визначив державну службу як один із основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою²¹⁴. М. Іншин державну службу розглянув крізь призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. Державну службу він визначив як особливий вид професійної

²¹⁰ Сergyogin С. М. Мета, завдання та функції державної служби. С. 60.

²¹¹ Сergyogin С. М. Наукова спеціальність «Державна служба» та її роль у професіоналізації кадрів державного управління. *Координати управління* : зб. наук. праць / за ред. Д. І. Дзвінчука. Вип. 3. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. 132 с.

²¹² Сergyogin С. М. Мета, завдання та функції державної служби. С. 60.

²¹³ Дубенко С. Д. Кадрове забезпечення державного управління в Україні. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нишник, В. М. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівполітехніка», 2002. С. 133.

²¹⁴ Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. С. 61.

діяльності і форму реалізації конституційного права на працю²¹⁵. Т. Пахомова державну службу дослідила в контексті системного об'єкта, складовими якого виступають: державні органи, на які покладено повноваження щодо виконання завдань та функцій держави; процеси та процедури, що пов'язані з функціонуванням та розвитком державної служби в цілому та її елементів – державних службовців, та їх нормативно-правовою регламентацією; державні службовці, які безпосередньо виконують завдання та функції держави²¹⁶.

Значну кількість досліджень попереднього десятиліття було присвячено підготовці, прийняттю та обговоренню положень Закону України «Про державну службу»²¹⁷. Натеper сучасна юридична наука збагатилася Науково-практичним коментарем до Закону України «Про державну службу», за загальною редакцією провідних вчених у галузі адміністративного права: Т. Коломoeць, В. Колпакова, Д. Лученка²¹⁸. Фундаментальне видання присвячене світлій пам'яті академіка НАПрН, доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Ю. Битяка – визначного вченого-правознавця, чий внесок становлення та розвиток інституту державної служби в Україні залишається незмінним орієнтиром для наступних поколінь дослідників. Він зазначав, що законодавче регулювання державно-службових правовідносин повинно бути спрямоване на забезпечення роботи апарату всіх державних органів, відповідно до їхніх завдань. У правовому сенсі державна служба – встановлення державно-службових відносин, при реалізації яких досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців та компетенції державних органів. Державна служба має велике організаційне значення, оскільки пов'язана зі структурно-функціональними елементами державного апарату – дотриманням організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату,

²¹⁵ Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... докт. юрид. н. : 12.00.05. Одеса : ОНЮА, 2005. С. 7.

²¹⁶ Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ : автореф. дис. ... докт. н. з держ. упр.: 25.00.03. Київ : НАДУ, 2007. С. 9.

²¹⁷ Про державну службу : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. С. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

²¹⁸ Про державну службу : Закон України : науково-практичний коментар / О. В. Агапова, А. І. Берлач, М. І. Белікова та ін. ; за заг. ред.: Т. Коломoeць, В. Колпакова, Д. Лученка. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 706 с.

встановленням ієрархії посад, оцінкою їхньої роботи, відповідальністю та стимулюванням діяльності²¹⁹.

С. Хаджирадаєва вважає, що система відбору та призначення персоналу на державну службу була побудована на основі формального підходу. Було унормовано вимоги щодо віку, освіти, досвіду роботи претендентів на ті чи інші посади державних службовців. А професійна кваліфікація претендентів на посади державних службовців не визначалася. Саме запровадження системи визначення професійних кваліфікацій державних службовців категорій А, Б, і В унеможливило формальний підхід до відбору персоналу.

У більшості європейських країн визначення професійних кваліфікацій здійснюють незалежні Асесмент-центри. Метод асесмент-центру виник у роки Другої світової війни. У Великій Британії його використовували для добору молодших офіцерів, а в США – для підбору розвідників. У більшості країн Європи такі центри створюються на базі професійних асоціацій, що, як правило, є неприбутковими організаціями. Асесмент-центр – це один із методів комплексної оцінки персоналу, заснований на використанні взаємодоповнених методик, орієнтований на оцінку реальних якостей співробітників, їхніх психологічних і професійних особливостей, відповідності вимогам посадових позицій, а також виявлення потенційних можливостей фахівців. Нині асесмент-центр є валідним методом оцінки компетенцій співробітників. Надійніше – тільки тривалі спостереження за людиною в реальній роботі²²⁰.

Українські асесмент-центри обслуговують здебільшого ІТ-сферу і бізнес. С. Хаджирадаєва запропонувала відкриття такого центру, виокремила три послідовні етапи. Перший етап – передпроектний, передбачає розробку та затвердження: Галузевого стандарту професійної діяльності у сфері публічного адміністрування, Освітнього стандарту за напрямом підготовки «Публічне адміністрування», Кваліфікаційних характеристик державних службовців категорій А, Б і В. Другий етап – підготовчий: розробка та затвердження положення про Центр визначення професійних кваліфікацій

²¹⁹ Битяк Ю. П. Правові засади та напрямки розвитку кадрової політики в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 23.

²²⁰ Сингаївська М. С. Хаджирадаєва: Закон про держслужбу дуже прогресивний, але немає інструментів для його впровадження. 2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2152039-svitlana-hadziradeva-zavkafedri-derzavnogo-menedzmentu-nadu-pri-prezidentovi-ukraini.html>

та сертифікації, створення банку тестових завдань та методики оцінювання рівня кваліфікації державних службовців категорій А, Б і В. Третій – пілотний – експериментальна перевірка валідності методик та запуск проєкту.

Характерною рисою сучасних досліджень державної служби є змістовне розширення аналізу її поняття. Тобто державна служба розглядається не лише як певний організаційно-правовий інститут, а й як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію суспільного і державного регулювання. Її зміст, за визначенням Н. Грінівецької, полягає в тому, що державна служба забезпечує прогресивну участь здібних управлінців (адміністраторів) у вирішенні тих завдань, які стоять перед суспільним розвитком і виражаються у функціях держави²²¹.

Подальший розвиток наукових положень про державну службу є науково-методичною основою її практичного вдосконалення. Як вказують науковці, вона має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської держави²²².

4. Тенденція розвитку доктрини публічної служби – посилення інтересу до вивчення актуальних питань служби в органах місцевого самоврядування

Питання служби в органах місцевого самоврядування зберігають актуальність. Вагомим напрямом у правничій доктрині залишається подальший розвиток муніципального права²²³. Наука муніципального права вивчає історичний і сучасний вітчизняний досвід місцевого самоврядування з метою розробки наукових рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, а також на підвищення ефективності організації та діяльності місцевого самоврядування. Це галузь наукових знань, яка базується на принципово

²²¹ Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу. Київ : ФАДА АТД, 1999. 31 с.

²²² Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65. С. 60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12

²²³ Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.; Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. Харків : Одисей, 2008. 528 с.

інших, аніж наука радянського будівництва, поглядах та ідеях про організацію публічної влади на місцях. Своїм головним предметом вона має місцеве самоврядування як особливий вид публічної влади. Натепер положення муніципального права викладено в численних наукових²²⁴ і навчальних виданнях²²⁵. Відповідну дисципліну викладають у закладах вищої освіти України²²⁶.

Так, В. Кампо визначив муніципальне право як систему норм, яка регулює суспільні відносини з питань функціонування системи місцевого самоврядування, комплексну галузь права, до якої входять норми конституційного, адміністративного, фінансового, господарського, земельного та інших галузей. Як зазначив учений, існують різні концепції муніципального права: «В одних випадках воно розглядається як підгалузь конституційного (конституційне локальне право), в інших – адміністративного права. Набуло широкого розвитку в зарубіжних країнах. В Україні ця галузь – у стадії формування»²²⁷.

Дискусія щодо галузевої належності муніципального права триває. Крім того, паспорт наукової спеціалізації 08.081.02 визначено

²²⁴ Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2014. 19 с.

²²⁵ Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79; Муніципальне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.; Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ, 2003. 672 с.; Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 3 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2006. 284 с.; Муніципальне право України : підруч. / за ред. М. О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.; Муніципальне право : підруч. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. Ю. Бальцій / за ред. Баймуратова М. О. 2-е вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.; Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.; Тетарчук І. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2018. 206 с.

²²⁶ Гураль П. Ф., Заяць І. Я., Софінська І. Д. Муніципальне право України: плани семінарських занять. Львівський нац. ун-т імені Івана Франка. Юридичний факультет. URL: https://web.archive.org/web/20140714160659/http://law.lnu.edu.ua/uploads/media/mpu_-_planu_seminarskyx_2014.pdf; Георгізова І. А. Навчально-методичний посібник з дисципліни «Муніципальне право України». Черкаси : ФОП О. Ф. Нечитайло «Поліграфічний центр», 2016. 74 с.; Муніципальне право України : навч.-метод. комплекс для студентів напряму підготовки 6.030401 «Правознавство». Укл. : Кравчук О. О. Київ : КПП ім. Ігоря Сікорського, 2017. 24 с.; Методичні вказівки до практичних занять із дисципліни «Муніципальне право». Національний юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Полтавський юрид. ін-т. 2019. URL: http://nulau.edu.ua/materials/files/p_caf4/0039/01.pdf

²²⁷ Кампо В. Муніципальне (комунальне) право. Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 3. 792 с.

як «конституційне право; муніципальне право». Позиція «адміністративістів» з цього приводу представлена багатьма визначними правниками, зокрема В. Авер'яновим. Він наголошував, що відносини у сфері місцевого самоврядування є органічною складовою адміністративного права.

Доктринальною основою вивчення актуальних правничих питань служби в органах місцевого самоврядування є положення про конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні²²⁸. Натепер проаналізовано конституційні засади формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування визначаються та «профільний» Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»²²⁹.

Характеристика органів місцевого самоврядування була предметом досліджень В. Авер'янова, Ю. Битяка, О. Батанова, С. Болдирева, В. Борденюка, В. Куйбіди та ін. Залежно від особливостей предмета відання органи місцевого самоврядування поділяють на: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції відносять представницькі органи місцевого самоврядування, предмети відання яких охоплюють більшість питань місцевого життя. До органів спеціальної компетенції відносять органи, які відають окремими сферами місцевого життя чи виконують окремі функції стосовно цих сфер (виконавчі комітети, різні їх відділи, управління, комітети, комісії тощо)²³⁰.

Актуальним напрямом залишається дослідження функцій органів місцевого самоврядування. В. Борденюк виокремив три основні функції органів місцевого самоврядування: 1) підтримка демократії; 2) забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні; 3) надання послуг місцевому населенню²³¹. В. Погорілко, О. Фрицький та М. Баймуратов до загальних функцій органів місцевого

²²⁸ Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні: монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Концерн «Видавничий дім "Ін Юре"», 2003. 512 с.

²²⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>; Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні: монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Концерн «Видавничий дім "Ін Юре"», 2003. 512 с.

²³⁰ Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. URL: <https://dspace.univ.edu.ua/server/api/core/bitstreams/34b75173-1718-404a-aeb0-0769db81ba99/content>

²³¹ Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 69.

самоврядування віднесли: політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну²³². О. Батанов визначив їх як «основні напрямки і види муніципальної діяльності, пов'язані з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України»²³³.

І. Дробуш запропонувала таке поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: «Основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з інтересами загальнодержавними»²³⁴. Науковець класифікувала їх за такими критеріями: об'єкти (сфери впливу), суб'єкти, способи, засоби, форми діяльності. Залежно від різних сфер вчена розрізняє такі функції органів самоврядування: політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. За суб'єктами, тобто органами, що здійснюють муніципальну діяльність: функції сільських, селищних рад, міських рад, районних та обласних рад. Залежно від способів, засобів і методів муніципальної діяльності, які знаходяться в певній послідовності та є необхідними для реалізації функцій місцевого самоврядування²³⁵. В. Чушенко і В. Куйбіда назвали такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади; контрольну функцію²³⁶. Функції

²³² Муніципальне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. С. 174.

²³³ Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. № 8. С. 24.

²³⁴ Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. н. : 12.00.02. Київ : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 5.

²³⁵ Там само.

²³⁶ Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Української академії державного управління при Президентіві України*. 1998. № 2. С. 189–190.

органів місцевого самоврядування натеper становлять особливий науковий інтерес у контексті децентралізації²³⁷.

Актуальними залишаються дослідження питань практичної діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянами²³⁸. Служба в органах місцевого самоврядування розглядалась науковцями як окремий вид суспільно корисної діяльності людини²³⁹. Ознаки служби в органах місцевого самоврядування: є професійною, на постійній основі діяльністю певного кола осіб; здійснюється на посадах в органах місцевого самоврядування та їхньому апараті; спрямована на забезпечення виконання завдань та функцій органів місцевого самоврядування.

Згідно з позицією Національного агентства з питань державної служби²⁴⁰, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» має передбачати зміни щодо: розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування; закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, із збереженням за ними конституційного права обиратися та гарантій, передбачених виборчим законодавством; упорядкування проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування; опублікування оголошення про конкурс та результатів його проведення через Єдиний портал вакансій публічної служби; запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності; порядку професійного розвитку; механізму кар'єрного просування; удосконалення кадрового резерву; встановлення рамки посадових окладів; встановлення дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування. Набрання чинності Законом передбачено через шість місяців з дня його опублі-

²³⁷ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ : 2017. 110 с.; Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, М. В. Савчин, П. А. Трачук, І. В. Хохлова ; за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2015. 216 с.

²³⁸ Зеленіна С. М. Правові питання удосконалення порядку розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/5_2013/17.pdf

²³⁹ Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. н. : 12.00.07. Одеса, 2003. 19 с.

²⁴⁰ Національне агентство з питань державної служби : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua>

кування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні²⁴¹.

Службу в органах місцевого самоврядування визначено вітчизняним законодавцем як професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом²⁴². Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

В українській правничій доктрині зберігають актуальність наукові напрями з модернізації профільного законодавства та практики. Їх розвиток є важливою складовою адміністративної реформи в Україні²⁴³.

Висновки

Центральною тенденцією розвитку доктрини публічної служби залишається кроссекторальне опрацювання питань публічної служби в площині гуманітарних наук – права, політології, філософії, історії, соціології тощо. У цьому контексті правники активно послуговуються здобутками різних гуманітарних наукових сфер.

Науковий інтерес зберігають питання співвідношення науки адміністративного права і науки (підгалузі, напряму адміністративного права) про державне управління у контексті вивчення публічної служби. Державне управління визначають як відносно самостійну сферу і спосіб наукових досліджень, що має об'єктом дослідження державне управління як різновид управління взагалі та соціального управління зокрема, а також як вид професійної діяльності. Між тим, серед «адміністративістів» лунають

²⁴¹ Офіційно опубліковано Закон про службу в органах місцевого самоврядування. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/221033_oftsyno-opublkovano-zakon-pro-sluzhbu-v-organa-kh-mstseвого-samovryaduvannya

²⁴² Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

²⁴³ Битяк Ю. П. Правові засади та напрямки розвитку кадрової політики в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 21–23.

думки, що ці дослідження – напрям / підгалузь адміністративного права. Натепер дискусія триває і щодо співвідношення предметів вивчення державного управління та службового права, а також муніципального права.

У контексті розвитку фундаментальних основ публічної служби зберігається інтерес до напрямку щодо поглиблення наукових розумінь категорій «публічність», «публічна сфера» тощо.

Серед актуальних напрямів досліджень не «втрачає позиції» дефініювання публічної служби та дотичних понять.

У вітчизняній науковій доктрині співвідношення публічної служби, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування більш-менш усталено визначають як ціле та складові. Однак напрям дослідження щодо їх співвідношення зберігає актуальність. Натепер його виразником є вивчення зарубіжного досвіду такого співвідношення.

У зв'язку з практикою європеїзації українського законодавства у сфері регулювання публічної служби, зберігає актуальність напрям щодо вивчення питань європеїзації вітчизняної практики публічної служби. Його досліджують в різних наукових сферах. У зв'язку зі змінами кадрових процедур, участю іноземних експертів, актуальним є наукове осмислення співвідношення публічної служби та українського громадянства. Натепер активно обговорюється доцільність та межі діяльності осіб з іноземним громадянством, які де-факто, виконують функції публічної служби.

Комплексною тенденцією досліджень останнього періоду можна виокремити пошук оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців, особливо в період війни.

Не втрачають актуальності наукові пошуки у сфері професійної мотивації та вдосконалення у сфері публічної служби.

На вістрі обговорення продовжують перебувати питання про відповідальність у сфері публічної служби.

Серед тенденцій розвитку доктрини публічної служби – збереження інтересу до дослідження актуальних питань державної служби, як її складової. Відповідні питання залишаються актуальними, що відображається тематикою наявних наукових досліджень.

Вагомим напрямом у правничій доктрині залишається подальший розвиток службового права. Окремим «витком» наукового дискурсу є предмет службового права. Науковці вказують, що на характеристики державної служби як виду публічної служби і як, водночас, складного правового

явища, яке становлять адміністративна, спеціалізована, мілітаризована види служби. Чи має предмет службового права охоплювати усі види публічної служби, чи лише державну – обговорюється.

Попри посилений інтерес науковців до проблематики державної служби, дискусія у вітчизняній науковій доктрині щодо її інтерпретації триває. Існують різні концепції державної служби та методологічні підходи до визначення її сутності та змісту. Визначення поняття державної служби і питання її теоретичного та практичного аналізу посідають чільне місце у науковій доктрині. Від середини минулого століття перед наукою постали «класичні» теоретичні питання. Серед питань, які потребували відповіді, адекватної сучасним умовам державно-правового розвитку, названі такі: а) в чому полягає обов'язок державних службовців; б) перед ким і за що державні службовці повинні нести відповідальність; в) чим слід вимірювати ефективність державної служби; г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі реалізації державної влади та організації державної служби; д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити. Вивчення цих питань залишається актуальним дотепер.

Значну кількість досліджень попереднього десятиліття було присвячено підготовці, прийняттю та обговоренню положень Закону України «Про державну службу». Характерною рисою сучасних досліджень державної служби є змістовне розширення аналізу її поняття. Тобто державна служба розглядається не лише як певний організаційно-правовий інститут, а й як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію суспільного і державного регулювання. Подальший розвиток наукових положень про державну службу є науково-методичною основою її практичного вдосконалення. Як вказують науковці, вона має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської держави.

Посилення інтересу до вивчення актуальних питань служби в органах місцевого самоврядування є вагомим тенденцією розвитку вітчизняної доктрини публічної служби.

Окремим напрямом у правничій доктрині залишається подальший розвиток муніципального права. Дискусія щодо галузевої належності муніципального права триває. Паспорт наукової спеціалізації 08.081.02 визначено

як «конституційне право; муніципальне право». Позиція «адміністративістів» з цього приводу представлена багатьма визначними правниками, зокрема В. Авер'яновим. Він наголошував, що відносини у сфері місцевого самоврядування є органічною складовою адміністративного права.

Актуальним напрямом залишається дослідження функцій органів місцевого самоврядування. У цьому контексті зберігають науковий інтерес питання практичної діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянами.

Анотація

Питання вдосконалення правового статусу, законодавчого регулювання та практики публічної служби, а також державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (як її складових) – залишаються на вістрі наукового опрацювання фахівців різних наукових галузей.

Центральною тенденцією розвитку доктрини публічної служби залишається кроссекторальне опрацювання питань публічної служби в площині гуманітарних наук – права, політології, філософії, історії, соціології тощо. У цьому контексті правники активно послуговуються здобутками різних гуманітарних наукових сфер. Науковий інтерес зберігають питання співвідношення науки адміністративного права і науки (підгалузі, напряму адміністративного права) про державне управління у контексті вивчення публічної служби. Натепер дискусія триває і щодо співвідношення предметів вивчення державного управління та службового права, а також муніципального права.

Авторами встановлено, що комплексною тенденцією досліджень останнього періоду можна виокремити пошук оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців, особливо в період війни. Не втрачають актуальності наукові пошуки у сфері професійної мотивації та вдосконалення у сфері публічної служби. На вістрі обговорення продовжують перебувати питання про відповідальність у сфері публічної служби.

Серед тенденцій розвитку доктрини публічної служби – збереження інтересу до дослідження актуальних питань державної служби, як її складової. Вагомим напрямом у правничій доктрині залишається подальший розвиток службового права. Окремим «витком» наукового дискурсу є предмет службового права. Визначення поняття державної

служби і питання її теоретичного та практичного аналізу посідають чільне місце у науковій доктрині. Від середини минулого століття перед наукою постали «класичні» теоретичні питання. Серед питань, які потребували відповіді, адекватної сучасним умовам державно-правового розвитку, названі такі: а) в чому полягає обов'язок державних службовців; б) перед ким і за що державні службовці повинні нести відповідальність; в) чим слід вимірювати ефективність державної служби; г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі реалізації державної влади та організації державної служби; д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити. Вивчення цих питань залишається актуальним дотепер.

Посилення інтересу до вивчення актуальних питань служби в органах місцевого самоврядування є вагомою тенденцією розвитку вітчизняної доктрини публічної служби. Окремим напрямом у правничій доктрині залишається подальший розвиток муніципального права. Дискусія щодо галузевої належності муніципального права триває. Актуальним напрямом залишається дослідження функцій органів місцевого самоврядування. У цьому контексті зберігають науковий інтерес питання практичної діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянами.

Ключові слова: *доктрина публічної служби, тенденції розвитку, галузеві напрямки, міжсекторальність, науковий диспут, праксеологічний вимір.*

Список використаних джерел:

1. Brewer G. D. Politicians, Bureaucrats and the Consultant. New York : Basic Books, 1973. P. 7–8.
2. Gilbreth Frank Bunker. URL: <https://www.britannica.com/biography/Lillian-Evelyn-Gilbreth>
3. Habermas J. Further Reflections on the Public Sphere. Habermas and the Public Sphere : Studies in contemporary German social thought / Calhoun Craig (ed.). Cambridge, MA : MIT Press, 1992. P. 359–402.
4. Herzberg F. The Managerial Choice: To be Effective or to be Human. Homewood, Illinois : Dow Jones-Irwin, 1976. 360 p.
5. Herzberg F., Mausner B., Snyderman B. The motivation to work. New York : Wiley, 1959. 157 p.
6. Herzberg F., Mausner B., Snyderman B. The Motivation to Work. New Jersey : Transaction Publishers, 1993. 180 p.

7. Taylor Frederick Winslow. The Principles of Scientific Management : monograph. New York : Harper & Brothers, 1911. 114 p.
8. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=18>
9. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. С. 131.
11. Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/34b75173-1718-404a-aeb0-0769db81ba99/content>
12. Армаш Н. О. Особливості відповідальності керівників органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 175–177.
13. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Концерн «Видавничий дім “Ін Юре”», 2003. 512 с.
14. Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. Харків : Одісей, 2008. 528 с.
15. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. № 8. С. 24.
16. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис... канд. юрид. н. : 12.00.07. Одеса, 2003. 19 с.
17. Берлач Н. А., Кобець М. А. Особливості публічного адміністрування Німеччини: досвід для України. *Наука і правоохорона*. 2018. Вип. 4 (42). С. 17–25.
18. Битяк Ю. П. Правові засади та напрямки розвитку кадрової політики в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 21–23.
19. Біла А. Р. Право на державну службу та механізм його реалізації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 33–37.
20. Біла-Тіунова А. Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с.
21. Біла-Тіунова А. Р., Стець О. М. Службове право України : підруч. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.

22. Болотіна Є. В., Нікітенко А. В. Сучасні західні концепції управління і моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1 (47). С. 96–100.
23. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79.
24. Булкат М. С. Сучасні тенденції розвитку адміністративного права України: навчальна дисципліна : підручник. Київ : Норма права, 2023. 500 с.
25. В Україні за останні вісім років кількість чиновників зросла на 30 тисяч. URL: https://zaxid.net/v_ukrayini_za_ostanni_visim_rokiv_kilkist_chinovnikiv_zroslo_na_30_tisyach_n1291173
26. Васильєва Л. А. Публічність як затребувана правова матриця громадянського суспільства. Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення. С. 17.
27. Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О. Погорілий. Київ : Основи, 1998. С. 157–172.
28. Волковинська В. О. «Відкритість» у соціальному просторі: щодо проблеми окреслення феноменів «публічність» і «приватність». *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2016. № 14. С. 19–22.
29. Георгізова І. Л. Навчально-методичний посібник з дисципліни «Муніципальне право України». Черкаси : ФОП О. Ф. Нечитайло «Поліграфічний центр», 2016. 74 с.
30. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції : дис. ... канд. політ. наук. Івано-Франківськ, 2015. 238 с.
31. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : дис... докт. н. з держ. упр. : 25.00.03. Київ : НАДУ, 2007. 488 с.
32. Гончарук Н. Т. Формування й реалізація державної кадрової політики в установах, організаціях і на підприємствах аграрного сектора економіки України : дис... канд. н. з держ. управління : 25.00.03. Київ : УАДУ, 2002. 237 с.
33. Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу. Київ : ФАДА ЛТД, 1999. 31 с.
34. Гураль П. Ф., Заяць І. Я., Софінська І. Д. Муніципальне право України: плани семінарських занять. Львівський нац. ун-т імені Івана Франка. Юридичний факультет. URL: https://web.archive.org/web/20140714160659/http://law.lnu.edu.ua/uploads/media/mpu_-_planu_seminarskyx_2014.pdf
35. Державне управління: підруч. : у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 29.

36. Долженков О. О. Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності : навч. посіб. Одеса : Вид. Букаєв В. В., 2019. 190 с.
37. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. н. : 12.00.02. Київ : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 5.
38. Дубенко С. Д. Кадрове забезпечення державного управління в Україні. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівполітехніка», 2002. С. 133.
39. Енциклопедичний словник з державного управління / укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
40. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. Київ : Видавн. дім «Ін Юре», 2004. С. 109.
41. Про державну службу : Закон України : науково-практичний коментар / О. В. Агапова, А. І. Берлач, М. І. Белікова та ін. ; за заг. ред.: Т. Коломоєць, В. Колпакова, Д. Лученка. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 706 с.
42. Захарченко В. Ю. Організаційно-правові засади реформування системи державної служби в Україні : дис. ... канд. н. з держ. управління : 25.00.03. Дніпро : Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління НАДУ, 2007. 210 с.
43. Зеленіна С. М. Правові питання удосконалення порядку розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/5_2013/17.pdf
44. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... докт. юрид. н. : 12.00.05. Одеса : ОНЮА, 2005. С. 7.
45. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009.
46. Кампо В. Муніципальне (комунальне) право. Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 3. 792 с.
47. Карпенко О. А. Антикризове управління: методичні рекомендації до вивчення дисципліни. Київ : НАДУ, 2008. 31 с.

48. Карпенко О. А. Забезпечення функціонування системи управління персоналом публічної служби. Управління сьогодні та завтра : міжнар. управлінський форум. *Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2008. Вип. 3. С. 314–316.

49. Карпенко О. А. Управління персоналом державної служби – вимога часу. *Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання* : матер. міжнар. наук.-практ. семінару. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. С. 86–88; Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія / авт. кол.: В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. В. М. Олуйка. Київ : НАДУ, 2008. 420 с.

50. Карпенко О. А. Управління ризиками і кризами : метод. рекомендації до вивчення дисципліни. Київ : НАДУ, 2008. 30 с.

51. Карпенко О. А. Формування державної кадрової політики з урахуванням сучасних умов ризикового розвитку. *Формування ринкових відносин в Україні*. Київ : НДЕІ Мінекономіки України, 2008. № 2. С. 25–34.

52. Карпенко О. А., Білявська О. Б. Діяльність органів публічного управління в системі соціально-економічних відносин : навч.-методич. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2008. 56 с.

53. Карпенко О. Вплив світових тенденцій на формування й реалізацію державної кадрової політики України. *Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування* : матер. наук.-практ. конф. : у 4 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. Т. 1. С. 98–100.

54. Карпенко С. В., Карпенко О. А. Реалізація функції збереження цілісності держави в діяльності державних службовців. *European vector of contemporary psychology, and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland* : monograph. Lublin : Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2018. Р. 113–131.

55. Кафедра службового та медичного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка : веб-сайт. URL: <https://law.knu.ua/ua/kafedra-sluzhbovoho-ta-medychnoho-prava>

56. Кількість державних службовців зросла на 36 %. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/progress/kilkist-derzhavnikh-sluzhbovtsiv-zroslo-na-36-yaki-shche-zmini-vidbulisya-v-kadrakh>

57. Коваленко В. А. Сучасні проблеми правового регулювання державної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 261–263.

58. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283028.html?page=9>

59. Коломоець Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 138.

60. Коломоець Т. О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph. Lublin : Izdevnieciba “Baltija Publishing”. 2018. P. 149–166.

61. Колпаков В. К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку : монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 84.

62. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

63. Комзюк А. Т. Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*. С. 17.

64. Корнута Л. М. Щодо питання удосконалення законодавства про державну службу в частині дисциплінарної відповідальності. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу* : тези Всеукр. наук.-практ. конф. С. 82.

65. Корнута Л. М. Щодо питання удосконалення законодавства про державну службу в частині дисциплінарної відповідальності. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу* : тези Всеукр. наук.-практ. конф. С. 82.

66. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ, 2003. 672 с.

67. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 1998. № 2. С. 189–190.

68. Кухарева Г. Розвиток публічного управління Франції: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 4 (35). С. 13–20.

69. Липовська Н. А. Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» у Дніпропетровську. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 5–9. DOI: <https://doi.org/10.15421/151301>.

70. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.

71. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підруч. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. С. 3.

72. Методичні вказівки до практичних занять із дисципліни «Муніципальне право». Національний юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Полтавський юрид. ін-т. 2019. URL: http://nula.edu.ua/materials/files/p_caf4/0039/01.pdf

73. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ : 2017. 110с.

74. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 3 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2006. 284 с.; Муніципальне право України : підруч. / за ред. М. О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.

75. Муніципальне право України : навч.-метод. комплекс для студентів напряму підготовки 6.030401 «Правознавство». Укл. : Кравчук О. О. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2017. 24 с.

76. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.;

77. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електрон. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.

78. НАДС оприлюднено кількісний склад державних службовців за перший квартал 2025 року. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-oprylyudneno-kilkisnyi-sklad-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-za-pershyi-kvartal-2025-roku>

79. Національна академія державного управління при Президентові України : веб-сайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Національна_академія_державного_управління_при_Президентові_України

80. Національне агентство з питань державної служби : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua>

81. Ніколаєва Л. Завдання і особливості сучасної правової підготовки працівників державних органів управління. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 123–124.

82. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. С. 61.

83. Органи державної влади України: монографія / В. Ф. Погорілко, Л. Т. Кривенко, Н. Г. Григорук, О. В. Батанов, В. Б. Авер'янов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 592 с.

84. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. 2-е вид., доп. та перер. Харків : Право, 2021. 238 с.

85. Офіційно опубліковано Закон про службу в органах місцевого самоврядування. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/221033_oftsynopublikovano-zakon-pro-sluzhbu-v-organakh-mstsevogo-samovryaduvannya

86. Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ : автореф. дис. ... докт. н. з держ. упр. : 25.00.03. Київ : НАДУ, 2007. С. 9.

87. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. С. 16.

88. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... докт. юрид. н. : 12.00.01. Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 1999. 36 с.

89. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2014. 19 с.

90. Петрусь С. П. Управління кадровими ресурсами в умовах модернізації ін-т держ. управління НАДУ, 2006. 248 с.

91. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 91 і від 5 квітня 2014 р. № 85 : постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2025 № 859. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/859-2025-%D0%BF/stru>

92. Про державну службу : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. С. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

93. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

94. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

95. Проневич О. С. Професіоналізація як стратегічний імператив модернізації публічної служби: доктринально-правовий аспект. *Журнал*

східноєвропейського права. 2023. № 112. URL: <https://easternlaw.com.ua/uk/osoblive-administrativne-pravo/pronevich-o-s-profesionalizaciya-yak-strategichnij-imperativ-modernizaci%D1%97-publichno%D1%97-sluzhbi-doktrinalno-pravovij-aspekt>

96. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 256 с.

97. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр, Х. І. Калашнікова, М. К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

98. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій, Є. І. Ходаківський та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

99. Рашитова Н. К. Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект : дис. ... канд. н. з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро : Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління НАДУ, 2006. 233 с.

100. Решота О., Решота П. Основні концепції реформування державного управління США та Європейського Союзу. *Демократичне врядування*. 2010. Вип 6. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/Reshota.pdf

101. Рижков Г. Конституційно-правові вимоги до управлінської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 132–134.

102. Серьогін С. Влада і державна служба: Історичний аспект : навч. посіб. 1999. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Qrc8YeEAAA&hl=ru>

103. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством. 2002. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Qrc8YeEAAA&hl=ru>

104. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12

105. Серьогін С. М. Наукова спеціальність «Державна служба» та її роль у професіоналізації кадрів державного управління. *Координати управління* : зб. наук. праць / за ред. Д. І. Дзвінчука. Вип. 3. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. 132 с.

106. Сингаївська М. С. Хаджирадаєва: Закон про держслужбу дуже прогресивний, але немає інструментів для його впровадження. 2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2152039-svitlana-hadziradeva-zavkafedri-derzavnogo-menedzmentu-nadu-pri-prezidentovi-ukraini.html>

107. Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берlach, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за заг. ред. А. І. Берlach. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.

108. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Вид. дім «Гельветика», 2017. 328 с.

109. Старцев О. Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності. *Право України*. 2000. № 11. С. 112–114.

110. Стельмашук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». URL: file:///C:/Users/User/Downloads/znpnadu_2009_1_8.pdf

111. Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України : автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ, 2010. 20 с.

112. Тетарчук І. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2018. 206 с.

113. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, М. В. Савчин, П. А. Трачук, І. В. Хохлова ; за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2015. 216 с.

114. Фенхао Ч., Семенець-Орлова І. Формування механізмів професіоналізації кадрів системи публічної служби. *Університетські наукові записки*. 2020. № 6 (78). С. 149–157. DOI: 10.37491/UNZ.78.14.

115. Філіповський В. М. Основи теорії державного управління : навч. посіб. Луганськ : Ноулідж, 2009. 216 с.

116. Хаджирадаєва С. Професіоналізація державної служби як науково-практична проблема. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 4 (24). С. 53–58.

117. Цветков В. В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : монографія. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

118. Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. Державне управління і політика : монографія. Київ : Абрис, 2006. 312 с.
119. Цвих В., Неліпа Д. Сучасна теорія публічного управління в США: від постбюрократичної парадигми Б. Армаджані та М. Барзелея до постмодерної концепції Ч. Фокса та Г. Міллера. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Державне управління*. 2020. Вип. 11. С. 53–61. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/11-6/7>.
120. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. С. 6.
121. Щербак А. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Киев : Наукова думка, 1980. С. 86.
122. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

РОЗДІЛ II. ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: МОРФОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ В ОПТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Колпаков Валерій Костянтинович

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного і адміністративного права
Запорізький національний університет,
вул. Університетська, 66, м. Запоріжжя, 69011, Україна*

Вступ

Актуальність дослідження принципів державної служби зумовлена переходом України від декларативної сумісності з європейськими орієнтирами до реального входження у спільний адміністративний простір Європи²⁴⁴. Кандидатський статус і переговорні етапи висувають вимогу демонструвати не лише формальну адаптацію законодавства, а й перевірявану практику, у якій базові засади служби дають вимірюваний ефект для людини. Саме принципи визначають межі розсуду, формують стандарти належної процедури, утримують баланс між ефективністю та правами людини, захищають рівність доступу і підзвітність, відновлюють довіру до публічної влади. Без їх чіткої і узгодженої дії імплементація європейських актів розпадається на фрагменти і не проходить перевірку судом, аудитом та суспільним очікуванням прозорості й доброчесності.

У цій логіці релевантним виявляється морфологічний підхід²⁴⁵, який відокремлює інваріант змісту принципу від варіацій його застосування та описує

²⁴⁴ Europe and Governance: The European Administrative Space. Electronic resource. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers, 1998. No. 23. OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>

²⁴⁵ Колпаков В. К. Морфологія адміністративного права: до формування багаторівневої доктрини. *Наукові перспективи* : журнал. 2025. № 8 (62) 2025. С. 1598. С. 883–895. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-8\(62\)-883-895](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-8(62)-883-895).

механізми втілення через норму, інституцію і процедуру з етичними запобіжниками. У морфологічній оптиці закріплення вимог відбувається не у вигляді декларацій, а через відкриті дані та індикатори якості, що надають принципам вимірюваної форми. Відповідність європейським стандартам у такому контурі оцінюється за верифікованим впливом на управлінські рішення, а не за номінальним текстом. Ця парадигма має набути статусу методологічної константи дослідницького простору і практики українського адміністративного права, оскільки саме вона переводить принципи з рівня проголошень у відтворювану технологію публічного служіння.

Після 2015 року зроблено помітні кроки в кодифікації засад служби та оновленні процедур доступу, оцінювання й дисциплінарної відповідальності. Водночас інституційна практика залишається нерівномірною. Типові дефекти це розрив між текстом і процедурою, імітація відкритості без машиночитних даних і метаданих, консультації без мінімальних строків і зворотного зв'язку, етичні кодекси без дієвих каналів повідомлень і захисту викривачів, нерівномірна якість мотивування індивідуальних актів. Такі розриви зменшують передбачуваність рішень, ускладнюють судовий контроль і підривають довіру до інституту служби. Обґрунтоване дослідження принципів у цій ситуації стає передумовою для зшивання норми й практики, для окреслення відповідальних носіїв і доказових критеріїв, без яких неможливо перейти від риторики до керованих змін.

Європейські стандарти надають темі безпосередньої практичної гостроти. Орієнтири Ради Європи щодо належного адміністрування, рекомендації програми SIGMA, підходи Європейського Союзу до доступу до документів, відкритих даних і повторного використання інформації, до правової визначеності, пропорційності та недискримінації, а також стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку щодо підзвітності, доброчесності й професіоналізму повинні бути прочитані у регламентах добору, у вимогах до мотивування і права бути вислуханим, у процедурах врегулювання конфлікту інтересів, у дисциплінарних процесах і в комунікації з громадянами. Принципи державної служби є точкою стику цих вимог із національною традицією. Вони покликані забезпечити сумісність українського регулювання з європейськими еталонами без втрати конституційної ідентичності, без зменшення рівня захисту прав та без створення необґрунтованих обмежень спроможності держави діяти в умовах високої турбулентності.

Війна і пов'язані з нею особливі правові режими підвищили вагу принципів, адже саме вони відділяють необхідні тимчасові спрощення від довготривалого розмивання стандартів. Обґрунтована пропорційність, фіксовані строки дії винятків, прозорість мотивів і компенсаторні механізми контролю дозволяють зберегти правову визначеність і репутаційну стійкість адміністрації навіть за стиснених часових горизонтів. Якщо у кризі принципи працюють, система витримує навантаження, а повернення до стандартних процедур відбувається без втрати якості, без хаотичних ревізій і без зниження рівня захисту прав людини. Саме тут з'являється головний доказ їх практичної цінності як механізму, що стабілізує державну службу.

Актуальність підсилюється трансформаціями, які стосуються цифровізації та управління даними. Відкритість перетворюється на інструмент контролю лише тоді, коли дані є повними, машиночитними, з метадами і календарями оновлень, коли публікуються знеособлені підсумки рішень конкурсних і дисциплінарних комісій, коли існують єдині реєстри мотивувальних частин рішень, придатні для аналізу стабільності практики. Без цього прозорість стає декоративною, а не доказовою. Розвиток аналітичних і алгоритмічних інструментів добору та оцінювання додає ще один вимір актуальності. Принципи мусять убезпечити від дискримінації й пояснювано обґрунтовувати рішення, інакше технологія підриває довіру, яку повинна посилювати. Це вимагає впорядкованих правил використання даних, тестів необхідності та пропорційності, чітких профілів компетентностей і процедурних гарантій для оскарження.

Суттєвий управлінський і економічний аргумент на користь дослідження полягає у зменшенні транзакційних витрат, які породжує невизначеність. Коли принципи закріплені у прозорих процедурах і вимірюваних індикаторах, зменшуються цикли прийняття рішень, падає ризик ситуативних домовленостей, зростає точність добору і відповідність компетентностей службовців завданням, з'являється можливість з'єднати оплату праці з професіоналізмом і результативністю без політизації винагороди. Це безпосередньо впливає на якість публічних послуг, на інвестиційну привабливість, на здатність виконувати євроінтеграційні зобов'язання та на рівень довіри до держави як контрагента.

Додатковий вимір актуальності пов'язаний із горизонтальною узгодженістю публічної служби. Державна служба є структурним

центром системи, її стандарти впливають на муніципальну, дипломатичну, правоохоронну та інші сфери. Без чітко окреслених інваріантів змісту принципів і зрозумілих меж їх адаптації єдиний простір служби розпадається, а громадянин отримує різні режими справедливості залежно від відомчої належності органу. Там, де переносимість супроводжується налаштуванням процедур з урахуванням мандату, рівня секретності, інтенсивності примусу і часових горизонтів, зберігається повага до прав людини, єдність стандартів і контрольованість управлінських рішень.

Потреба в цьому дослідженні зумовлена також запитом на спільну мову для законодавця, адміністрації, суду і суспільства. Саме на рівні принципів формується словник, який однаково зчитується у нормотворчості, у щоденній практиці органів, у судових мотиваціях і в публічній комунікації. Цей словник вимагає, щоб кожне рішення мало чітку правову підставу, було зрозуміло пояснене, спиралося на перевірені факти, містило оцінку альтернатив і мінімізації шкоди, а також проходило внутрішню й зовнішню перевірку без перешкод. У такій логіці принципи стають технологією довіри, яка не підміняє ефективність, а позбавляє її спокуси виправдовувати незаконність.

Отже, системне обґрунтування та перегляд принципів державної служби з огляду на європейські стандарти мають безпосередню прикладну цінність і стратегічний сенс. Воно спрямоване на узгодження тексту і практики, на посилення інституційної спроможності, на стандартизацію процедур, на вимірюваність результату і на підтримання довіри як центрального ресурсу публічного адміністрування. У цьому полягає реальний зміст актуальності цієї глави та її внесок у модернізацію української державної служби в координатах європейської інтеграції.

1. Обґрунтування принципів державної служби в національній правовій традиції

1.1. Теоретико-доктринальні засади принципів державної служби: філософія служіння, нормативність і ціннісний вимір

У національній правовій традиції принципи державної служби сприймаються не лише як формально-юридичні орієнтири, а як система глибинних цінностей, що віддзеркалюють суспільне розуміння служіння державі

та людині²⁴⁶. Їхнє доктринальне обґрунтування має три взаємопов'язані рівні: історико-філософський, нормативно-юридичний і ціннісно-етичний.

Історико-філософський рівень окреслює генезу служіння як морально-правової ролі: від республіканського розуміння «спільної справи» до сучасної етики публічного обов'язку, де державний службовець виступає не носієм привілеїв, а відповідальним агентом суспільного довірителя.

На цьому тлі нормативно-юридичний рівень описує, як ідеї перетворюються на дієві правові форми. Йдеться про конституційні імперативи верховенства права, пріоритет прав і свобод, законність, рівність і публічність, що встановлюють межі і стандарти розсуду; про позитивне право, де принципи отримують текстуальну фіксацію та процедурну архітектуру (організація добору, оцінювання результативності, запобігання конфлікту інтересів, дисциплінарні режими), а також про інституційні гарантії, які роблять ці приписи перевірюваними й відтворюваними у практиці (органи управління державною службою, конкурсні та наглядові механізми, кодекси етики, інструменти контролю й аудиту)²⁴⁷. Саме тут принципи перестають бути деклараціями: вони вбудовуються у компетенції, процедури, критерії якості рішень і стають критеріями правомірності, належності та обґрунтованості адміністративної дії.

Нарешті, ціннісно-етичний рівень пояснює, чому правові конструкції не зводяться до формального виконавства. Служіння суспільному інтересу, доброчесність, неупередженість, прозорість і підзвітність становлять ядро професійної ідентичності державного службовця та виконують роль «мосту» між нормою і довірою громадян. Без цієї ціннісної опори законність швидко перетворюється на процедурний ритуал, тоді як етичний вимір перетворює компетентність на відповідальність, а повноваження – на обов'язок обґрунтовувати кожне рішення у координатах прав людини і пропорційності.

У підсумку саме узгоджена взаємодія трьох рівнів – історико-філософського, нормативно-юридичного й ціннісно-етичного – забезпечує принципам державної служби статус не лише ідейної декларації, а й робочого стандарту правомірної адміністративної поведінки: філософія служіння

²⁴⁶ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3. : Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова). Х. : Право, 2017. 952 с. С. 633.

²⁴⁷ Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ. Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін ; кер. проєкту Д. Лученко. Харків : Право, 2018. 392 с.

задає сенс, право надає форму, етика забезпечує легітимність; разом вони утворюють операційну рамку, що дисциплінує розсуд, підвищує якість управлінських рішень і стабілізує довіру до публічної влади.

**1.2. Конституційно-правові основи принципів державної служби:
верховенство права, права людини, законність, рівність,
підзвітність, публічність**

У конституційно-правовому вимірі принципи державної служби постають не як самодостатня доктрина адміністративного права²⁴⁸, а як похідна від самої конституційної моделі державності, у центрі якої перебуває людина, її гідність і права. Конституція України²⁴⁹ задає ціннісний вектор публічної служби, проголошуючи, що людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Звідси випливає, що державна служба, будучи формою реалізації публічної влади, зобов'язана діяти в межах конституційних обмежень, у спосіб, визначений законом, і виключно для досягнення суспільного блага.

Верховенство права виступає стрижневим принципом, що пронизує всю систему публічного адміністрування. Його конституційний зміст виходить за межі формальної законності і включає правову визначеність, пропорційність, заборону свавілля, рівність усіх перед законом, справедливу процедуру та ефективний судовий захист. Для державної служби це означає, що жодне рішення посадової особи не може ґрунтуватися на політичній доцільності або на дискреції, не підкріпленій правом. Службовець повинен не лише діяти в межах норми, а й обґрунтовувати свої рішення через призму конституційних цінностей – гідності, прав людини, соціальної справедливості.

Принцип пріоритету прав і свобод людини задає матеріальний сенс державної служби. Людина є не об'єктом, а адресатом і метою діяльності адміністрації. У цьому контексті права і свободи не виступають зовнішнім обмеженням для службовця, а формують внутрішню спрямованість його рішень. Вимога поваги до прав людини наповнює змістом етичні

²⁴⁸ Коломеец Т. О., Колпаков В. К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12–28. DOI: 10.33498/louu-2021-10-012.

²⁴⁹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

стандарти державної служби: людяність, повага до приватності, належне ставлення до вразливих груп, право бути вислуханим. Відтак кожна управлінська дія має бути обґрунтована з позиції необхідності, пропорційності та справедливості.

Законність забезпечує сталість правового режиму державної служби. Це не лише імператив діяти на підставі й у спосіб, визначений законом, а й вимога внутрішньої правової дисципліни – узгодження підзаконних актів із законами, недопущення розширення повноважень поза компетенцією, збереження чіткої процедурної логіки прийняття рішень. Для службовця законність означає не механічне виконання приписів, а вміння застосовувати норму у світлі її мети, забезпечуючи баланс між державним інтересом і правами особи.

Рівність у правах і недискримінація визначають як зміст, так і спосіб функціонування державної служби. Конституційне положення про рівність усіх громадян перед законом трансформується в обов'язок держави забезпечити справедливий доступ до служби, рівні умови просування по службі, однакові критерії оцінювання результативності та дисциплінарної відповідальності. Це передбачає прозорі конкурсні процедури, уніфіковані стандарти кваліфікації, заборону будь-яких привілеїв, що не випливають із закону.

Публічність є формою реалізації принципу відкритості влади. Вона означає доступність інформації про діяльність органів влади, прозорість кадрових процесів, мотивування рішень, залучення громадян до оцінювання якості адміністративних послуг. Публічність створює передумови для зовнішнього контролю та формує суспільну довіру до інституту державної служби. Вона перетворює адміністративне рішення з «відомчої» дії на суспільно підзвітний акт, відкритий для оцінки та критики.

Підзвітність завершує систему конституційних орієнтирів. Її сутність полягає у багаторівневій відповідальності влади – політичній, адміністративній, юридичній та етичній. Підзвітність забезпечується через звітування органів виконавчої влади, парламентський і громадський контроль, внутрішній аудит, дисциплінарні процедури, а також через механізми запобігання корупції. Для службовця це означає постійну готовність пояснити кожне своє рішення, довести його правомірність і суспільну доцільність.

Узагальнюючи, можна сказати, що конституційно-правові основи принципів державної служби визначають її як сферу реалізації права

в дії²⁵⁰. Верховенство права формує метод, права людини – зміст, законність – форму, рівність – критерій справедливості, публічність – спосіб комунікації з суспільством, а підзвітність – механізм контролю й довіри. Разом вони утворюють стійкий конституційний каркас державної служби, у якому компетентність і доброчесність службовця стають безпосереднім вираженням правової держави в її щоденній адміністративній практиці.

1.3. Еволюція національної доктрини державної служби – від адміністративно-бюрократичної моделі до сервісно-етичної парадигми

Еволюція національної доктрини державної служби демонструє послідовний перехід від адміністративно-бюрократичної моделі, заснованої на ієрархії, формальному легалізмі та політичній лояльності, до сервісно-етичної парадигми, в якій центр ваги зміщено до прав людини, якості послуг, професіоналізму й підзвітності.

У правопорядку XIX – початку XX століття на українських землях, що входили до імперських держав, чиновницький корпус мислився насамперед як носій монаршої влади; престиж служби забезпечували ранги, станові привілеї та протокольна дисципліна. Нормативна рамка насамперед регулювала статус і субординацію, а не стандарти публічної поведінки щодо громадянина.

Радянська доба закріпила іншу крайність – формальну всеосяжність права при фактичній домінації партійно-номенклатурних механізмів. Лояльність і «кадрова стабільність» підміняли професійну компетентність, а етичний вимір зводився до ідеологічних декларацій. Бюрократичний апарат відтворювався як інструмент політичного управління, де особа залишалася об'єктом регулювання, а не адресатом служіння.

Перелом починається з відновлення державної незалежності: доктрина служби поступово інтегрує конституційні цінності людської гідності, прав і свобод, рівності та публічності, водночас переосмислюючи саму ідентичність службовця – не «адміністратора підданих», а професіонала, відповідального перед суспільством і підконтрольного праву. Перші кроки, природно, мали перехідний характер: зберігалися інерційні практики,

²⁵⁰ Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Конституційні засади дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Право України*. 2023. № 12. С. 12–29. DOI: 10.33498/louu-2023-12-012.

політизація добору, фрагментарність етичних стандартів. Водночас утверджується ідея відкритого доступу до служби, конкурсності, службової кар'єри на підставі компетентностей, а не персональних зв'язків. Поступово виростає інституційна інфраструктура: органи управління державною службою, системи навчання й оцінювання, механізми запобігання конфлікту інтересів, дисциплінарні процедури з акцентом на мотивацію та доброчесність.

Ключовим каталізатором зміни парадигми стає європейський вектор²⁵¹, який охопив стандарти належного врядування, рекомендації SIGMA, антикорупційну політику, вимоги правової визначеності та пропорційності, підзвітність і прозорість як обов'язкові риса публічного врядування. Ці орієнтири змінюють зміст службового мандата. До традиційних вимог законності та службової дисципліни додаються стандартизовані компетентності, чіткі процедури добору та просування, обов'язок мотивування рішень, етичні кодекси, захист викривачів, розвинені інструменти внутрішнього контролю й зовнішнього нагляду. Службовець починає мислитися як «агент суспільного довірителя», а не лише носій публічної влади; професіоналізм набуває ціннісного виміру, оскільки спрямований на захист прав людини та якість адміністративних послуг²⁵².

Сервісно-етична парадигма не зводиться до «клієнтизму» чи маркетингової риторики. Її ядро – поєднання правовладдя з етикою відповідального розсуду. Рішення має бути одночасно законним, обґрунтованим, пропорційним і людським. Це змінює і внутрішню культуру органів, адже ієрархія перестає бути самоціллю, натомість формується взаємодія через процедури, стандарти якості, управління результативністю, відкриті дані, аналітику ризиків. У такій рамці право не обмежується деклараціями, а стає інструментом відтворюваності належної поведінки, тоді як етика перестає бути «позаправовою» – вона закріплюється у нормах несумісності, правилах дарунків, конфлікті інтересів, дисциплінарних деліктів.

Водночас доктрина не ідеалізує процес. Триваючими викликами залишаються політизація окремих призначень, нерівномірність якості конкурсів, недостатня сталість інституційної пам'яті, коливання оплати праці

²⁵¹ Угода про асоціацію України з Європейським Союзом. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

²⁵² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

та ризики формалізації оцінювання. Сервісно-етична парадигма вимагає не лише нормотворчих корекцій, а й управлінських інвестицій у вигляді системного навчання, зрозумілих кар'єрних треків, реалістичного навантаження, цифрових інструментів, які зменшують побутову дискрецію.

Саме тут замикається коло взаємозалежності між нормативними принципами та інституційно-ресурсною спроможністю: без належних ресурсів і організаційної спроможності навіть найкращі принципи втрачають операційний зміст, тоді як без принципів ресурси зводяться до механічного адміністрування без легітимності.

Отже, еволюція національної доктрини – це не одномоментна зміна вивіски, а глибинна трансформація ролі державної служби: від владно-ієрархічного механізму до професійної, відкритої й підзвітної служби суспільству²⁵³. Адміністративно-бюрократична модель забезпечувала керованість через субординацію; сервісно-етична парадигма забезпечує правомірність і довіру через стандарти, процедури та цінності. У цій зміні і полягає зміст сучасних принципів державної служби. Вони стають не декорумом, а інструментом відповідального врядування, що поєднує правову форму, професійну компетентність і етичну відповідальність перед людиною.

1.4. Державна служба як структурний центр системи публічної служби

Державна служба у сучасному правопорядку України виконує функцію структурного та системоутворювального центру всієї публічної служби. Саме у ній найбільш послідовно кодифіковано принципи, що дисциплінують владну діяльність, спрямовують розсуд службовця і надають управлінським рішенням передбачуваності, прозорості та легітимності. Через державну службу формується нормативна та ціннісна інтеграція усіх складових публічного служіння. Її принципи функціонують як стандарти першої інстанції, на яких ґрунтуються правила добору, кар'єрного просування, мотивування рішень, запобігання конфлікту інтересів, несумісності посад, а також система підзвітності, етичного контролю й публічної прозорості.

²⁵³ Колпаков В. К. Доктрина адміністративного права як системний феномен: структура, епістемологія, трансформаційний потенціал. *Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних трансформацій*. Львів : Liha-Pres, 2025. 156 с. С. 25–38.

Структурна роль державної служби не означає адміністративного домінування над іншими компонентами публічної служби. Йдеться про її здатність генерувати спільні правила, перевіряти їх ефективність на практиці й забезпечувати відтворюваність цих стандартів у різних інституційних середовищах. У межах державної служби напрацьовуються моделі конкурсних процедур, критерії оцінювання результативності, підходи до службової етики, механізми декларування і контролю, форми звітування та зовнішнього нагляду. Коли ці механізми доводять свою ефективність, вони природно стають орієнтирами для інших компонентів системи публічної служби, зокрема служби в органах місцевого самоврядування, дипломатичної, військової чи правоохоронної. Йдеться не про механічне копіювання, а про адаптацію кращих практик, перевірених у державній службі, до специфіки окремих сфер публічного адміністрування.

Системоутворююча функція принципів полягає у тому, що вони поєднують різнорівневі інститути та процедури в єдину нормативну мережу²⁵⁴. Верховенство права, пріоритет прав людини, законність, рівність, публічність і підзвітність задають загальний каркас, у межах якого деталізуються правила добору кадрів, побудови кар'єри, оцінювання результативності, дисциплінарної відповідальності та етичної поведінки. Принципи визначають не лише зміст норм, а й утримують їх у спільному правовому полі, запобігаючи фрагментації стандартів та зменшуючи ризик відомчої замкненості, що призводить до нерівності доступу і вибіркового застосування права.

Єдність принципів державної служби має виразний практичний результат. Вона формує однакове розуміння критеріїв доброчесності й професіоналізму, забезпечує сталість очікувань усіх учасників процедур, зміцнює взаємодію між внутрішнім контролем і зовнішнім наглядом, у тому числі судовим, парламентським і громадським. Публічність у поєднанні з підзвітністю створює відкритий інформаційний простір, у якому кожне рішення має раціональне пояснення і може бути перевірене на відповідність стандартам. Прозорі правила і зрозумілі очікування посилюють довіру громадян до публічної влади та зменшують простір для свавільного розсуду службовців.

²⁵⁴ Адміністративне право України : підручник / за ред. П. Діхтієвського. Київ : Люділа, 2023. 772 с. С. 120–145.

Вплив державної служби на інші компоненти системи публічної служби не виключає потреби в адаптації. Кожна сфера має власні функціональні особливості, що вимагають корекції загальних принципів на рівні процедур і гарантій. Політична нейтральність має різний обсяг у державній і муніципальній службах, дисциплінарні режими у силових структурах мають іншу інтенсивність, а вимоги до конфіденційності більш суворі у дипломатичній службі. Водночас базові принципи залишаються спільними і забезпечують функціональну сумісність, що дозволяє адаптувати процедури без втрати правових і етичних орієнтирів.

Зворотний вплив також відіграє істотну роль. Інновації, напрацьовані у муніципальному управлінні, правоохоронній, парламентській або дипломатичній службі, збагачують загальну систему публічного адміністрування і можуть бути інтегровані у державну службу за умови відповідності основним принципам. Така взаємодія створює динамічну рівновагу між єдністю стандартів і різноманітністю організаційних форм, підтримуючи розвиток спільної культури публічного служіння.

Узагальнюючи, державна служба є структурним центром системи публічної служби, оскільки саме через неї забезпечується нормативна, організаційна й етична єдність публічного сектору. Її принципи мають системоутворюючу функцію, адже поєднують правові, процедурні й ціннісні компоненти в узгоджену модель служіння суспільству, що забезпечує стабільність публічної влади, ефективність адміністрування та довіру громадян до держави.

2. Нормативне закріплення принципів державної служби в законодавстві України

2.1. Закон України «Про державну службу» як базовий акт: структура принципів і їх юридична природа

Закон України «Про державну службу»²⁵⁵ є центральним нормативним актом, який формує правовий каркас державної служби та закріплює систему її принципів. Саме через нього здійснюється кодифікація базових засад публічного служіння, їх трансформація з конституційних ідей

²⁵⁵ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

у конкретні правові норми. Закон не лише визначає поняття державної служби, статус службовця та структуру органів управління, а й задає аксіологічну рамку, у межах якої вибудовується вся система кадрових процедур, дисциплінарних гарантій і стандартів поведінки. У цьому сенсі він виконує функцію «основного закону» у сфері державної служби, тобто концентрує у собі всі ключові елементи – від змісту принципів до механізмів їх практичного забезпечення.

Структура принципів, закріплених у Законі, побудована таким чином, що вони охоплюють одночасно правові, організаційні та етичні засади служби²⁵⁶. У статті 4 визначено перелік принципів, які відображають поєднання публічно-правового і гуманітарного підходів: верховенство права, законність, професіоналізм, доброчесність, політичну неупередженість, прозорість, стабільність, ефективність, рівний доступ до служби та підзвітність. Цей перелік має комплексний характер, оскільки поєднує як нормативні вимоги, що регулюють поведінку службовця, так і функціональні орієнтири, які визначають організацію самої служби. Принципи тут виступають не як декларативна преамбула, а як норми прямої дії, що безпосередньо впливають на зміст прав і обов'язків, порядок прийняття рішень, умови конкурсу, просування, оцінювання та припинення служби.

Юридична природа принципів державної служби полягає в їхній подвійній ролі – вони одночасно є нормами і метанормами. Як норми вони мають обов'язкову силу, адже містяться у законі, є джерелом прав і обов'язків та підлягають застосуванню в адміністративній практиці і судовому контролю. Як метанорми вони визначають спосіб тлумачення і реалізації інших положень закону, задаючи загальні стандарти правомірної поведінки. Завдяки цьому принципи виконують функцію методологічного фільтра: будь-яке адміністративне рішення або службова дія повинні узгоджуватися з ними, навіть якщо конкретна ситуація не врегульована спеціальною нормою. Такий підхід перетворює принципи на джерело субсидіарного регулювання, що гарантує стабільність і послідовність адміністративної практики.

Особливістю українського Закону є те, що він поєднує класичну правову конструкцію принципів із елементами європейських стандартів публічної

²⁵⁶ Про державну службу : Закон України : науково-практичний коментар / О. В. Агапова, А. І. Берлач, М. І. Белікова та ін. ; за заг. ред.: Т. Коломоець, В. Колпакова, Д. Лученка. Одеса : Юридика, 2025. 706 с. С. 37.

служби. Вимоги професіоналізму, доброчесності, неупередженості та підзвітності безпосередньо корелюють із рекомендаціями Програми SIGMA та принципами належного врядування Ради Європи²⁵⁷. Така інтеграція робить українську модель державної служби сумісною з європейським адміністративним простором і забезпечує поступову гармонізацію практик управління персоналом, оцінювання результативності й добору кадрів.

Принципи, закріплені у Законі, також мають структурну логіку: одні з них визначають правовий статус службовця (законність, рівний доступ, політична неупередженість), інші – організацію служби (стабільність, ефективність, підзвітність, прозорість), а ще інші – етичний та моральний вимір (доброчесність, професіоналізм). Така системна будова забезпечує цілісність закону і дозволяє сприймати державну службу не лише як управлінську діяльність, а як правовий інститут із внутрішньою ціннісною архітектурою.

Закон «Про державну службу» тим самим закладає підвалини для усієї нормативної системи публічної служби. Він визначає державну службу як референтну модель, у межах якої принципи набувають чіткої юридичної форми, підлягають перевірці через правозастосування та стають універсальними орієнтирами для інших сфер публічного адміністрування. У цьому полягає його подвійне значення: як джерела безпосередньо обов'язкових норм і як механізму концептуальної інтеграції публічного служіння у єдину правову систему, засновану на верховенстві права, гідності людини та відповідальності влади.

2.2. Зміст і логіка статті 4 Закону: десять основних принципів державної служби

Зміст статті 4 Закону України «Про державну службу» фіксує цілісну систему засад, які визначають правовий статус службовця, архітектоніку кадрових процедур і стандарти управлінських рішень. У ній поєднуються конституційні орієнтири та європейські вимоги до публічної служби, тому норма працює як інструмент прямого регулювання і водночас як метод тлумачення інших положень закону. Логіка статті полягає у послідовному охопленні трьох площин. По перше, визначаються правові межі і метод

²⁵⁷ SIGMA. Principles of Public Administration [Electronic resource]. Paris : OECD/European Union, 2019. 123 p. URL: <https://www.sigmaxweb.org/>

прийняття рішень. По друге, задаються етичні та професійні якості службовця. По третє, встановлюються організаційні параметри функціонування служби. Усі засади діють у взаємозв'язку і підлягають застосуванню разом, що унеможливає вибірковість.

Верховенство права є загальним критерієм оцінювання службової дії. Воно вимагає поваги до прав людини, правової визначеності, заборони свавілля, пропорційності втручань і належної процедури. Рішення службовця має демонструвати не лише формальну відповідність нормі, а і раціональне балансування публічного і приватного інтересу з посиланням на релевантні факти та докази. Законність надає цьому критерію операційної форми, оскільки зобов'язує діяти в межах компетенції, за визначеною процедурою і з належною правовою формою акта. Разом ці два начала відсікають адміністративну доцільність, що суперечить праву, і дисциплінують дискрецію.

Професіоналізм спрямовує кадрові рішення та щоденну практику. Його зміст виходить за межі формальної кваліфікації і охоплює компетентності, здатність до аналітики, комунікації, управління процесами, володіння державною мовою, культуру мотивування рішень. Професіоналізм підтверджується прозорим конкурсом, системним навчанням, оцінюванням результативності та плануванням кар'єри, а також виявляється у спроможності застосовувати право з урахуванням його мети. Добročесність формує етичне ядро служби. Йдеться про чесність, відсутність корисливого інтересу, дотримання правил щодо подарунків, декларування, запобігання конфлікту інтересів, нетерпимість до зловживань. Добročесність працює як превенція корупції і як стандарт довіри, що підсилює легітимність будь-якого владного рішення.

Політична неупередженість захищає адміністрацію від партійної залежності і забезпечує рівне ставлення до всіх адресатів управлінських рішень. Вона вимагає утримання від публічної політичної агітації у межах виконання службових повноважень, недопущення дискримінації за політичною ознакою, відмови від використання адміністративного ресурсу в інтересах політичних сил. Прозорість створює відкритий інформаційний простір для контролю суспільства. Це доступ до відомостей про конкурси, критерії оцінювання, структуру та бюджетні витрати, а також зрозуміле мотивування індивідуальних актів. Прозорість зменшує простір для свавілля і зміцнює підзвітність.

Стабільність служби гарантує інституційну пам'ять і передбачуваність кадрових рішень. Вона означає продумані правила кар'єрного руху, захист від необґрунтованих звільнень, узгодженість посадових структур, наступність політик та процедур. Стабільність не заперечує гнучкості, але вимагає, щоб зміни відбувалися у правовій формі і з дотриманням процедурних гарантій. Ефективність і результативність спрямовують управлінські процеси на корисний для суспільства результат. Це планування цілей, вимірюваність показників, раціональне використання ресурсів, управління ризиками, спроможність до корекції рішень за підсумками моніторингу.

Рівний доступ до служби запобігає привілеям і забезпечує конкуренцію за заслугами. Це уніфіковані вимоги до кваліфікації, стандартизовані оцінювальні інструменти, однакові правила для всіх кандидатів, спеціальні гарантії недискримінації і розумного пристосування для осіб, які цього потребують. Підзвітність завершує систему і перетворює засади на перевіряні стандарти. Вона охоплює внутрішній контроль, аудит і службові розслідування, дисциплінарні процедури, зовнішній парламентський і громадський нагляд, судовий контроль та механізми захисту викривачів. Підзвітність забезпечує наявність наслідків у разі порушення засад та коригує управлінську практику.

Логіка статті 4 полягає не лише у переліку засад. Вона задає взаємодію між ними та ієрархію застосування у конфліктних ситуаціях. Верховенство права і права людини мають роль базових орієнтирів, які спрямовують застосування інших положень. Законність і прозорість визначають форму і процес ухвалення рішень. Професіоналізм і доброчесність характеризують якість особи службовця і його поведінку. Стабільність та ефективність відповідають за організаційну спроможність. Рівний доступ і підзвітність забезпечують справедливість процедур і контроль за результатами. Така конструкція унеможливає ситуацію, коли орган посиляється на ефективність і нехтує законністю або рівністю, або прикриває нестачу професіоналізму політичною лояльністю.

Юридична природа засад статті 4 має подвійну дію. Вона створює безпосередньо обов'язкові вимоги для органів і службовців, а також виконує функцію тлумачення у випадках, коли спеціальна норма неповна або оціночна. Суд і органи контролю можуть використовувати ці засади як критерії правомірності для перевірки індивідуальних рішень, кадрових процедур і внутрішніх політик. Для правозастосувача це означає потребу

мотивувати рішення у світлі всіх релевантних засад і пояснювати, як було досягнуто баланс між ними.

У підсумку стаття 4 створює операційне середовище для державної служби. Вона одночасно встановлює межі дискреції, формує очікування учасників процедур і надає стандарти для зовнішнього контролю. Її зміст і логіка підтверджують, що засади не є декларацією. Вони працюють як конкретні критерії професійної поведінки і як юридична основа для стабільної, відкритої та ефективної публічної адміністрації, яка служить суспільним інтересам у координатах права і гідності людини.

2.3. Інституційне забезпечення реалізації принципів.

Роль Національного агентства України з питань державної служби, конкурсних комісій, органів контролю

Інституційне забезпечення реалізації принципів державної служби утворює взаємопов'язану архітектуру, у якій стратегічну, процедурну та наглядову функції розмежовано і при цьому зведено в єдине правове поле. Центральна роль належить Національному агентству України з питань державної служби (НАДС)²⁵⁸. Це орган політики і стандартів, який формує правила доступу до служби, розробляє типові профілі компетентностей, затверджує методики конкурсного добору і оцінювання результатів діяльності, координує систему навчання та підвищення кваліфікації, веде відповідні реєстри і здійснює моніторинг дотримання законодавства у сфері служби. Завдяки такій позиції НАДС перетворює принципи на операційні інструкції для всіх суб'єктів кадрового процесу. Воно задає єдині вимоги до прозорості процедур, уніфікує термінологію і забезпечує відтворюваність управлінських практик у різних органах влади.

Конкурсні комісії виконують функцію процедурного гаранта рівного доступу, професіоналізму та політичної неупередженості. Вони діють на підставі затверджених порядків, застосовують стандартизовані інструменти оцінювання знань, навичок і компетентностей, документують мотиви добору, фіксують результати за уніфікованими критеріями. Склад комісій та правила конфлікту інтересів мають запобігати впливу

²⁵⁸ Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014. № 500. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/247652943>

політичних чи приватних інтересів, а відкритість матеріалів конкурсу і можливість оскарження рішень створюють публічний контроль за справедливістю процедури. У цій ланці принципи прозорості, підзвітності та рівності проявляються у найприкладнішій формі, адже саме тут визнається вхід до служби і репутаційний стандарт майбутнього службовця.

Наглядове та контрольне середовище складається з кількох взаємодоповнювальних інституцій. Внутрішній контроль забезпечують керівники державної служби, підрозділи з питань персоналу та дисциплінарні комісії, які проводять службові розслідування, готують подання щодо притягнення до відповідальності, здійснюють моніторинг виконання індивідуальних планів розвитку і підсумків щорічного оцінювання. Зовнішній контроль реалізується органами адміністративної юстиції, які перевіряють законність кадрових і управлінських рішень, а також інституціями парламентського і урядового нагляду, що аналізують дотримання стандартів відкритості і підзвітності та реагують на системні порушення. Етичний і антикорупційний компонент забезпечують уповноважені з питань запобігання корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, а також механізми захисту викривачів, що надають реальний інструмент виявлення конфлікту інтересів і порушень доброчесності. Фінансово аудиторський вимір доповнює контрольну рамку через перевірку ефективності використання ресурсів та відповідності процедур бюджетній дисципліні.

Зазначені ланки діють у режимі взаємної перевірки і балансу. НАДС задає політику і стандарти, конкурсні комісії забезпечують правильну процедуру доступу, внутрішній контроль підтримує щоденну правову дисципліну, зовнішній контроль і судова перевірка відновлюють порушені права і формують прецедентну практику, антикорупційні механізми зміцнюють довіру та очищують середовище. У такій конфігурації принципи не залишаються деклараціями, оскільки кожен елемент інституційної системи прив'язує їх до конкретної дії, документа, рішення або санкції. Результатом є керованість і передбачуваність кадрових процесів, реальна підзвітність посадових осіб і відтворюваність стандартів професійної поведінки, що у підсумку підсилює легітимність публічної влади і якість адміністративних послуг.

2.4. Практичні механізми імплементації: кадрова політика, етичні стандарти, дисциплінарна підзвітність, доброчесність

Практичні механізми імплементації принципів державної служби формують зв'язок між нормою і поведінкою службовця. Вони перетворюють абстрактні орієнтири на відтворювані процедури, контрольні точки, перевірювані результати. Ключовими елементами такого перетворення є кадрова політика, етичні стандарти, дисциплінарна підзвітність і системи забезпечення доброчесності. У сукупності вони задають єдину логіку доступу до служби, кар'єрного руху, мотивації, відповідальності та запобігання зловживанням.

Кадрова політика має гарантувати рівний доступ, професіоналізм і стабільність служби. Її зміст охоплює прозорий конкурс із уніфікованими інструментами оцінювання, профілі компетентностей, стандартизовані тести і структуровані співбесіди, публічну комунікацію умов і результатів, а також можливість оскарження. Наступним елементом є управління кар'єрою, що спирається на індивідуальні плани розвитку, регулярне навчання, оцінювання результативності за наперед оголошеними критеріями, ротацію з урахуванням потреб служби та запобіжники від необґрунтованих звільнень. Важливою частиною кадрової політики є планування чисельності і навантаження, адже надмірне навантаження руйнує якість адміністративних рішень і стимулює неформальні практики. Системна робота з кадрами перетворює принцип професіоналізму на щоденну адміністративну дисципліну.

Етичні стандарти забезпечують ціннісну рамку службової поведінки. Кодекси етики повинні містити чіткі правила комунікації з громадянами і суб'єктами ринку, вимоги безсторонності, обмеження щодо подарунків, правила публічних висловлювань, моделі реагування на тиск і втручання. Необхідні інституційні ролі уповноважених з етики та конфлікту інтересів, а також навчальні модулі з аналізу етичних дилем. Етичні стандарти матимуть практичний ефект лише за умови постійного інформування працівників, простих інструкцій для щоденних ситуацій і наявності каналу швидкої консультації. У такій конфігурації етика не є позаправовою декларацією, вона стає механізмом запобігання порушенням ще до їх виникнення.

Дисциплінарна підзвітність забезпечує зв'язок між принципами і наслідками у разі їх порушення. Вона потребує чітких описів дисциплінарних проступків, гарантованої процедури з правом бути вислуханим,

прозорого збирання доказів, мотивованих рішень і пропорційних стягнень. Важливою є незалежність дисциплінарних комісій та запобігання конфлікту інтересів, а також доступність апеляційного перегляду. Внутрішні службові розслідування повинні мати визначені строки, процесуальні гарантії та обов'язковий контроль виконання рішень. Система дисциплінарної підзвітності виконує не лише каральну, а й профілактичну функцію, оскільки формує передбачувані очікування щодо поведінки та підсилює довіру до внутрішнього контролю.

Доброчесність як окремий вимір імплементації поєднує запобігання конфлікту інтересів, фінансовий контроль, декларування і захист викривачів. Запобігання конфлікту інтересів вимагає як загальних правил несумісності, так і індивідуальних рішень щодо відводу з конкретної справи. Фінансовий контроль спирається на перевірюваність декларування, аналіз змін у майновому стані, ризик орієнтований аудит закупівель і управління активами. Механізми захисту викривачів мають бути дієвими і безпечними, що включає конфіденційні канали повідомлень, заборону репресій і обов'язок реагування керівництва. Доброчесність у практичному вимірі потребує відкритих даних, регулярної аналітики ризиків і публічного звітування, адже прозорість робить порушення видимими для внутрішнього і зовнішнього контролю.

Реалізація перелічених механізмів повинна бути керованою та вимірюваною. Для цього необхідні індикатори якості конкурсів і часу заповнення вакансій, показники навчального покриття і впливу навчання на результативність, статистика дисциплінарних проваджень і тривалості їх розгляду, метрики прозорості та задоволеності отримувачів адміністративних послуг. Регулярні внутрішні аудити, зовнішні перевірки, незалежні опитування та публічні звіти зводять дані в єдину картину і дозволяють своєчасно коригувати політики. Коли дані стають частиною управлінського циклу, принципи перетворюються на інструменти ухвалення рішень, а не залишаються декларативними побажаннями.

Практична імплементація неминуче стикається з ризиками політизації, формалізації та дефіциту спроможності. Зменшити ці ризики допомагає чітке розмежування ролей між органом політики і стандартів, кадровими підрозділами, конкурсними та дисциплінарними комісіями, а також належне ресурсне забезпечення навчання і цифрових інструментів. Перевагу слід надавати електронним конкурсам, реєстрам рішень

і автоматизованому трекінгу етапів процедур. Такі інструменти підвищують відтворюваність і зменшують побутову дискрецію. У підсумку кадрова політика, етика, дисциплінарна підзвітність і доброчесність працюють як єдина система, що робить принципи державної служби практично дієвими і перетворює їх на щоденний стандарт публічної влади.

2.5. Динаміка оновлень законодавства (редакції 2015–2025 рр.) і їх вплив на систему принципів

Динаміка оновлень Закону України «Про державну службу» від його прийняття у 2015 році до коригувань 2025 року засвідчила стійкість базової системи принципів і водночас істотне зміщення акцентів у способі їх реалізації. Зміни цього періоду не переформатували сам перелік засад (принципів) державної служби, однак істотно змінили спосіб їх реалізації. Базовим джерелом лишається Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року, який уперше кодифікував комплексні принципи державної служби і задав для них юридичну форму прямої дії.

Подальша еволюція йшла у двох напрямках. Перший напрям стосувався точкових корекцій кадрових процедур і статусних норм, що покликані були краще узгодити конкурси, оцінювання, стабільність і професіоналізацію. Уже в 2019 році окремі положення закону були змінені законом № 117-IX, що відобразило перехід до більш уніфікованої практики управління державною службою і позначилося, зокрема, на нормах про проходження служби та кадрові рішення.

Другий і більш потужний напрям пов'язаний із правовим режимом воєнного стану. У 2022 році було ухвалено Закон № 2259-IX про внесення змін щодо функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Цей акт тимчасово спростив і прискорив доступ до служби, дозволив спеціальні механізми призначення та мобільності персоналу, водночас установив обмеження на переведення осіб, призначених без конкурсу, що прямо вплинуло на реалізацію принципів рівного доступу, прозорості, політичної неупередженості і стабільності.

На завершення періоду маємо зрушення у сфері оплати праці, що відбулися у 2025 році через ухвалення закону про єдині підходи в оплаті праці на основі класифікації посад. Ця новація не змінює текст норми про принципи, проте зміцнює їх операційний вимір, оскільки прив'язує

професіоналізм, результативність і підзвітність до прозорості грейдової оплати, знижує ризики політичної або «ручної» мотивації і підсилює довіру до процедур оцінювання.

«Грейдова оплата» або грейдинг це система оплати праці на основі класифікації посад у послідовні рівні оплати. Кожна посада відноситься до певного грейда за сукупністю факторів складності робіт управлінська відповідальність вплив на результат вимоги до кваліфікації. Для кожного грейда встановлюється діапазон оплати мінімум медіана максимум і правила руху всередині діапазону. Рішення про розмір винагороди спираються на опис посади оцінку компетентностей та результативність а не на персональні домовленості. Така модель робить оплату передбачуваною і порівнюваною між підрозділами зменшує побутову дискрецію і конфлікти інтересів та полегшує бюджетне планування. Для державної служби грейдинг підтримує принципи професіоналізму рівного доступу прозорості та підзвітності. Професіоналізм відбивається у прив'язці оплати до компетентностей та результатів. Рівність забезпечується єдиними правилами зіставлення посад і однаковими діапазонами оплати для рівнозначних робіт. Прозорість з'являється завдяки оприлюдненим профілям посад та чітким критеріям присвоєння грейда. Підзвітність посилюється можливістю аудиту рішень про оплату і їх обґрунтування через факторну оцінку. Упровадження зазвичай містить три кроки опис і зважування посад побудова шкали грейдів і діапазонів оплати та регламенти перегляду оплати за результатами оцінювання і зміни посади. Це не просто тарифна сітка з жорсткими розрядами а гнучка рамка що дозволяє керовано поєднувати єдність правил і мотивацію до результату.

У підсумку динаміка 2015–2025 років дає чітку картину. Базове ядро засад, закріплене у 2015 році, зберігає безперервність і роль методологічного орієнтира. Корекції 2019 року підтримали внутрішню узгодженість кадрових процедур і посилили формалізацію вимог до проходження служби, що допомогло практично реалізовувати професіоналізм, законність і рівність доступу без декларативності. Воєнні зміни 2022 року створили напругу між швидкістю рішень і класичними гарантіями конкурсності та прозорості, однак паралельні заборони на довільні переведення призначених поза конкурсами, а також збереження можливостей судового і адміністративного контролю втримали баланс між гнучкістю і принциповістю.

Після 2022 року зросла вага етичних і антикорупційних механізмів і практик підзвітності. Ці інструменти фактично компенсували тимчасові спрощення процедур і дозволили зберегти вимірюваність дотримання засад через внутрішній контроль, аудит, дисциплінарні провадження і відкритість даних.

Лінія 2025 року спрямована на те, щоб з'єднати принципи з мотивуючими інструментами, зокрема з класифікацією посад і прозорими правилами оплати. Це підсилює зв'язок між результативністю і винагородою та зміцнює практичну реалізацію професіоналізму, ефективності і підзвітності, не змінюючи базової архітектури засад.

Отже, динаміка оновлень у 2015–2025 роках полягає не у ревізії переліку принципів, а у поступовому переобладнанні механіки їх втілення. Перший шар змін стандартизував конкурси і проходження служби. Другий шар, обумовлений війною, дав тимчасову гнучкість із вбудованими стримуваннями. Третій шар, запущений у 2025 році, переводить акцент на прозорі й справедливі стимули через оплату праці. Усі три вектори разом утримують первинний корпус засад і водночас роблять їх практично вимірюваними в щоденній адміністративній діяльності.

3. Європейські стандарти принципів державної служби та їх вплив на національне регулювання

3.1. Джерела європейських стандартів: SIGMA, Рада Європи, Європейський Союз, OECD

Джерела європейських стандартів, що формують орієнтири для принципів державної служби в Україні, мають різну юридичну природу і силу впливу²⁵⁹. Їх можна описати як чотири взаємопов'язані контури стандартизації, у межах яких поєднуються правові норми, настанови належного врядування та інструменти оцінювання спроможності адміністрації. У підсумку кожен контур по своєму підкріплює українську систему принципів, надає їй вимірюваності та забезпечує сумісність із європейським адміністративним простором.

²⁵⁹ Адміністративне право України : підручник. Наукове видання / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. С. Назар та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с. С. 122.

Програма SIGMA, спільна ініціатива Європейського Союзу та ОЕСР, працює як методологічний каркас публічної адміністрації в країнах розширення і сусідства. Її Принципи державного управління встановлюють еталони для кадрових систем, деполітизації та професіоналізації, меритократичного добору, етики і доброчесності, прозорості процедур, управління результативністю. Важливо, що ці стандарти подані не лише у вигляді загальних вимог, а й через детальні критерії оцінювання, індикатори та описи зрілості інституцій. Для державної служби це означає можливість перевести кожний принцип у вимір контрольних питань і перевірюваних доказів, зокрема описів посад, процедур конкурсу, матриць компетентностей, правил запобігання конфлікту інтересів, механізмів захисту викривачів. SIGMA не створює безпосередніх юридичних зобов'язань, однак її оцінки і дорожні карти реформ визначають порядок денний змін і впливають на зміст підзаконного регулювання та адміністративної практики.

Рада Європи формує нормативно етичний контур, у якому стандарти доброчесності і належного урядування набувають загальноєвропейського характеру. Рекомендації щодо належного адміністрування, коди поведінки для публічних посадових осіб, стандарти запобігання корупції та діяльність ГРЕКО створюють набір вимог до неупередженості, пропорційності, передбачуваності рішень, відкритості інформації, відповідальності керівників за етичну культуру. Практика Європейського суду з прав людини²⁶⁰ додає процесуальний вимір, адже право на справедливую процедуру, заборона дискримінації та вимоги до якості правового регулювання впливають на кадрові рішення, дисциплінарні провадження і мотивування індивідуальних актів. У цьому полі європейська етика служіння стає змістовною опорою для українського принципу доброчесності та підзвітності і водночас задає межі розсуду адміністрації.

Європейський Союз формує контур правової сумісності через установчі цінності, акти первинного і вторинного права, а також через політики наближення. Право на належне адміністрування, доступ до документів, захист персональних даних і відкриті дані визначають мінімальні стандарти прозорості і процедурної справедливості. Директиви щодо доброчесності публічних закупівель, захисту викривачів, повторного

²⁶⁰ Schwarze J. *Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*. London : Sweet & Maxwell, 1996. 840 s.

використання публічної інформації, а також підходи до управління людськими ресурсами в інституціях ЄС задають практичні орієнтири для конкурсів, мотивування рішень, управління конфліктом інтересів, моніторингу результативності. Для державної служби України це означає вимогу гармонізувати кадрові інструменти, етичні правила і процедури контролю з європейськими очікуваннями, що перевіряються як у перегляді законодавства, так і у щорічних звітах про імплементацію.

Організація економічного співробітництва та розвитку забезпечує контур політик і рекомендацій, який закріплює принципи в управлінських практиках. Рекомендації ОЕСР щодо публічної доброчесності, лідерства і спроможності державної служби, відкритого врядування, цифрової держави пропонують перевірені моделі оцінювання компетентностей, побудови етичної інфраструктури, факторної оплати праці, управління ризиками і контролю результатів. Ці документи не мають прямої юридичної сили, однак саме через них принципи професіоналізму, ефективності, підзвітності і прозорості набувають операційної форми. Вони допомагають уникати формалізму, оскільки з'єднують норму із управлінським циклом планування, вимірювання і корекції.

Узгодження чотирьох контурів створює для України практичну карту гармонізації. SIGMA надає рамку оцінювання і послідовність кроків, Рада Європи підкріплює етичний і правозахисний сенс принципів, Європейський Союз визначає правові межі прозорості і належної процедури, ОЕСР пропонує інструменти перетворення цих вимог на щоденну практику. У такій конфігурації кожний український принцип державної служби отримує одночасно і смислове пояснення, і вимірюваний критерій, і управлінську технологію реалізації. Це безпосередньо готує перехід до наступного аналізу, де європейські стандарти будуть зіставлені з українською моделлю за логікою відповідності, імплементації та практичного ефекту.

3.2. Система базових принципів належного врядування (good governance) і їх проекція на державну службу

Система базових принципів належного врядування поєднує правові, етичні та управлінські орієнтири, які роблять публічну владу передбачуваною, відкритою і спроможною. У європейській традиції ядро становлять верховенство права, прозорість, підзвітність, участь громадськості, ефективність і результативність, неупередженість та недискримінація,

цілісність і доброчесність, послідовність політик та їх узгодженість між собою. Кожен із цих принципів має власний зміст і одночасно працює у зв'язці з іншими, тому їх варто читати разом.

Верховенство права забезпечує межі розсуду і якість правового регулювання, прозорість надає доступ до інформації та логіки рішень, підзвітність забезпечує можливість контролю і настання наслідків, участь громадськості наповнює процедури фактичними даними і ціннісними аргументами, ефективність та результативність фіксують вимогу корисного для суспільства результату, неупередженість і недискримінація гарантують рівне ставлення, доброчесність знімає конфлікти інтересів і корупційні ризики, а узгодженість політик зменшує хаотичність управлінських рішень.

Проекція цієї системи на державну службу починається з доступу до служби та щоденної службової поведінки. Прозорі конкурси, однакові критерії оцінювання, оприлюднення результатів і можливість оскарження виводять на передній план прозорість, рівність і підзвітність. Профілі компетентностей, структуровані співбесіди, тести та імітаційні завдання роблять професіоналізм вимірюваним, а не декларативним. Норми про політичну неупередженість, несумісності та конфлікт інтересів перетворюють доброчесність на практичне правило поведінки. Кодекси етики та регулярні навчальні модулі допомагають знижувати сірі зони, де формальна законність може входити у напруження з людяністю або справедливістю.

На рівні прийняття рішень принципи належного врядування проявляються у вимогах до процедури. Обов'язок мотивування, доступ до матеріалів справи, право бути вислуханим, дотримання строків і правил повідомлення забезпечують справедливую процедуру і повагу до прав людини. Оцінка впливу рішень і регуляторний впливовий аналіз з'єднують ефективність з пропорційністю та економією ресурсів. Публічні консультації, робочі групи з учасниками ринку та громадськими організаціями, а також цифрові платформи зворотного зв'язку підсилюють участь і водночас покращують якість даних для рішень. Відкриті дані і прозорі реєстри дають змогу зовнішньому контролю перевіряти, як служба застосовує норму у типових ситуаціях, а чи не перетворює її на ритуал без реального ефекту.

На рівні організаційної спроможності good governance вимагає керованих циклів планування і оцінювання. Річні плани роботи підрозділів узгоджуються з цілями уряду, індикатори результативності оприлюднюються,

внутрішній аудит перевіряє відповідність процедурам і цільовому використанню ресурсів. Дисциплінарні процедури мають чіткі підстави і гарантії справедливого розгляду, апеляційні механізми доступні, а рішення публікуються у знеособленому вигляді для навчальних цілей. Захист викривачів, антикорупційні перевірки, контроль подарунків та обмеження після завершення служби зменшують ризики приватної вигоди і відновлюють довіру. Усе це прив'язує підзвітність до конкретних інструментів, а не до загальних побажань.

Баланс між принципами досягається через мотивування і доказову базу. Якщо ефективність підштовхує до швидких рішень, служба повинна показати, як збережено законність і рівність доступу. Коли прозорість стикається з обмеженнями конфіденційності, необхідно пояснити, чому застосовано мінімальне необхідне обмеження і які альтернативи були розглянуті. Таке аргументування запобігає перетворенню принципів на взаємно нейтралізувальні гасла і робить їх робочими критеріями перевірки.

Практичний ефект цієї проєкції вимірюється не кількістю документів, а передбачуваністю рішень і довірою. Коли конкурси зрозумілі, мотивування переконливе, дані відкриті, а дисциплінарні процедури неупереджені, громадяни і кандидати на службу бачать у державній службі інститут, що діє в інтересах суспільства. Саме так принципи належного врядування переходять із сфери декларацій у щоденний стандарт державної служби, який дисциплінує розсуд, знижує корупційні ризики, покращує якість адміністративних послуг і закріплює відповідальність влади перед людиною²⁶¹.

3.3. Правові стандарти: верховенство права, законність, правова визначеність, пропорційність, недискримінація

Правові стандарти утворюють ядро належного врядування і водночас виправдовують довіру до державної служби. Вони працюють як критерії оцінки будь-якого владного рішення, а також як метод тлумачення норм у ситуаціях, де закон залишає простір для розсуду. Їхня дія має бути постійною у всіх фазах адміністративного циклу від підготовки рішення

²⁶¹ Бережна К. В. Принципи організації та функціонування інститутів влади в Європейському Союзі та Україні порівняльно-правовий аналіз : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 405 с.

і збирання доказів до мотивування акта та його перевірки внутрішнім і зовнішнім контролем²⁶².

Верховенство права задає загальну рамку правомірності. Йдеться не лише про формальну першість закону, а про вимогу поваги до прав людини, заборону свавілля, обов'язок послідовного і передбачуваного правозастосування. Для державної служби це означає, що службовець має не просто послатися на норму, а показати раціональний зв'язок між фактичними даними, метою втручання і результатом. Належне мотивування стає виразом верховенства права, адже демонструє, як балансувалися публічний і приватний інтерес, які альтернативи були розглянуті, чому обрано саме таке рішення.

Законність надає верховенству права операційної форми. Орган діє в межах компетенції, за встановленою процедурою, у передбаченій правовій формі. Будь-яке розширення повноважень за рахунок відомчих актів або фактичних дій, що за наслідками дорівнюють правовим обмеженням, є неприпустимим. У щоденній практиці це означає обов'язок службовця чітко ідентифікувати правову підставу, дотриматися процесуальних строків, забезпечити участь заінтересованих осіб і фіксувати докази належним способом.

Правова визначеність вимагає ясності норм і передбачуваності їх застосування. Людина повинна мати реалістичні очікування щодо наслідків своєї поведінки, а адміністрація повинна діяти послідовно. Цей стандарт працює через доступність і зрозумілість процедур, прозорі критерії добору і оцінювання, однакове тлумачення типових ситуацій. Зміна адміністративної практики допускається лише з достатнім попередженням і з поясненням причин, інакше порушуються легітимні очікування та довіра до влади.

Пропорційність виключає надмірність втручання. Рішення має переслідувати легітимну мету, бути придатним для її досягнення, необхідним у сенсі відсутності м'якших альтернатив і збалансованим щодо шкоди і користі. Для державної служби це перетворюється на дисципліну аргументації, де кожен елемент перевіряється доказами. Якщо існує менш обтяжливий шлях до тієї самої мети, орган зобов'язаний його обрати або переконливо пояснити відмову.

²⁶² Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Стандартизація європейських практик в адміністративному праві України. *Ампаро*. Спецвипуск. 2022. Том 1. 182 с. С. 152–159. DOI: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-spec-1-22>.

Недискримінація гарантує рівне ставлення до осіб у подібних умовах. Неприпустимі рішення, побудовані на ознаках, які не мають стосунку до мети регулювання. Там, де потрібна відмінність у підходах, вона має бути обґрунтована релевантними критеріями і виражена у прозорих правилах. На практиці це означає стандартизовані інструменти оцінювання в конкурсах, єдині підходи до оплати праці у рівнозначних посадах, уніфіковані вимоги до мотивування дисциплінарних рішень і наявність механізмів швидкого оскарження.

Застосування правових стандартів вимагає узгодження між ними. Верховенство права і законність визначають рамку і форму, правова визначеність забезпечує стабільність очікувань, пропорційність коригує інтенсивність втручання, недискримінація захищає від упередженості. Коли ці орієнтири конфліктують, обов'язковим є відкрите мотивування пріоритету, доведення фактичної необхідності обраного варіанта і пояснення, чому права і інтереси особи не могли бути захищені м'якшими засобами.

Ефективність контролю залежить від того, наскільки стандарти вбудовані у документообіг. Проекти рішень повинні містити чіткі посилання на правові підстави, опис релевантних фактів, оцінку альтернатив, аналіз впливу на права людини і висновок щодо рівності ставлення. Таке структурування робить рішення перевірюваним внутрішнім аудитом, дисциплінарними органами та судом і перетворює стандарти на щоденний професійний інструмент, а не на декларативні гасла.

3.4. Етичні стандарти: доброчесність, неупередженість, підзвітність, прозорість, служіння суспільним інтересам

Етичні стандарти окреслюють зміст професійної ідентичності державного службовця і перетворюють правову форму на щоденну культуру поведінки. Вони спрямовані на те, щоб влада діяла як довірений агент суспільства, а не як автономний носій повноважень. Їхній практичний сенс полягає у запобіганні конфлікту інтересів, зниженні корупційних ризиків, забезпеченні рівного ставлення до осіб і підтриманні довіри до адміністративних рішень. У сучасному розумінні етика не відокремлюється від права, вона вбудовується у кадрові та процедурні механізми і стає перевірюваною через внутрішній і зовнішній контроль.

Доброчесність виражає вимогу діяти чесно і в інтересах держави та громадян, без приватної вигоди. Вона набуває конкретного змісту

через правила декларування, обмеження щодо подарунків, запобіжники після припинення служби, а також обов'язок повідомляти про реальні або потенційні конфлікти інтересів. Доброчесність має профілактичний характер, адже встановлює чіткі межі допустимої поведінки і тим самим зменшує простір для зловживань. Вона підтримується інструментами захисту викривачів, доступними каналами анонімних повідомлень і обов'язком керівника реагувати на кожен сигнал з належною ретельністю.

Неупередженість вимагає рівного і справедливого ставлення до всіх адресатів управлінських дій. На практиці це означає заборону використання службових повноважень у політичних чи приватних інтересах, дотримання правил несумісності, самовідвід у разі особистої заінтересованості, однакові критерії в конкурсах і дисциплінарних провадженнях. Неупередженість тісно пов'язана з мотивуванням рішень, адже детальне пояснення підстав дає змогу перевірити, чи не було прихованих переваг або дискримінації.

Підзвітність забезпечує зв'язок між рішенням і наслідками для службовця та органу. Вона включає регулярне звітування, внутрішній аудит, службові розслідування, доступні апеляційні механізми і готовність посадової особи публічно пояснити логіку дій. Підзвітність працює лише тоді, коли документообіг відтворює етичні вимоги у перевірюваній формі, зокрема коли фіксуються факти, оцінюються альтернативи, зазначається вплив на права людини і наводяться причини обраного рішення. За таких умов суспільство отримує не тільки результат, а й обґрунтування, що створює простір для навчання і самокорекції системи.

Прозорість робить владу зрозумілою та передбачуваною. Йдеться про оприлюднення правил і результатів конкурсів, критеріїв оцінювання і рішень дисциплінарних органів у знеособленому вигляді, про доступність реєстрів і відкритих даних, про зрозумілу мову документів і про регулярні пояснювальні матеріали для громадян. Прозорість потребує уважного балансу з охороною персональних даних і службової таємниці, тому обмеження доступу повинні бути мінімально необхідними і супроводжуватися поясненням причин. Коли цей баланс досягається, знижується ризик маніпуляцій і посилюється довіра до органу та його працівників.

Служіння суспільним інтересам визначає телеологію державної служби. Службовець має оцінювати кожную дію з погляду користі для людей, поваги до гідності і захисту прав, а не з погляду відомчих зручностей. Цей

орієнтир задає пріоритет якісних і доступних адміністративних послуг, своєчасного розгляду справ, доброзичливої комунікації, розумного пристосування процедур для вразливих категорій громадян. Служіння інтересам суспільства проявляється також у готовності враховувати зворотний зв'язок, проводити консультації, коригувати практики на підставі даних про результати і скарги.

Етичні стандарти взаємодіють і підсилюють одне одного. Добродесність без прозорості втрачає перевірюваність, прозорість без неупередженості не гарантує справедливості, підзвітність без служіння суспільному інтересу перетворюється на формальне звітування. Тому їх слід вбудовувати у всі етапи адміністративного циклу, починаючи з добору і навчання кадрів та завершуючи мотивуванням індивідуальних актів і публічним звітуванням. Коли це відбувається послідовно, етика стає операційною, а державна служба демонструє зрілу професійну культуру, у якій правова форма, компетентність і моральна відповідальність працюють як єдина система в інтересах людини і суспільства.

3.5. Організаційно-функціональні стандарти: професіоналізм, ефективність, результативність, стабільність служби

Організаційно-функціональні стандарти визначають спроможність державної служби виконувати публічні завдання у передбачуваний і керований спосіб. Вони поєднують кадрову якість, управління процесами, вимірювання результатів і підтримання інституційної пам'яті. Такі стандарти не існують окремо від правових та етичних орієнтирів, навпаки вони надають їм операційної форми і роблять перевірюваними у щоденній практиці.

Професіоналізм означає не лише формальну кваліфікацію, а й реальну здатність застосовувати право, аналізувати факти, комунікувати з адресатами рішень і працювати з ризиками. Його основу становлять прозорі профілі компетентностей, уніфіковані інструменти відбору, регулярне навчання і наставництво, індивідуальні плани розвитку, щорічне оцінювання за наперед оголошеними критеріями. Професіоналізм проявляється також у культурі мотивування рішень, у повазі до даних та доказів, у вмінні узгоджувати спеціальні норми з конституційними цінностями. Коли ці елементи працюють узгоджено, кадрова система відтворює меритократію, а не випадковий набір індивідуальних здібностей.

Ефективність відображає співвідношення досягнутого результату і використаних ресурсів. Йдеться про планування цілей, бюджетну дисципліну, оптимізацію процесів, цифрові сервіси, управління часом і навантаженням, координацію між підрозділами. Практична ознака ефективності полягає у відсутності зайвих процедурних кроків і дублювання функцій, у здатності уникати затримок через чіткі регламенти та відповідальність виконавців. Ефективність не може підміняти законність і рівність, тому кожна оптимізація має супроводжуватися поясненням її впливу на права людини, доступність послуг та якість мотивування.

Результативність фіксує досягнення поставлених суспільних цілей. Вона потребує чітких індикаторів, що відображають те, що важливо для людей, а не лише внутрішню активність органу. Індикатори мають охоплювати строки розгляду, якість рішень, частку успішних оскаржень, рівень задоволеності отримувачів послуг, виконання планів і програм. Результативність підсилюється регуляторним та аналітичним циклом планування моніторингу і корекції, а також публічними звітами у знеособленому вигляді. Саме публічність робить дані інструментом підзвітності, а не внутрішньою статистикою.

Стабільність служби забезпечує безперервність політик і збереження інституційної пам'яті. Вона спирається на передбачувані правила кар'єрного руху, захист від необґрунтованих звільнень, узгодженість посадових структур і наступність процедур. Стабільність не заперечує адаптивності. Вона вимагає, щоб зміни ухвалювалися у правовій формі з належним мотивуванням і з урахуванням впливу на права та обов'язки службовців і громадян. Там, де необхідна швидкість рішень, стабільність підтримується тимчасовими регламентами з чіткими строками дії та поверненням до звичайних процедур за першої можливості.

Взаємозв'язок професіоналізму, ефективності, результативності та стабільності створює керований управлінський цикл. Професіоналізм забезпечує якість рішень. Ефективність дає змогу досягати мети без перевитрат. Результативність звиряє управлінські дії з очікуваним суспільним ефектом. Стабільність дозволяє масштабувати успішні практики і зберігати довіру до процедур. Коли один із цих елементів випадає, система або втрачає швидкість, або деградує у формалізм, або стає залежною від випадкових кадрових рішень.

Ризики впровадження організаційно функціональних стандартів полягають у політизації кадрових рішень, надмірній бюрократизації оцінювання, імітації результатів через показники, що не відображають реального впливу. Їх нейтралізують відкриті критерії добору, незалежні дисциплінарні та апеляційні механізми, зовнішній і внутрішній аудит, прозорі реєстри рішень, захист викривачів, а також регулярні огляди політик із залученням стейкхолдерів. Важливо підтримувати цифрові інструменти, які зменшують побутову дискрецію та забезпечують відстежуваність кожного кроку процедури.

Практичний вимір цих стандартів виявляється у передбачуваних курсах, реалістичних планах роботи, чіткому розподілі відповідальності, мотиваційних системах оплати, що корелюють із компетентностями та результатами, у публічних звітах і навчанні, яке коригується за підсумками оцінювання. Коли організаційно функціональні стандарти працюють узгоджено з правовими і етичними, державна служба демонструє не лише формальну законність, а й зрілу управлінську якість, що безпосередньо підсилює довіру громадян і легітимність публічної влади.

3.6. Механізми імплементації європейських стандартів у національне право: адаптація, навчання, контроль, оцінювання

Механізми імплементації європейських стандартів у національне право охоплюють послідовний ланцюг від правової адаптації до навчання, контролю і оцінювання. Адаптація починається з картування відповідності між українськими нормами і вимогами документів Європейського Союзу²⁶³, Ради Європи²⁶⁴, ОЕСР та SIGMA. Результатом має стати узгоджений план змін який визначає що потребує закону що можна врегулювати підзаконними актами і що належить до організаційних політик.

Йдеться передусім про рекомендаційні стандарти Ради ОЕСР у сфері публічного врядування: Recommendation of the Council on Public Integrity (2017) – «Рекомендація Ради ОЕСР щодо публічної доброчесності»; Recommendation of the Council on Open Government (2017) – «Рекомендація щодо відкритого

²⁶³ Directive (EU) 2019/1024 on open data and the re-use of public sector information (recast) [Electronic resource]. Luxembourg : Official Journal of the European Union. 2019. S. 56–83. URL: https://data.europa.eu/eli/reg_del/2019/1024/oj

²⁶⁴ 12 Principles of Good Democratic Governance. Council of Europe. Centre of Expertise for Good Governance [Electronic resource]. Strasbourg : Council of Europe, 2018. URL: <https://www.coe.int/en/web/civil-society/centre-of-expertise-for-good-governance>

врядування»; Recommendation of the Council on Public Procurement (2015) – «Рекомендація щодо публічних закупівель»; Recommendation of the Council on Budgetary Governance (2015) – «Рекомендація щодо бюджетного врядування»; Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (2012; перегляди/оновлення інструментарію тривали надалі) – «Рекомендація щодо регуляторної політики та врядування»; Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014) – «Рекомендація щодо цифрового врядування»; Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability (2019) – «Рекомендація щодо лідерства та спроможностей публічної служби»; Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life (2015) – «Рекомендація щодо гендерної рівності у публічному житті»; Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data (2021) – «Рекомендація щодо посилення доступу до даних і їх обміну» (у частині відкритих даних і сумісності реєстрів у публічному секторі). У контексті етики, доброчесності та антикорупційної політики слід також ураховувати OECD Public Integrity Handbook (2020) як практичний посібник імплементації до Рекомендації-2017 і OECD Guidelines on Managing Conflict of Interest in the Public Service (2003, із подальшими оновленнями застосування) – орієнтири врегулювання конфлікту інтересів.

Наступним кроком є нормопроєктування з чітким обґрунтуванням цілей і очікуваного ефекту з оцінкою альтернатив та з передбаченням перехідних положень. На цьому етапі готуються зміни до законів і підзаконних актів, розробляються стандартизовані процедури конкурсу, оцінювання та етики, а також офіційні керівні роз'яснення для кадрових служб і керівників. При їх опрацюванні важливо забезпечити єдність термінології, уникати дублювання регуляцій і одразу передбачати перехідні положення, щоб установи мали реалістичний час на перебудову процесів.

Далі вирішуються питання інституціоналізації. Інституціоналізація стандартів у щоденній практиці вимагає затвердження типових положень і процедурних регламентів які перетворюють абстрактні принципи на інструкції. Йдеться про профілі компетентностей і методики конкурсів про правила мотивування рішень та управління конфліктом інтересів про уніфіковані бланки рішень і чеклисти процесуальної справедливості про стандарти відкритих даних і прозорого звітування. Практичну дієвість підсилює апробація на пілотних майданчиках з подальшим масштабуванням, а також обов'язкове оприлюднення методик і шаблонів документів, що дає змогу

зняти різночитання на рівні виконавців. Пілотування на вибраних органах влади допомагає відфільтрувати формалізм і перевірити життєздатність процедур до того як вони стануть обов'язковими для всієї системи.

Окреме місце у процесах адаптації займає навчання персоналу. Саме навчання забезпечує здатність персоналу діяти в оновленій рамці. Воно має спиратися на профілі компетентностей і розділятися на базовий курс для всіх, поглиблені модулі для кадрових і юридичних підрозділів та спеціалізовані програми для членів конкурсних і дисциплінарних комісій. Базовий рівень має охоплювати європейські правові стандарти і принципи належного врядування а також мінімальні вимоги до мотивування неупередженості і комунікації з громадянами. Поглиблений рівень орієнтується на керівників і членів комісій з добору та дисциплінарних органів і включає аналіз кейсів роботу з доказами оцінювання ризиків та захист легітимних очікувань. Спеціалізовані програми поєднують дистанційні модулі з ситуаційними тренінгами а їх зміст регулярно оновлюється за підсумками судової практики і зовнішніх оцінок.

Ефективною є модель змішаного навчання, яка поєднує короткі онлайн курси з практичними майстернями, розбором кейсів і тренуванням мотивування рішень. Паралельно варто підтримувати спільноти практиків для обміну шаблонами, знеособленими прикладами і прецедентами судового контролю. Саме так навчання перестає бути разовою акцією і стає постійною службовою функцією, що оновлюється за результатами перевірок і скарг. Важливо зазначити, що навчання має бути інтегроване з кар'єрним рухом та щорічним оцінюванням інакше воно залишиться факультативною опцією без управлінського сенсу. Отже, призначенням навчання є перетворення нових норм на компетентність працівників.

Ефективність адаптації прямо зв'язана з рівнем контролю і оцінювання. Контроль зшиває норму з поведінкою через багаторівневу систему гарантій і поділяється на внутрішній і зовнішній. Внутрішній контроль перевіряє дотримання процедур у реальному часі і охоплює регулярні аудити процедур конкурсу, оцінювання, декларування, дисциплінарних проваджень, розгляд конфлікту інтересів, своєчасність реагування на звернення²⁶⁵, а також моніторинг дотримання строків, повноти мотивування

²⁶⁵ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. ВВР. 1996. № 47. Ст. 256.

і правил конфлікту інтересів. Зовнішній контроль підтримується парламентським наглядом адміністративною юстицією органами з питань доброчесності і захисту персональних даних а також громадськими інститутами які користуються відкритими даними. Кожен рівень контролю має мати доступ до стандартизованих документів і реєстрів тоді перевірка стає операційною а не декларативною. Ефективність контролю залежить від повноти документування та відкритості даних, зокрема публікації знеособлених рішень комісій, реєстрів конкурсів і статистики дисциплінарних стягнень. Там, де виявляються розриви між нормою і практикою, контроль має завершуватися коригувальними планами з визначеними строками і відповідальними особами.

Оцінювання замикає цикл імплементації, оскільки переводить стандарти у вимір показників і перевірюваних результатів. Воно напряму залежить від наявності чітких індикаторів відповідності європейським стандартам, створюють умови для вимірювання без додаткових трактувань. При цьому доцільно поєднувати індикатори процесу і результату. Перші показують, як працюють процедури, наприклад тривалість конкурсу, частка конкурсів з повним пакетом документів, своєчасність оцінювання, частка рішень з повним мотивуванням. Другі фіксують вплив на довіру і якість послуг, наприклад частка успішних судових оскаржень, індекси задоволеності отримувачів послуг, динаміка виявлених конфліктів інтересів, стабільність кадрового складу на ключових посадах.

Таким чином, цикл імплементації працює лише тоді коли його етапи взаємно підсилюються. Адаптація без навчання породжує формалізм, навчання без контролю не змінює поведінку, контроль без оцінювання не дає системного ефекту, оцінювання без корекції політик перетворюється на статистику. Тому потрібен постійний зворотний зв'язок між нормотворцями, органами управління державною службою, кадровими підрозділами інститутами зовнішнього контролю і судами. Коли цей зв'язок спирається на відкриті дані і стандартизовані документи, тоді кожен учасник бачить однакову картину і може діяти в унісон, у своєрідній синергії адаптації. Саме вона – синергія адаптації, навчання, контролю і оцінювання створює керований управлінський цикл. Норми набувають операційної форми, персонал отримує інструменти і навички, контроль забезпечує дотримання, а оцінювання коригує політики і процедури. У такому режимі європейські стандарти перестають бути зовнішнім еталоном

і стають внутрішнім правилом щоденної діяльності державної служби, що підсилює правоваддя, доброчесність і довіру громадян.

3.7. Межі та ризики прямого запозичення європейських принципів без інституційної адаптації

Ризики прямого запозичення європейських принципів без інституційної адаптації проявляються вже на етапі тлумачення норм. Одна і та сама формула законності, прозорості чи підзвітності має різні операційні наслідки залежно від того, як організовано кадрові процедури, як працюють контролери, які є цифрові сервіси, як суди перевіряють мотивування. Коли принцип переноситься без настроювання на місцеву інституційну логіку, виникає розрив між текстом і практикою. Норма звучить правильно, однак її застосування дає формальний ритуал з мінімальним впливом на якість рішень. Це класичний ефект видимої конвергенції, за якої зовнішня форма збігається, а внутрішні процеси залишаються іншими.

Без адаптації посилюється ризик декуплінгу, тобто відриву декларованих принципів від реальної управлінської поведінки. Прозорість перетворюється на публікацію великих масивів даних без придатності для контролю, підзвітність зводиться до звітів без наслідків, професіоналізм ототожнюється з дипломами без перевірки компетентностей, доброчесність формально існує поруч із неефективним запобіганням конфлікту інтересів. У такій конфігурації зростає навантаження на документообіг, а довіра не підвищується, оскільки користувачі послуг і суди не бачать змін у змісті мотивування і в послідовності рішень.

Пряме перенесення створює і нормативні колізії. Європейські стандарти часто виходять із припущення про наявність сталих інституцій, зрілої системи внутрішнього аудиту, ustalених процедур консультацій і незалежного адміністративного судочинства²⁶⁶. Якщо цих елементів бракує або вони функціонують з перебоями, принципи починають конфліктувати з існуючими підзаконними регламентами і кадровими практиками. Виникає фрагментація, коли різні підрозділи одного органу по різному розуміють вимоги до прозорості чи до політичної неупередженості. Розв'язання

²⁶⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35. Ст. 446.

таких колізій вимагатиме додаткових роз'яснень і судових прецедентів, отже перехідний період затягується, а очікуваний ефект відкладається.

Суттєвим є ресурсний аспект. Принципи участі, прозорості і підзвітності потребують часу, навичок і цифрових інструментів. Якщо запозичення відбувається без інвестицій у навчання, автоматизацію конкурсів, реєстри рішень і аналітику ризиків, органи вдаються до скорочення процедур або до формального позначення їх виконання. Це породжує вразливість до політизації і вибіркості, оскільки перевірка дотримання стандартів стає нерегулярною і залежною від людського чинника. В умовах нестачі кадрів або підвищеного навантаження принцип ефективності починає витісняти законність і рівність, що підриває цілісність усієї системи.

Існує також ризик перенесення інструментів без урахування правової культури. Наприклад, вимоги до мотивування рішень, які спираються на глибоку доказову аргументацію і проактивне розкриття альтернатив, не працюватимуть без внутрішньої звички фіксувати факти, збирати зворотний зв'язок і будувати висновок за структурою, зрозумілою для суду і громадськості. Так само діє принцип легітимних очікувань, який потребує щільного зв'язку між стабільністю практики і прогнозованістю змін. Якщо цей зв'язок не вибудовано, кожне посилення на європейський стандарт закінчується розчаруванням адресатів рішення і зростанням кількості спорів.

Нерідко пряме запозичення стимулює вимірювання того, що легко поррахувати, а не того, що дійсно відображає якість служби. Кількість оприлюднених наборів даних не дорівнює прозорості, кількість навчальних годин не дорівнює професіоналізму, кількість дисциплінарних проваджень не дорівнює підзвітності. Без інституційної адаптації індикатори відриваються від ціннісного змісту принципів і формують помилкові стимули, зокрема гонку за показниками замість покращення мотивування рішень і сервісної якості.

Правильна відповідь полягає у поступовому узгодженні європейських орієнтирів із національними інституційними можливостями. Потрібні перехідні положення і пілотні проекти з чіткими строками, стандартизовані шаблони документів і довідники тлумачення, єдині цифрові платформи конкурсів і дисциплінарних рішень, регулярні зовнішні огляди з участю стейкхолдерів. Обов'язковою є логіка зворотного зв'язку, за якої судова практика, дисциплінарні кейси, скарги, результати аудитів

і опитувань повертаються у навчальні модулі, методики оцінювання та підзаконні акти. Саме так принципи перестають бути імпортованим текстом і набувають власного життя у щоденній роботі органів.

Межа запозичення проходить там, де інструмент змінює баланс між правовою формою і правами людини або між швидкістю процедур і якістю мотивування. У таких точках потрібне відкрите пояснення, чому вибрано певний підхід, які альтернативи розглядалися, як забезпечено недискримінацію і пропорційність. Узгодженість стандартів залежить не від кількості запозичених формулювань, а від того, як вони вмонтовані у кадрову, процедурну і контрольну архітектуру. Коли цей монтаж здійснено з увагою до ресурсів, культури і судової перевірки, запозичення стає адаптацією і дає той результат, на який розраховує європейська ідея належного врядування.

Щоб висновки підрозділу не залишалися на рівні абстракцій, далі переходимо від опису меж і ризиків до перевірки їх на практиці через моделювання реалістичних управлінських ситуацій. Такий перехід потрібний для зіставлення імпортованих формулювань із реальними процедурами доступу до служби, етичними дилемами, мотивуванням рішень та публічною підзвітністю. Ми використовуємо сценарії, у яких відтворюються типові вузли напруги між нормою і спроможністю системи, а також фіксуємо критерії оцінювання результату, що впливають із європейських стандартів та українського законодавства. Мета полягає не лише у виявленні помилок, а й у пошуку робочих рішень через адаптацію інструментів, корекцію процедур і уточнення доказових вимог до мотивування. У такому форматі принципи перевіряються на здатність дисциплінувати розсуд, бути сумісними з наявними ресурсами і забезпечувати передбачуваний правовий ефект. Наступні фрагменти подають компактні кейси, що дозволяють простежити причинно наслідковий зв'язок між вибраним управлінським підходом, етичними і правовими стандартами та фактичними результатами для адресатів публічної влади.

Уявімо реалістичну ситуацію. Центральний орган виконавчої влади оголошує відкриті консультації щодо нової політики і паралельно запускає портал прозорості, на який викладає дані про конкурси, рішення комісій та дисциплінарну статистику. Формально все відповідає європейським орієнтирам, однак консультації тривають надто коротко, перелік заінтересованих сторін не підготовлено, відповіді на пропозиції

не оприлюднюються, набори даних подано у нефункціональних форматах без метаданих і календаря оновлень, у кодексі етики відсутні реальні канали для повідомлень про конфлікт інтересів та захист викривачів. Прозорість перетворюється на ритуал, участь громадськості не дає верифікованого впливу, підзвітність не працює, довіра не зростає.

Нормативна корекція такої конфігурації є чіткою і сумісною з європейськими стандартами. Дані повинні бути машиночитні, з повними метаданими і регулярним оновленням, що узгоджується з Директивою Європейського Союзу 2019/1024 про відкриті дані і повторне використання інформації та з підходами до доступу до документів у Регламенті 1049/2001. Консультації мають відбуватися за методологією кращого регулювання Європейської комісії, з оприлюдненим планом, мінімальними строками, типовими анкетами і обов'язковим зворотним зв'язком щодо врахованих та відхилених пропозицій, що відповідає настановам Better Regulation Guidelines і Toolbox. Етична спроможність передбачає уповноважених з етики та конфлікту інтересів, журнали самоусунення, прості форми повідомлень і обов'язок керівника реагувати та звітувати, а також дієвий захист викривачів відповідно до Директиви 2019/1937, яка встановлює мінімальні вимоги щодо внутрішніх і зовнішніх каналів, строків розгляду і заборони будь-яких репресій. Для вимірюваності ефекту потрібні індикатори не активності, а результату, у дусі рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку, зокрема частка рішень із повним мотивуванням, частка успішних судових оскаржень, своєчасність процедур, задоволеність отримувачів послуг. Баланс відкритості з охороною персональних даних забезпечує тест необхідності і пропорційності та публічні переліки категорій обмеженої інформації, що впливає з практики застосування Регламенту 1049/2001 у зв'язці з Директивою 2019/1024. Якщо в умовах особливих правових режимів потрібні тимчасові спрощення, їх слід обмежувати у часі та негайно повертати до звичайних процедур, що узгоджується з рекомендаційною логікою належного адміністрування і легітимних очікувань, зокрема з рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7.

У підсумку описана ситуація і її нормативне підґрунтя сходяться у практичній вимозі перетворити принципи на відтворювані механізми. Портал прозорості повинен бути інструментом зовнішнього контролю, а не архівом непорядкованих файлів. Консультації мають створювати

доказову базу для рішень, а не статистику повідомлень. Етична інфраструктура покликана запобігати конфліктам інтересів до того, як вони вплинуть на зміст акта. Індикатори мають показувати суспільний ефект, а не кількість формальних дій. Саме так європейські принципи прозорості, підзвітності, участі, доброчесності, пропорційності та правової визначеності перестають бути імпортованим текстом і стають внутрішнім правилом щоденної діяльності державної служби.

Ці приклади показують просту річ. Європейські принципи працюють лише тоді, коли поруч із нормою з'являються процес, спроможність, дані і контроль²⁶⁷. Далі логічно перейти до синтезу європейських та національних підходів із уточненням, які саме інструменти забезпечать баланс між правовою формою, етикою служіння і результативністю.

4. Система принципів державної служби: гармонізація національного й європейського підходів

4.1. Морфологічна структура принципів державної служби: нормативний, інституційний, процедурний та етичний рівні

Морфологічний підхід у праві розглядає норму, інститут і практику як форми, що мають структуру, інваріанти та варіації. Йдеться не про зовнішній опис «обрисів» норми, а про з'ясування того, як правовий зміст існує у різних носіях і станах, зокрема, у тексті закону, в організаційній архітектурі, у процедурних алгоритмах, у професійній етиці. За таким баченням право постає як система взаємопов'язаних форм, де зміна однієї форми неминуче зрушує інші. З цього випливає, що морфологія в юриспруденції зосереджується на відшуванні структурних елементів і зв'язків, які забезпечують впізнаваність явища, незалежно від конкретної редакції норми чи інституційного контексту і є методом наукового дослідження.

Суть морфологічного методу полягає у послідовному аналізі правового феномену через його сталі елементи і способи перетворення²⁶⁸. Спершу визначається інваріант – те, що робить явище саме тим, чим воно є. Далі виявляються носії цього інваріанта і правила їхньої взаємодії, після чого

²⁶⁷ Миколаєць В. А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві в контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019, Вип. 4, Т.2. С. 129–135.

²⁶⁸ Колпаков В. К. Морфологія адміністративного права. С. 883.

встановлюються допустимі варіації та межі змін, які не руйнують ідентичність феномену. Метод не обмежується тлумаченням тексту норми. Він вимагає показати, хто забезпечує дію норми, якими процедурами вона реалізується, якими етичними очікуваннями і професійними стандартами підкріплюється та в який спосіб перевіряється. Завдяки цьому морфологічний підхід переводить абстракції у керовані конструкти: кожне положення має свій адресат, алгоритм дій, доказові критерії та механізми корекції.

Для дослідження принципів державної служби така оптика є визначальною. Принципи існують не лише як декларації у статті закону. Вони мають нормативну форму, інституційних виконавців, процедурну «логістику» і етичну підтримку професійної культури. Без одного з цих рівнів принцип втрачає силу: без чіткої норми зникають межі розсуду, без інституцій – відповідальні носії, без процедур – відтворюваність і перевірюваність, без етики – довіра та легітимність. Морфологічний підхід дозволяє побачити цілісну архітектуру принципів, простежити, як інваріант змісту проходить через нормативний, інституційний, процедурний та етичний рівні, де виникають вузли напруги і як їх розв'язувати без втрати ідентичності державної служби як публічного служіння. Саме тому далі принципи будуть розглянуті як багаторівнева система, у якій кожен рівень має власну функцію і водночас коригує інші, забезпечуючи передбачувану, підзвітну і етично вмотивовану практику публічної влади.

Морфологічна структура принципів державної служби окреслює їх як багаторівневу систему, у якій зміст норми розкривається через форму її існування в праві, інституціях, процедурах та етиці. Такий підхід дозволяє побачити не лише текст статті закону, а й механіку відтворення принципів у щоденній діяльності органів влади. Чотири рівні працюють синхронно, кожен із них виконує власну функцію і водночас коригує інші. Нормативний рівень задає зміст і межі розсуду, інституційний забезпечує носіїв і відповідальність, процедурний перетворює абстракцію на відтворювані кроки, етичний підтримує легітимність і довіру. У такій конфігурації принципи існують не як декларації, а як операційна матриця державної служби.

Нормативний рівень фіксує юридичну форму принципів і визначає спосіб їх застосування у конфліктних ситуаціях. Йдеться про текст статті закону з чіткими дефініціями, про пов'язані положення щодо компетенції, про гарантії оскарження, про зв'язок із конституційними цінностями

та європейськими орієнтирами. Саме тут виникає первинна ієрархія застосування, де верховенство права і права людини спрямовують законність, правову визначеність, пропорційність і недискримінацію. Нормативний рівень працює як фільтр, що відсікає адміністративну доцільність, яка суперечить праву, а також як джерело тестів, зокрема придатності, необхідності і збалансованості. Коли цей рівень сформульовано чітко, службовець отримує мапу тлумачення і не потребує відомчих винаходів, які підміняють закон.

Інституційний рівень відповідає за носіїв принципів і за їхню спроможність. Принципи не діють без органів політики, без кадрових підрозділів, без конкурсних і дисциплінарних комісій, без внутрішнього аудиту та зовнішнього нагляду. Саме тут визначаються ролі, відповідальність і взаємні стримування. Центральний орган зі стандартів задає єдність правил доступу, органи контролю забезпечують перевірюваність, судова система підтверджує або спростовує правильність мотивування, антикорупційні інституції тримають у тонусі етичний контур. Інституційний рівень надає принципам адресата і канал дії, інакше вони розчиняються в абстракціях. Коли цей рівень слабкий, прозорість перетворюється на архів файлів, підзвітність на звіт без наслідків, професіоналізм на диплом без компетентностей.

Процедурний рівень перетворює принципи на послідовність перевірюваних кроків²⁶⁹. Йдеться про профілі компетентностей і тести для курсу, про стандартизовані співбесіди, про вимоги до мотивування рішень із описом фактів і альтернатив, про строки повідомлення і право бути вислуханим, про формати службових розслідувань, про журнали конфлікту інтересів і про обов'язкові рецензії якості мотивування. На цьому рівні формується доказова база, без якої верховенство права залишається гаслом. Процедура надає принципам метрологію, тобто можливість виміряти якість дотримання. Якщо індикатори фіксують лише активність, а не результат, процедурний рівень деградує в ритуалізм. Якщо ж індикатори охоплюють своєчасність, частку успішних оскаржень, повноту мотивування і задоволеність отримувачів послуг, тоді принципи стають інструментом корекції практик.

²⁶⁹ Шарая А. А. Теорія принципів адміністративно-процедурного права : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 400 с. С. 57.

Етичний рівень підтримує ціннісну цілісність системи і забезпечує довіру. Тут працюють норми доброчесності, політичної неупередженості, служіння суспільному інтересу, правила подарунків та обмеження після завершення служби, механізми захисту викривачів і конфлікту інтересів. Етика не протистоїть праву, вона робить правову форму стійкою до обхідних маневрів. Коли службовець має внутрішню готовність декларувати конфлікт і самоусуватися, коли існує безпечний канал для повідомлень, коли рішення пояснюється зрозумілою мовою, тоді прозорість і підзвітність набувають змісту. За відсутності етичного рівня навіть бездоганна процедура породжує недовіру і спори.

Взаємодія рівнів створює механізм самокорекції. Нормативний рівень задає межі, інституційний надає виконавців, процедурний виробляє доказову дисципліну, етичний гарантує сумлінність вибору. Конфлікти між принципами вирішуються не оголошенням пріоритетів, а доведенням фактичної необхідності і мінімізації шкоди. Якщо ефективність входить у напруження із рівним доступом, вирішує мотивування, яке показує чому м'якша альтернатива недоступна. Якщо прозорість стикається з обмеженням персональних даних, вирішує пропорційність і тест шкоди. Морфологічний підхід не дозволяє ховати політичні або організаційні дефекти за красивими формулами, він змушує показати на якому рівні сталася помилка і як її виправити.

Морфологічна перспектива пояснює також динаміку змін. Нормативні корекції без інституційної підпори не дають ефекту, інституційні реформи без процедур і індикаторів скочуються в добрі наміри, процедурні новації без етики створюють лише вигляд контролю. Тому успішна імплементація принципів завжди поліцентрична. Вона одночасно працює з текстом закону, з архітектурою органів, з навчанням і цифровими сервісами, з кодексами поведінки і каналами повідомлень. Кожний рівень має власні інструменти діагностики, що дозволяє провести аудит відповідності та побачити вузли напруги ще до того, як вони перетворюються на спір або скандал.

Такий підхід забезпечує зв'язок між теорією і практикою. Принципи державної служби спершу прочитуються як норми з ієрархією і тестами, потім знаходять власника і відповідального, далі переходять у алгоритми щоденних дій та індикатори якості, і нарешті вмонтовуються у культуру служіння, де вибір на користь закону і гідності стає звичкою. Наступний

крок полягає у деталізації кожного рівня на матеріалі конкретних принципів із показом того, як інваріант норми проходить через інституції, процедури і етичні вимоги та як змінюється у відповідь на нові виклики. Саме у такому русі морфологічна структура проявляє свою евристичну силу і перетворює принципи на керовану архітектуру публічної служби.

4.2. Алгоритм гармонізації: українська норма – європейський стандарт – механізм імплементації – практичний ефект

Алгоритм гармонізації у цій частині подається як послідовність чотирьох взаємопов'язаних кроків, що послідовно переводять принцип із тексту закону у вимірюваний результат врядування.

Перший крок полягає у фіксації української норми в її реальних носіях і перетворенні текстових приписів на перевірювані вимоги. Вихідною точкою є українська норма у її морфологічних носіях із чітко визначеним інваріантом змісту, межами тлумачення, відповідальними інституційними ролями, мінімальними процедурними вимогами та етичними очікуваннями. На цьому етапі визначається інваріант змісту принципу, межі його тлумачення, коло відповідальних інституційних ролей, мінімальні процедурні вимоги та етичні очікування. Далі складається матриця відповідності, у якій кожен елемент норми має власний доказовий атрибут у практиці. Йдеться про наявність правової підстави для рішення, опис компетентностей для добору персоналу, структуру мотивувальної частини з аналізом альтернатив, а також про канали повідомлення щодо конфлікту інтересів і порядок реагування. Мета першого кроку – отримати «паспорт» принципу з чіткою ідентичністю, визначеними носіями та операційними вимогами, що підлягають подальшому зіставленню з європейським стандартом.

Другий крок – зіставлення українського інваріанта з європейським стандартом. Тут застосовується тест сумісності за чотирма питаннями. Чи збігається телеологія принципу із європейською ідеєю належного врядування. Чи відповідають правові межі очікуваним стандартам верховенства права, правової визначеності, пропорційності та недискримінації. Чи достатні процедурні гарантії для перевірюваності мотивування і участі заінтересованих сторін. Чи наявна етична інфраструктура, без якої формальна норма не породжує довіри. Результатом має стати «дельта профіль» – перелік розривів між національною конфігурацією та еталонними вимогами Європейського Союзу, Ради Європи, ОЕСР і SIGMA з коротким

поясненням, чому ці розриви виникають та яку управлінську або правову корекцію вони потребують.

Третій крок – конструювання механізму імплементації, який усуває виявлені розриви і закріплює принцип у чотирьох рівнях морфологічної структури. На нормативному рівні це зміни до закону або підзаконних актів, офіційні роз'яснення, уніфікація термінології, перехідні положення та sunset норми для тимчасових режимів. На інституційному рівні – визначення власника стандарту, розмежування ролей політики, виконання і контролю, побудова каналів взаємної перевірки між кадровими підрозділами, комісіями, внутрішнім аудитом, антикорупційними уповноваженими та судовим наглядом. На процедурному рівні – типові профілі компетентностей, валідовані інструменти оцінювання, шаблони мотивування з обов'язковим описом фактів та альтернатив, процесуальні строки, журнали конфлікту інтересів, цифрові реєстри конкурсів і рішень, пілотування і масштабування. На етичному рівні – кодекс із прикладними кейсами, прості канали повідомлень, гарантії захисту викривачів, регулярні мікронавчання і «гаряча лінія» етичних консультацій. Кожен інструмент має власника, мету, показник успіху і календар перегляду.

Четвертий крок – фіксація практичного ефекту через індикатори, що вимірюють не активність, а результат. Для добору кадрів доцільні частка конкурсів із повним пакетом документів, тривалість циклу, валідність інструментів, частка оскаржених і скасованих рішень. Для якості рішень – повнота мотивування, частка успішних судових оскаржень, дотримання строків, застосування тестів пропорційності та недискримінації. Для етики і доброчесності – кількість і структура повідомлень про конфлікт інтересів, частка врегульованих кейсів, результати внутрішніх аудитів, показники довіри і задоволеності отримувачів послуг. Для стабільності та ефективності – плинність кадрів на ключових посадах, виконання планів, ризик профілі, витрати часу на процедури. Дані агрегуються у річні звіти з обов'язковими коригувальними діями, а висновки повертаються у нормотворчість, навчання та методичні матеріали, що замикає цикл самокорекції.

Такий алгоритм працює лише як цілісна петля. Українська норма дає ідентичність, європейський стандарт задає еталон і межі, механізм імплементації перетворює вимоги на відтворювані кроки, практичний ефект підтверджує або спростовує життєздатність рішень. У разі виявлених

дисбалансів пріоритет має не декларативне переписування текстів, а налаштування інституцій та процедур з урахуванням ресурсу і судової перевірки. Саме в такій логіці морфологічний підхід забезпечує кероване зближення з європейськими стандартами і зберігає ідентичність принципів державної служби як правових, інституційних, процедурних та етичних форм публічного служіння.

4.3. Переносимість принципів державної служби в інші сегменти публічної служби: межі й обмеження

Переносимість принципів державної служби в інші сегменти публічної служби потребує уважного розрізнення інваріантів і варіацій. Є ядро, яке зберігає смисл²⁷⁰ незалежно від сфери. Йдеться про верховенство права, законність, правову визначеність, належну процедуру, недискримінацію, підзвітність, прозорість, доброчесність і професіоналізм. Саме ці орієнтири визначають етичну і юридичну ідентичність служіння та не можуть бути нівельовані посиланням на специфіку. Водночас кожний сегмент має власні інституційні носії, ризики і завдання, тому спосіб реалізації інваріантів змінюється. Межі переносимості проходять там, де одна й та сама формула породжує різні операційні наслідки через відмінності мандату, режиму відповідальності, допустимого рівня примусу, секретності, політичної чутливості та вимог до швидкості рішень.

Служба в органах місцевого самоврядування загалом сумісна з моделлю державної служби, однак політична нейтральність має інший профіль. Контакт із виборними посадовими особами та участь у розробленні місцевих політик створюють вищий ризик політизації процедур добору, просування і дисциплінарних рішень. Перенесення державних стандартів можливе лише разом з посиленими запобіжниками конфлікту інтересів, прозорими регламентами консультацій із громадою, публічним мотивуванням рішень і чітким розмежуванням службових і політичних ролей. Принципи залишаються тими самими, але процедури мають ширшу участь стейкхолдерів і вищі вимоги до зрозумілої комунікації мотивів.

²⁷⁰ Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Ампаро*. Одеса : Видавничий цім «Гельветика», 2022. № 1. С. 23–36. DOI: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-1-03>.

Дипломатична служба вносить корективи до прозорості та публічності. Доступ до інформації обмежується міркуваннями національної безпеки і міжнародної таємниці, тому застосовується тест необхідності та пропорційності, а мотивування часто фіксується у закритих формах із наступним зовнішнім контролем законності. Політична неупередженість і добросовісність залишаються незмінними, однак канали підзвітності зміщуються у бік спеціальних інспекцій, внутрішньої безпеки, парламентського контролю за зовнішньою політикою і судового контролю за трудовими спорами.

Правоохоронні органи та військова служба демонструють найвужчі коридори переносимості. Ієрархія, наказ і застосування примусу змінюють інтенсивність процесуальних гарантій, строки реагування і вимоги до публічності. Тут стабільність і дисципліна набувають пріоритетного значення, а політична неупередженість вимагає жорсткіших обмежень зовнішньої активності службовців. Проте інваріанти не зникають. Верховенство права і заборона свавілля зобов'язують документувати факти, обґрунтовувати необхідність втручання, дотримуватися принципу мінімального обмеження прав, забезпечувати можливість апеляційного перегляду і зовнішнього нагляду. Прозорість переходить у форму постфактум звітності, відкритих стандартів застосування сили, публічних інструкцій і регулярних оглядів практик із урахуванням безпекових винятків.

Парламентська та інші спеціалізовані служби поєднують елементи адміністративної нейтральності з підвищеними вимогами до конфіденційності та запобігання лобістському впливу. Перенесення принципів державної служби можливе лише разом із специфічними протоколами взаємодії з політичною складовою. Професіоналізм виражається у вузькій експертизі та етиці доказового аналізу, підзвітність у детальному мотивуванні довідок і висновків, прозорість у знеособлених публікаціях методик та критеріїв добору.

Межі переносимості зумовлені ще двома факторами. Перший фактор це правовий режим відповідальності. У сегментах із підвищеним ризиком шкоди для життя і безпеки посилюються вимоги до навчання, сертифікації, ротаций та нагляду інакше декларативний професіоналізм не перетворюється на керовану спроможність. Другий фактор це інфраструктура контролю. Без незалежних каналів повідомлень, внутрішнього аудиту,

фіксації мотивування і єдиних реєстрів рішень переносимість вироджується у формальне копіювання текстів без відтвореної практики.

Правильна логіка перенесення полягає у поєднанні інваріантів із галузевими модифікаторами. Спершу визначається ядро змісту принципу. Далі встановлюються межі винятків з урахуванням мандату, безпекових вимог, строків і доказових стандартів. Після цього конструюються процедури, які забезпечують мінімально достатню відкритість і максимальну перевірюваність у конкретному сегменті. Завершує цикл індикаторний контроль, що вимірює не кількість документів, а якість мотивування, частку успішних оскаржень, дотримання строків, задоволеність адресатів рішень та стійкість кадрового складу на ключових позиціях.

Таким чином принципи державної служби не є універсальними у сенсі буквального копіювання. Вони універсальні як інваріанти змісту, що вимагають розумної інституційної і процедурної адаптації²⁷¹. Межі переносимості збігаються з межами, де зберігається повага до прав людини, передбачуваність рішень і реальна підзвітність. Усі інші відмінності це питання техніки імплементації. У наступному кроці доречно розкласти кожний ключовий принцип на його інваріант та набір галузевих модифікаторів і показати, як вони узгоджуються без втрати ідентичності публічного служіння.

4.4. Підзвітність і доброчесність як інтеграційні категорії між національною та європейською моделями

Підзвітність і доброчесність виконують роль сполучної тканини між українською моделлю державної служби і європейськими стандартами належного врядування. Вони визначають не лише етику служіння, а й операційний режим правозастосування. Підзвітність перетворює норму на зобов'язання пояснювати і нести наслідки за рішення. Доброчесність перетворює етику на систему запобіжників, що усувають приватну вигоду та конфлікт інтересів. Разом ці категорії унеможливають декоративну прозорість і формальний професіоналізм, адже змушують будь яке управлінське рішення мати раціональне обґрунтування, перевірені факти та відсутність прихованих мотивів.

²⁷¹ Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

У національній моделі підзвітність поєднує внутрішній і зовнішній контури. Внутрішній контур включає керівників державної служби, кадрові та юридичні підрозділи, дисциплінарні комісії, внутрішній аудит. Зовнішній контур представлений адміністративним судом, парламентським та урядовим наглядом, антикорупційними інституціями, громадським контролем і медіа. Європейська логіка додає до цього вимір процесуальної справедливості та права бути вислуханим, обов'язок мотивування і доступ до інформації, тест пропорційності та захист від дискримінації. У точці перетину постає вимога до повного мотивування кожного рішення з описом фактів, мети, альтернатив і причин відхилення м'якших варіантів. Саме так підзвітність з декларації перетворюється на перевірявану практику.

Добросесність у національному форматі спирається на правила запобігання конфлікту інтересів, декларування, несумісності, обмеження подавлювань і постслужбових обмежень. Європейський стандарт вимагає додати канали для безпечних повідомлень, незалежність етичних уповноважених, чіткі строки реагування на повідомлення та заборону будь яких репресій проти викривачів. У поєднанні це створює етичну інфраструктуру, що діє до ухвалення рішення і тим самим знижує ймовірність порушень. Без такого каркаса добросесність в'яне до морального побажання або ж до каральних реакцій заднім числом, що не формує довіри.

Обидві категорії є інтеграційними ще й тому, що зводять у єдину рамку чотири рівні морфологічної структури. Нормативний рівень фіксує вимогу до мотивування, процедури врегулювання конфлікту інтересів і захисту викривачів. Інституційний рівень закріплює носіїв підзвітності та етики, визначає їхню незалежність і взаємні стримування. Процедурний рівень встановлює послідовність дій від фіксації фактів до оприлюднення знеособлених рішень, від журналів самоусунення до аудитів дотримання строків. Етичний рівень підтримує культуру сумлінності та професійної честі, без якої навіть досконала процедура породжує недовіру. Саме в цій багаторівневій конфігурації європейські очікування стають сумісними з українською правовою системою.

Практична інтеграція відбувається через показники, які вимірюють не активність, а результат. Для підзвітності релевантні частка рішень із повним мотивуванням, тривалість розгляду справ, частка успішних судових оскаржень, виконання рекомендацій внутрішнього аудиту,

доступність публічних реєстрів рішень. Для доброчесності релевантні кількість повідомлень про потенційний конфлікт інтересів та частка врегульованих кейсів, динаміка виявлених невідповідностей у деклараціях, статистика захищених викривачів, дисциплінарні рішення з оприлюдненими резюме мотивів. Коли ці дані системно збираються і публікуються, підзвітність і доброчесність набувають сили самокорекції, а не одноразового контролю.

Є межі, на яких інтеграційна логіка ламається. Найчастіше це дефіцит інституційної незалежності контрольних ланок, надмірна політизація кадрових рішень, імітація відкритих даних без машиночитності та метаданих, формальні кодекси етики без каналів повідомлень і захисту викривачів. У цих вузлах європейські стандарти не можуть бути імпортовані буква в букву. Потрібне налаштування процедур і ролей, уточнення підстав дисциплінарної відповідальності, чіткі межі доступу до персональних даних із тестом необхідності та пропорційності, а також sunset положення для будь яких тимчасових спрощень у кризових режимах.

Період воєнних і поствоєнних адаптацій додає ще одне випробування. Швидкість рішень і мобільність кадрів легко з'їдають конкурсний доступ і повноту мотивування. Інтеграційна відповідь полягає у фіксації причин і строків тимчасових відступів, у пріоритеті повернення до звичних процедур при першій можливості, у компенсаторному посиленні внутрішнього аудиту, етичного нагляду і судової перевірки індивідуальних актів. Так підзвітність і доброчесність утримують правову форму навіть тоді, коли процедура стискається у часі.

Нарешті, ці категорії вирівнюють очікування між державою і громадянами. Підзвітність надає людям право на зрозуміле пояснення і на реальний засіб захисту. Доброчесність гарантує, що це пояснення не є ширмою для прихованих інтересів. Коли обидві категорії працюють у зв'язці, інші принципи набувають практичного змісту. Прозорість перестає бути архівом файлів і стає інструментом контролю. Професіоналізм відрізняється від диплома і проявляється у якості мотивування. Ефективність втрачає спокусу виправдовувати незаконність і повертається до економії ресурсів без шкоди правам людини.

Таким є інтеграційний ефект підзвітності та доброчесності. Вони не лише узгоджують національну та європейську моделі, а й задають спільну мову для законодавця, адміністрації, суду і суспільства. Через

них принципи державної служби стають керованою архітектурою, у якій рішення має підставу, форму, етичний сенс і вимірюваний результат. Наступний крок логічно присвятити деталізації інструментів, що підтримують цю архітектуру, з демонстрацією того, як індикатори підзвітності та доброчесності повертаються у нормотворчість, навчання і контроль та забезпечують самопідсилювальний цикл реформ.

***4.5. Практичні наслідки реалізації принципів:
вплив на управлінські рішення, компетентності,
оцінювання результативності***

У цьому підпункті практичні наслідки реалізації принципів подані у чотирьох взаємопов'язаних вимірах: по-перше, вимір управлінських рішень; по-друге, вимір компетентностей; по-третє, вимір оцінювання результативності; по-четверте, вимір інфраструктури даних та етики, що забезпечує відтворюваність якості.

Перший вимір стосується управлінських рішень. Практичні наслідки реалізації принципів проявляються насамперед у їх якості. Коли верховенство права, правова визначеність, пропорційність, недискримінація, підзвітність і доброчесність вмонтовані у щоденну роботу, тоді рішення набуває: а) чіткої структури з ідентифікованою правовою підставою; б) релевантними фактами; в) аналізом мети і доступних альтернатив; г) поясненням вибору найменш обтяжливого варіанта; д) описом впливу на права особи.

Така логіка дисциплінує розсуд і зменшує простір для ситуативних домовленостей. Вона підвищує передбачуваність, оскільки повторювані ситуації отримують однакове тлумачення, а зміни практики супроводжуються публічним поясненням. Рішення стає перевірюваним внутрішнім аудитом і судом, що само по собі зміцнює довіру до органу та його працівників. Крім того, змінюється оптика ухвалення актів.

Реалізація принципів формує легітимні очікування адресатів рішень і самих службовців стосовно того що, по-перше, ефективність не протиставляється законності, а оцінюється крізь права людини та рівність доступу; по-друге, кожне індивідуальне рішення містить зрозуміле й повне обґрунтування, тобто структуроване мотивування з чіткою метою, встановленими фактами, розглянутими альтернативами та застосованими тестами необхідності й пропорційності; по-третє, доброчесність діє превентивно

і спрацьовує до ухвалення рішення через врегулювання конфлікту інтересів та інші запобіжники; по-четверте, підзвітність означає готовність пояснити логіку дій на основі доказів і надати перевірювані підстави для зовнішнього контролю. У підсумку цього виміру, рішення стають передбачуванішими, а якість мотивування – вищою й стабільнішою.

Другий вимір стосується компетентностей. Принципи працюють як профілі вимог до знань і навичок. Службовець має вміти будувати доказову базу, застосовувати тести придатності та необхідності, фіксувати та врегульовувати конфлікт інтересів, проводити консультації й обробляти їх результати, формулювати зрозуміле мотивування, оцінювати ризики і вплив рішень на права людини. Компетентнісні моделі наповнюються конкретним змістом і перестають бути загальними деклараціями. Навчання стає цілеспрямованим, оскільки модулі прямо пов'язані з індикаторами якості рішень. Наставництво і внутрішні рецензії формують культуру взаємної перевірки, де етичні дилеми і процесуальні помилки розглядаються системно, а не точково. У результаті: а) професіоналізм відмежовується від формальних ознак освіти і підтверджується валідованими інструментами добору та оцінювання; б) профілі посад пов'язуються з реальними завданнями; в) короткі цикли навчання орієнтуються на типові управлінські дилеми й підвищують якість мотивувальних частин рішень. Таким чином, компетентності стають керованим ресурсом якості, а не декларацією у посадових інструкціях.

Третій вимір це оцінювання результативності. Коли принципи реально діють, то показники виходять за межі вимірювання активності. Як слідство, метрики якості об'єктивуються: 1) у показниках повноти й переконливості мотивування; 2) у частці успішних судових оскаржень (із розкладенням за підставами); 3) у своєчасності процедур та стабільності практики в типових кейсах; 4) якості взаємодії з громадянами; 5) валідності інструментів добору; 6) частці врегульованих конфліктів інтересів; 7) захищеності викривачів; 8) виконання рекомендацій внутрішнього аудиту. Публічні звіти у знеособленому вигляді перетворюються на інструмент самокорекції. Дані повертаються у нормотворчість, методичні матеріали і навчальні програми, а також стають підставою для управлінських рішень щодо кадрового розвитку і організаційних змін. Отже, фіксація саме результативності, а не обсягу дій, забезпечує порівнюваність і публічну верифікацію змін

Четвертий вимір охоплює інфраструктуру даних і етики, яка забезпечує відтворюваність якості та зовнішню перевірюваність управлінських рішень. Прозорість набуває операційного змісту тоді, коли рішення та довідкові реєстри публікуються у машиночитних форматах із повними метаданими, стабільними ідентифікаторами, журналами змін і календарями оновлень. Такі публікації мають включати не тільки підсумкові акти, а й мотивувальні частини, типові шаблони та методичні матеріали, що дозволяють простежити логіку вибору мети, фактів і розглянутих альтернатив. На рівні організації це передбачає визначення відповідальних за якість даних, внутрішні перевірки відповідності технічним вимогам, наскрізні ідентифікатори для зв'язування наборів між собою, а також мінімальний перелік постійних відкритих реєстрів, зокрема конкурсних, дисциплінарних і навчальних. Зовнішні користувачі отримують можливість відтворити аналіз без додаткових запитів, а адміністрація – підтвердити стабільність практики та своєчасність процедур на основі публічно доступних слідів прийняття рішень.

Етична складова цієї інфраструктури працює превентивно й запускається до моменту ухвалення рішення. Йдеться про дієві внутрішні та зовнішні канали повідомлень, прості форми фіксації і врегулювання конфлікту інтересів, публічні реєстри самовідводів, обов'язок керівника реагувати у визначений строк і надавати короткий звіт про дії, а також надійний захист викривачів. До цього додаються збалансовані правила подарунків і постслужбових обмежень, регулярні мікронавчальні модулі з розбором реальних етичних дилем, знеособлені звіти про інциденти та коригувальні дії. Етика перестає бути риторикою покарання постфактум і перетворюється на систему запобіжників, що зменшує простір для приватної вигоди та упередженості ще до входу в процедуру. У підсумку формуються вимірювані ефекти, зокрема зростає частка превентивно врегульованих конфліктів інтересів, скорочується час реакції на повідомлення, стабілізуються дисциплінарні практики та зменшуються транзакційні витрати на виправлення помилок.

Інфраструктура даних і етики замикає цикл самокорекції. Внутрішній аудит і зовнішній контроль спираються на оприлюднені корпуси рішень та індикатори якості, а не на формальні лічильники активності. Судова практика та парламентський нагляд отримують доступ до доказової бази, узгодженої зі стандартами публікації. Навчання оперативно підлаштовується під виявлені розриви, оскільки типові помилки мотивування

і процесуальні збої фіксуються в даних і переносяться в навчальні кейси. Публікація метрик у знеособленому вигляді створює простір для публічної верифікації, а інтеперабельність реєстрів дозволяє порівнювати практики між органами. Саме тут принципи підзвітності, прозорості, доброчесності та професіоналізму переходять від декларацій до керованої практики, яка відтворюється, перевіряється і поступово вдосконалюється. У результаті дані придатні для зовнішнього контролю, а етика діє превентивно, зменшуючи простір для свавільного розсуду

Узагальнення підсумків реалізації принципів, які представлені у чотирьох взаємопов'язаних вимірах, дає змогу виокремити ключові практичні наслідки їх впровадження. Зокрема, ці наслідки проявляються на рівні організації (стандарти даних і превентивна етика), у зовнішньому контролі (використання відкритих даних судами та аудитом, зменшення повторних запитів) і в самій логіці управлінських рішень (правозахисна оптика, структуроване мотивування, превентивна доброчесність).

Так, практичний ефект на рівні організації проявляється у тому, що прозорі конкурси скорочують час закриття вакансій без втрати якості, а стандартизовані співбесіди і валідовані тести підвищують точність відбору, індивідуальні плани розвитку роблять навчання адресним, а етична інфраструктура знижує імовірність дисциплінарних конфліктів. Внутрішній аудит зосереджується на причинно-наслідкових зв'язках між процедурою і результатом, а не на формальних пропусках. Керівники отримують зрозумілу панель показників, яка дозволяє управляти ризиками і планувати корекції без стресових кампаній.

Є й ефекти у зовнішньому середовищі. Вони виражаються у підвищенні якості взаємодії з громадянами та бізнесом, адже процес стає прозорим, строки прогнозованими, аргументація зрозумілою, рішення мотивованими й відтворюваними, а дані доступними для перевірки. Конфлікти рідше переходять у суд через кращу комунікацію і переконливе мотивування. Там, де спір усе ж виникає, адміністрація здатна довести законність і пропорційність своїх дій, що зменшує коливання практики та витрати часу. У підсумку принципи працюють як технологія довіри, яка з'єднає правову форму, етичний сенс і вимірюваний результат.

Нарешті, реалізація принципів задає іншу оптику управлінських рішень. Ефективність більше не виправдовує компроміси із законністю, а розглядається через призму прав людини і рівності доступу. Професіоналізм

відділяється від формальних ознак освіти і підтверджується якістю аналізу та мотивування. Підзвітність виходить за межі звітування й означає готовність пояснити логіку дій з опорою на докази. Добросовісність перестає бути каральною риторикою і стає профілактикою, що вмикається до ухвалення рішення.

Отже, усі чотири виміри утворюють самопідсилювальний цикл: кращі рішення зумовляють підвищення компетентностей; зростання компетентностей підсилює результативність; вимірюваність результату і якісні дані разом з етичною інфраструктурою стабілізують практику. Цей цикл закріплює принципи в щоденній практиці та робить їх джерелом передбачуваної якості публічного адміністрування. Так формується керована, відтворювана дія принципів у щоденному врядуванні.

4.6. Перспективи розвитку системи принципів державної служби в контексті європейської інтеграції

Перспективне завдання полягає у доведенні до зрілості чотирьох рівнів морфологічної структури принципів і в узгодженні їх з європейськими очікуваннями через зрозумілі норми, спроможні інституції, відтворювані процедури та етичну культуру, яка вмикається до моменту ухвалення рішень. Зрілість означає, що кожен принцип має чіткий нормативний інваріант, визначеного власника, алгоритм практичної реалізації, набір перевірюваних показників і циклічне навчання на підставі даних. Такий стан є підвалиною для стійкого зближення з європейським адміністративним простором без втрати ідентичності української моделі.

Нормативний вектор подальшої гармонізації передбачає фокус на прикладній телеології норм. Доцільно кодифікувати вимоги до повного мотивування рішень у стандартизованій структурі, що містить опис фактів, визначення мети втручання, аналіз м'якших альтернатив, тест пропозитивності і висновок щодо рівності ставлення. Паралельно слід закріпити перехідні та «sunset» положення для будь-яких тимчасових відступів, уточнити дефініції конфлікту інтересів і політичної неупередженості у службових контекстах, запровадити обов'язковість публікації знеособлених рішень конкурсних і дисциплінарних комісій у форматах, придатних до аналізу. На рівні вторинного регулювання доцільно уніфікувати технічні стандарти відкритих даних та описів посад і компетентностей, щоб індикатори якості не залишалися декларативними.

Інституційний вектор потребує розведення політики, виконання та контролю. Варто закріпити відповідальних «власників» кожного принципу в центральних органах, стабілізувати незалежність внутрішнього аудиту та етичних уповноважених, розбудувати постійні секретаріати конкурсних і дисциплінарних комісій із єдиними регламентами, забезпечити сталі канали парламентського і судового діалогу щодо тлумачення стандартів. Ефективною стане мережа міжвідомчих хабів практик де у знеособленому форматі публікуються типові рішення, помилки мотивування, коригувальні дії і шаблони документів. Так інституційний шар набуває не лише повноважень, а й педагогічної функції підтримки якості.

Процедурний вектор має зрушити фокус із формальної активності на вимірюваний результат. Потрібні валідовані інструменти добору і оцінювання, стандартизовані співбесіди, цифрові реєстри конкурсів і рішень, каталоги типових помилок із миттєвою зворотною ув'язкою в навчання. Варто запровадити внутрішні рецензії якості мотивування з обов'язковою відповіддю керівника, регулярні аналізи часових затримок у процедурах та причинно наслідкові огляди дисциплінарних проваджень. Доцільні пілоти «сліпих» етапів відбору там, де це сумісно з правом, а також автоматизовані контрольні списки тестів необхідності і пропорційності для рішень, що втручаються у права.

Етичний вектор передбачає повноцінну інфраструктуру доброчесності та запобігання приватній вигоді. Потрібні прості канали повідомлень, реєстри самовідводів, надійний захист викривачів, збалансовані правила подарунків і постслужбових обмежень, регулярні мікронавчання з розбором реальних дилем та відкриті щорічні звіти про етичні інциденти у знеособленому вигляді. Культура етики повинна бути інтегрованою в управлінський цикл не як каральний інструмент постфактум, а як профілактика, що запускається до ухвалення рішення.

Система індикаторів має перейти від підрахунку дій до оцінювання якості рішень і довіри. Реперні метрики для підзвітності та законності це частка рішень із повним мотивуванням, стабільність практики в типових кейсах, частка успішних судових оскаржень, своєчасність процедур, наявність аналізу альтернатив і тестів пропорційності. Для етики та доброчесності це повідомлення про конфлікт інтересів і частка врегульованих кейсів, виявлені невідповідності в деклараціях, захищеність викривачів і виконання рекомендацій аудитів. Для професіоналізму

та результативності це валідність інструментів добору, плинність кадрів на ключових посадах, завершені цикли підвищення кваліфікації з прив'язкою до виявлених прогалин, задоволеність отримувачів послуг. Публікація цих даних у машиночитних форматах створює реальний простір зовнішнього контролю і порівнянності між органами.

Цифровізація та дані мають стати носієм принципів, а не їх сурогатом. Потрібна єдина архітектура довірених даних про конкурси, оцінювання, дисциплінарні рішення, конфлікт інтересів і навчання з контрольованим доступом та чіткими протоколами анонімізації. Доцільно впровадити інтегрованість між кадровими системами, антикорупційними реєстрами, судовою аналітикою і платформами відкритих даних. Це дозволяє робити доказову політику навчання та корекцію процедур на підставі реальних патернів ризику, а не інтуїтивних суджень. Використання алгоритмічних інструментів добору чи аналізу ризиків має супроводжуватися тестами недискримінації, аудитами пояснюваності і прозорими журналами рішень, інакше технологія підриває принципи, які покликана підтримати.

Кризова стійкість вимагає дисципліни тимчасових винятків. У випадках воєнних або інших надзвичайних режимів слід завчасно фіксувати причини і строки спрощень, компенсаторні механізми контролю, пріоритет повернення до звичайних процедур, публічну звітність про застосовані винятки та їх вплив на права. Такий підхід зберігає довіру і не допускає консервації виняткових практик у мирний період.

Горизонтальна переносимість принципів у суміжні сегменти публічної служби має спиратися на поєднання інваріантів і модифікаторів. Ядро принципів залишається незмінним, а модифікатори налаштовують процедури під особливості мандату, секретності, інтенсивності примусу і часових вимог. Це запобігає механічному копіюванню та утримує баланс між правами людини, ефективністю і безпекою. Доцільно запровадити регулярні огляди переносимості з участю стейкхолдерів, де порівнюються дані, судова практика і конкретні кейси, а рішення щодо адаптацій супроводжуються публічними поясненнями.

Судово-адміністративний діалог має стати окремою опорою перспективного розвитку. Систематизація прецедентів щодо мотивування, недискримінації та пропорційності, спільні семінари суддів і адміністрації, довідники з типових помилок і правильних структур рішень зменшують транзакційні витрати і підвищують передбачуваність. Важливо, щоб

результати судового контролю поверталися в оновлення підзаконних актів, методик і навчальних програм.

Кадрово фінансова синхронізація принципів передбачає прозору класифікацію посад, грейдові діапазони, прив'язку винагороди до компетентностей і результатів, періодичну незалежну валідацію шкал та запобіжники від політизації рішень щодо оплати. Такі інструменти роблять професіоналізм і результативність відчутними для працівників і знімають конфлікти навколо справедливості винагороди.

Фінальна перспектива полягає у самокоригувальній петлі. Дані оцінювання, аудити, судова практика, результати консультацій і зворотний зв'язок громадян регулярно повертаються у нормотворчість, методичні матеріали та навчання. Річні огляди фіксують розриви між нормою і практикою, визначають причини і закріплюють коригувальні дії з відповідальними особами та строками. Коли така петля працює безперервно, принципи перестають бути риторикою і перетворюються на технологію довіри. Саме в цій логіці розгортається реалістичний курс на європейську інтеграцію, у якому українська державна служба зберігає свою ідентичність і водночас стає передбачуваною, доброчесною і професійною у вимірюваних результатах для людини і суспільства.

Висновки

У результаті здійсненого дослідження аргументовано, що принципи державної служби є операційною основою публічної влади, яка дисциплінує розсуд, зберігає баланс між ефективністю та правами людини, надає рішенням передбачуваності й підвищує довіру до адміністрації. Доведено працездатність морфологічного підходу, за якого принцип постає як багаторівнева форма зі змістовним інваріантом і варіаціями реалізації. Нормативний рівень визначає межі та тести застосування, інституційний закріплює носіїв і відповідальність, процедурний забезпечує відтворюваність і доказову дисципліну, етичний підтримує доброчесність і легітимність. Порушення будь-якої ланки нівелює практичний ефект навіть за бездоганної букви закону, отже оцінювання зрілості системи має здійснюватися як цілісний аудит усіх рівнів.

Сформовано алгоритм гармонізації, що поєднує українську норму, європейський стандарт, механізм імплементації та вимірюваний практичний ефект. Показано, що зближення з європейськими очікуваннями відбувається

не переписуванням формулювань, а налаштуванням інституцій, процедур і етичних запобіжників із фіксацією показників результату. Визначено межі прямого запозичення стандартів без інституційної адаптації. Формальна прозорість без машиночитних даних і метаданих не створює контролю, консультації без строків і зворотного зв'язку не забезпечують участі, кодекси етики без каналів повідомлень і захисту викривачів не породжують доброчесності. Дієвою виявляється логіка пілотування і масштабування, стандартизації мотивування рішень, коригування процедур за підсумками контролю, використання sunset положень для тимчасових режимів.

Підзвітність і доброчесність підтверджено як інтеграційні категорії між національною та європейською моделями. Вони змушують кожне рішення спиратися на раціональні підстави, повні факти та прозору оцінку альтернатив і водночас унеможливають приховану вигоду. Саме через них прозорість перетворюється з архіву файлів на інструмент зовнішнього контролю, а професіоналізм виходить за межі формальних ознак освіти і виявляється у якості аналізу та мотивування.

Практичний ефект зафіксовано у покращеній структурі управлінських рішень, у валідованих конкурсах та інструментах оцінювання, у цільовому навчанні, у стабільності практики у типових кейсах. Реперні метрики зсунули фокус з активності на результат. До них належать повнота мотивування, частка успішних судових оскаржень, своєчасність процедур, динаміка врегульованих конфліктів інтересів, захищеність викривачів, валідність інструментів добору, плінність кадрів на ключових посадах, задоволеність адресатів рішень. Ці дані стали підставою для управлінських корекцій і оновлення методичних матеріалів.

Значення одержаних результатів полягає в окресленні дорожньої карти вдосконалення системи принципів державної служби відповідно до європейських стандартів. Нормативний рівень потребує прикладної телеології й уніфікованої структури мотивування з тестами правової визначеності, пропорційності та недискримінації. Інституційний рівень вимагає розмежування політики, виконання і контролю та стабілізації незалежних ланок нагляду. Процедурний рівень має спиратися на стандартизовані конкурси, оцінювання і дисциплінарні провадження з цифровими реєстрами та знеособленими практиками. Етичний рівень повинен діяти превентивно через прості канали повідомлень, захист викривачів, реєстри самоусунення й мікронавчання на реальних кейсах.

Переносимість інваріантів у суміжні сегменти публічної служби досягнута за рахунок галузевих модифікаторів без втрати ядра верховенства права, належної процедури, рівності, підзвітності, прозорості, доброчесності та професіоналізму. У кризових режимах збережено той самий стандарт через часово обмежені відступи, компенсаторний контроль і пріоритет повернення до звичайних правил. Сукупно це формує реалістичний шлях до професійної, доброчесної та підзвітної публічної влади, узгодженої з європейським адміністративним простором. Принципи державної служби постають як технологія довіри, а їх сила вимірюється якістю рішень, передбачуваністю практики, етичною стійкістю та здатністю системи до самокорекції.

Анотація

Основна гіпотеза дослідження полягає в тому, що принципи державної служби – це не декларативні гасла, а операційна архітектура публічної влади, яка визначає межі розсуду, структурує процедури і задає вимірюваний стандарт довіри. Автором на підставі морфологічного аналізу впроваджується і відстоюється концепція про те, що реальна «євросумісність» починається не з переліку норм, а з їх здатності відтворюватися у щоденних рішеннях через інституційні ролі, процесуальні гарантії та етичні запобіжники. У межах цієї логіки державна служба розглядається як структурний центр системи публічної служби, де принципи виступають інваріантами змісту з проявом у чотирьох взаємопов'язаних площинах: нормативній, інституційній, процедурній та етичній. Доведено, що саме узгоджена дія цих площин переводить прозорість, підзвітність, правову визначеність, пропорційність, недискримінацію, професіоналізм і доброчесність із площини намірів у керований цикл якості рішень.

Мета дослідження – реконструювати національний зміст і юридичну природу принципів державної служби, зіставити їх з європейськими стандартами (SIGMA, Рада Європи, Європейський Союз, Організація економічного співробітництва та розвитку) і показати механіку гармонізації «українська норма → європейський еталон → інструменти імплементації → практичний ефект». Предметом є принципи як система орієнтирів, що дисциплінує управлінські дії та забезпечує перевірюваність мотивування, а також індикаторні підходи, які зміщують акцент із підрахунку активностей на вимір результатів. Методологічна база поєднує доктринальний

і порівняльно-правовий аналіз, інституційно-функціональний підхід та оцінювання якості практик через відкриті дані, судову перевірку й аудити.

Наукова новизна полягає у морфологічному дослідженні принципів як «технології довіри» з визначенням їхніх інваріантів і меж адаптації у споріднених сегментах публічної служби (муніципальній, дипломатичній, правоохоронній), а також у запропонованому алгоритмі гармонізації, який прив'язує європейські очікування до конкретних ролей, процедур та етичних інструментів. Практичний внесок – у сформульованих вимогах до повного мотивування рішень (факти, мета, альтернативи, тест необхідності й пропорційності), у стандартизації конкурсів і дисциплінарних процедур, у впровадженні каналів захисту викривачів та машиночитних реєстрів рішень як основи зовнішнього контролю. Показано межі прямого запозичення без інституційної адаптації: «ритуальна» прозорість без метаданих і календарів оновлень не продукує підзвітності; консультації без мінімальних строків і зворотного зв'язку не створюють участі; етичні кодекси без безпечних каналів повідомлень не формують доброчесності.

Емпіричний акцент зроблено на динаміці 2015–2025 років, коли оновлення законодавства й управлінських практик змістили баланс на користь конкурсності, професіоналізму та етичної інфраструктури, але водночас оголили розриви між текстом і процедурою. Запропоновано індикаторний каркас, що фіксує не активність, а якість: повноту і переконливість мотивування; частку успішних судових оскаржень; своєчасність процедур; стабільність практики у типових справах; валідність інструментів добору; динаміку врегульованих конфліктів інтересів; захищеність викривачів; плінність кадрів на ключових посадах; задоволеність адресатів рішень. Окремо доведено важливість «дисципліни винятків» у кризових режимах: часових меж спрощень, прозорих мотивів і компенсаторного контролю з пріоритетом швидкого повернення до стандартних процедур.

Загальний результат – дорожня карта узгодження національної моделі з європейськими стандартами без втрати конституційної ідентичності. Принципи подані як робочі інструменти з визначеними носіями, процедурами та індикаторами, які знижують транзакційні витрати, підвищують точність добору, стабілізують управлінські рішення та відновлюють суспільну довіру. Саме в цій якості вони стають критерієм зрілості державної служби і реальним механізмом європейської інтеграції, що вимірюється не кількістю нових норм, а якістю рішень і передбачуваністю практики.

Ключові слова: *державна служба; принципи; підзвітність; доброчесність; прозорість; правова визначеність; пропорційність; недискримінація; конкурсний добір; мотивування рішень; належне врядування; європейська інтеграція.*

Список використаних джерел:

1. Directive (EU) 2019/1024 on open data and the re-use of public sector information (recast) [Electronic resource]. Luxembourg : Official Journal of the European Union. 2019. Pp. 56–83. URL: https://data.europa.eu/eli/reg_del/2019/1024/oj
2. Europe and Governance: The European Administrative Space [Electronic resource] Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers, 1998, No. 23, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>
3. Principles of Good Democratic Governance. Council of Europe. Centre of Expertise for Good Governance [Electronic resource]. Strasbourg : Council of Europe, 2018. URL: <https://www.coe.int/en/web/civil-society/centre-of-expertise-for-good-governance>
4. Schwarze J. Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States. London : Sweet & Maxwell, 1996. 840 s.
5. SIGMA. Principles of Public Administration [Electronic resource]. Paris : OECD/European Union, 2019. 123 p. URL: <https://www.sigmaweb.org/>
6. Адміністративне право України: підручник / за ред. П. Діхтєвського. Київ: Людмила, 2023, 772 с. С. 120–145
7. Адміністративне право України : підручник. Наукове видання / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. С. Назар та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с. С. 122.
8. Бережна К. В. Принципи організації та функціонування інститутів влади в Європейському Союзі та Україні порівняльно-правовий аналіз: монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 405 с.
9. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. О. В. Петришин (голова). Х. : Право, 2017. 952 с. С. 633.
10. Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ. Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін. ; кер. проекту Д. Лученко. Харків : Право, 2018. 392 с.

11. Про державну службу : Закон України : науково-практичний коментар / О. В. Агапова, А. І. Берлач, М. І. Белікова та ін. ; за заг. ред.: Т. Коломоець, В. Колпакова, Д. Лученка. Одеса : Юридика, 2025. 706 с. С. 37.

12. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.

13. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12–28. DOI: 10.33498/lopu-2021-10-012.

14. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Конституційні засади дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Право України*. 2023. № 12. С. 12–29. DOI: 10.33498/lopu-2023-12-012.

15. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Стандартизація європейських практик в адміністративному праві України. *Ампаро*. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Спецвипуск. Том 1. 182 с. С. 152–159. DOI: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-spec-1-22>.

16. Колпаков В. К. Доктрина адміністративного права як системний феномен: структура, епістемологія, трансформаційний потенціал. Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних трансформацій. Львів : Liha-Pres, 2025. 156 с. С. 25–38.

17. Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Ампаро*. Видавничий дім «Гельветика», 2022. № 1. С. 23–36. DOI: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-1-03>.

18. Колпаков В. К. Морфологія адміністративного права: до формування багаторівневої доктрини. *Наукові перспективи* : журнал. 2025. № 8 (62) 2025. С. 1598. С. 883–895. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-8\(62\)-883-895](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-8(62)-883-895).

19. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

20. Миколаєць В. А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві в контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4. Т. 2. С. 129–135.

21. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014. № 500. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/247652943>

22. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
23. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022, № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.
24. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
25. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
26. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
27. Шарая А. А. Теорія принципів адміністративно-процедурного права : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 400 с.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОГО ДОСТУПУ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ У СВІТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Лученко Дмитро Валентинович,

доктор юридичних наук, професор,

проректор з наукової роботи,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024, Україна

Федчишин Сергій Анатолійович,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024, Україна

Вступ

В умовах реформування державної служби в Україні, адаптації її до стандартів Європейського Союзу важливого значення набуває дослідження принципів (засад) державної служби – вихідних ідей, які покладені в основу її організації та функціонування. Як відзначають вчені-адміністративісти, «без засад ми обертаємось в темряві, в хаосі... Засади є тим морським ліхтарем, що дозволяє нам зорієнтуватися...»²⁷². Принципи державної служби не лише закладають основу для формування державно-службових відносин, але й визначають напрямки та перспективи подальшого розвитку державної служби в Україні. У зв'язку з наведеним актуальним є аналіз як усієї системи принципів державної служби, так і її складових, змістовної характеристики окремих принципів, особливостей їх правового регулювання і механізмів практичної реалізації. Наведене стосується і такого базового принципу як забезпечення рівного доступу до державної служби, від належного вироблення та нормативного врегулювання якого безпосередньо залежить розбудова в Україні професійної,

²⁷² Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В. М. Бевзенко та ін. Київ : Дакор. 2016. С. 311–312.

добросесної та стабільної державної служби європейського зразка, у якій забезпечується рівність і немає місця дискримінації.

На необхідність вжиття подальших організаційно-правових заходів щодо забезпечення реалізації принципів професіоналізму та рівного доступу до державної служби в Україні неодноразово звертала увагу Європейська комісія, зокрема у контексті воєнного стану в Україні. Так, у Звіті Європейської комісії (Ukraine 2024 Report) від 30.10.2024 р. у розділі 2.1.2 кластеру 1 “The Fundamentals of the Accession Process” наголошується, що воєнний стан в Україні продовжує значно впливати на державну службу, адже з моменту його запровадження не проводиться конкурсний відбір та прийняття на державну службу на основі заслуг та рівних можливостей. Широке використання непрозорих прямих призначень продовжує підризувати професіоналізм, незалежність та стабільність державної служби²⁷³. Така ж проблема фіксується й у Звіті Європейської комісії (Ukraine 2025 Report) від 04.11.2025 р.: «воєнний стан і надалі суттєво впливає на нормативно-правову базу державної служби. Конкурсний добір і призначення на державну службу на засадах заслуг та рівних можливостей усе ще призупинені. Процедури добору та призначення мають бути вдосконалені ... і приведені у відповідність до найкращих європейських практик»²⁷⁴.

Відзначимо й те, що принцип забезпечення рівного доступу до державної служби все ще не був підданий комплексному аналізу в межах адміністративно-правової науки. Принципи державної служби були предметом досліджень багатьох вчених-адміністративістів (В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, А. І. Берлача, Л. Р. Білої-Тіунової, М. О. Германюк, А. Б. Грищук, І. Є. Данильєвої, Т. Є. Кагановської, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, Л. М. Корнути, Т. О. Коломєць, Н. С. Панової, О. С. Пронєвича, А. О. Собакаря, А. А. Шарої, Н. В. Янюк та ін.). Науковцями

²⁷³ Ukraine 2024 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024 communication on EU enlargement policy. P. 25–27. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 28.11.2025).

²⁷⁴ Ukraine 2025 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2025 communication on EU enlargement policy. P. 26–27. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf (дата звернення: 28.11.2025)

аналізувались перелік та види принципів державної служби, їх особливості та співвідношення, значення, механізми практичної реалізації, сутність окремих принципів державної служби, сучасний стан їх законодавчого регулювання тощо. Одночасно, доводиться констатувати наявність досить обмеженої кількості наукових праць, спеціально присвячених дослідженню такого принципу як забезпечення рівного доступу до державної служби. Вчені звертались до наукового аналізу цього принципу переважно у контексті більш загальної проблематики. Враховуючи важливу роль принципу забезпечення рівного доступу до державної служби у системі гарантування рівності прав претендентів на вступ на державну службу та недопущення всіх форм та проявів дискримінації, проведення спеціального дослідження цього принципу, безумовно, є актуальним.

У зв'язку із наведеним вагомого значення набуває аналіз змісту принципу забезпечення рівного доступу до державної служби та особливостей його правового регулювання в умовах дії Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., внесення пропозицій стосовно вдосконалення законодавства України в цій частині з урахуванням європейського досвіду.

1. Забезпечення рівного доступу до державної служби: змістовна характеристика у світлі положень Закону України «Про державну службу»

Принцип рівного доступу до державної служби у його сучасному розумінні бере свій початок у Європі з часів Великої французької революції 1789 р.²⁷⁵, хоча відповідні ідеї культивувались у філософських та політико-правових трактатах й у попередні періоди. Цей принцип виник як реакція на привілейоване положення дворянства у зайнятті публічних посад та отримав закріплення у Декларації прав людини та громадянина від 26.08.1789 р.: «всім громадянам з огляду на їх рівність перед законом відкритий рівний доступ до всіх суспільних посад, місць та служб на підставі їх здібностей та без будь-яких відмінностей, крім відмінності у їхніх добродійностях і талантах». За сучасних умов принцип рівного доступу до державної (публічної) служби набув універсальних рис та закріплюється конституціями багатьох держав світу, у тому числі і України.

²⁷⁵ Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / пер. з франц. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. С. 311.

Правове регулювання рівного доступу до державної служби в Україні вирізняється трьома основними рівнями: 1) міжнародний рівень – міжнародні договори України, які закріплюють право рівного доступу до державної служби (ст. 21 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 р., ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. та ін.); 2) конституційний рівень – Конституція України від 28.06.1996 р., яка у ч. 2 ст. 38 передбачає рівне право доступу громадян України до державної служби; 3) рівень звичайних законів (закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 р., «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. та ін.).

У преамбулі до Закону України «Про державну службу» закріплено, що «цей Закон 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». Водночас, саме Закон «Про державну службу» закріплює принцип «забезпечення рівного доступу до державної служби» та, що важливо підкреслити, його законодавче визначення. «Забезпечення рівного доступу до державної служби» розкривається у п. 7 ч. 1 ст. 4 цього Закону як «заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження»²⁷⁶.

Аналіз законодавчої дефініції принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» дозволяє виокремити дві його складові:

1) забезпечення рівного доступу, що зводиться до недискримінації (антидискримінаційна складова) – заборона всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та її проходження. «Дискримінацією» відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. вважається «ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри,

²⁷⁶ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 18.05.2023).

політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними»²⁷⁷. При ідентифікації дискримінації та відмежуванні її від інших порушень варто зважати на сукупність таких ознак як: а) наявність обмежень у правах чи свободах («несприятливе ставлення»); б) таке обмеження здійснюється за «ознакою, захищеною від дискримінації», – «захищеною ознакою» (стать, раса, вік, колір шкіри, етнічне походження, національність та ін.); в) така ознака може бути або дійсною або наявність може припускатись; г) обмеження у правах і свободах має будь-яку форму, встановлену законом (ст. 5 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» передбачає такі форми дискримінації як пряма та непряма дискримінація, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації, утиск); г) таке обмеження не має правомірної, об'єктивної мети; д) таке обмеження не має об'єктивного і розумного обґрунтування»²⁷⁸;

2) забезпечення рівного доступу, що не пов'язане із недискримінацією (не антидискримінаційна складова) – відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження. Мова йде про недопущення порушення рівності, що не пов'язане з дискримінацією. Окремі ознаки такого порушення співпадають із дискримінацією, проте сукупності відповідних ознак не є тотожними. Основними рисами порушення, що не пов'язане із дискримінацією, можна визначити такі: а) наявність обмежень або надання переваг; б) таке обмеження та надання переваг здійснюється не за «ознаками, захищеними від дискримінації»; в) протиправна поведінка не проявляється у визначених законом формах дискримінації; г) обмеження або надання переваг

²⁷⁷ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 76. Ст. 3071.

²⁷⁸ Фулей Т., Федорович І. Порадник із запобігання та протидії дискримінації. Київ : Фенікс, 2017. С. 18–19.

не мають правомірної, об'єктивної мети та об'єктивного, розумного обґрунтування²⁷⁹.

Отже, тлумачення законодавчої редакції принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» дозволяє стверджувати про охоплення ним усіх протиправних відхилень від рівного доступу – як дискримінаційних, так і інших протиправних та необґрунтованих його порушень, котрі здійснюються не «за захищеними ознаками» та не отримують дискримінаційних форм. Унормування у Законі України «Про державну службу» не лише заборони дискримінації, а й загального недопущення необґрунтованих обмежень або переваг заслуговує на схвалення, адже сприятиме забезпеченню реалізації у державній службі конституційного принципу рівності. Законодавчий підхід загалом узгоджується із результатами наукових напрацювань щодо співвідношення принципів «рівності» й «недискримінації» та їх неототожнення. Як підкреслюється у літературі, дискримінація є «одним з найочевидніших порушень принципу рівності»²⁸⁰.

Говорячи про значення вимог рівного доступу до державної служби і недискримінації, варто зазначити, що вони є також і складовою розвитку верховенства права. Так, відомий американський вчений П. Гаудер у своїй роботі «Верховенство права в реальному світі» зазначає «...зусилля з розвитку верховенства права мають зосереджуватися на тому, щоб зробити закони загальними, зокрема, шляхом:

а) контролю над насильством, здійснюваним від імені держави, зокрема щодо найбільш уразливих груп населення, й гарантування, що кожен матиме доступ до правових засобів захисту проти насильства;

б) ліквідації легалізованої дискримінації за ознаками гендеру, раси, релігії, класової чи кастової належності, сексуальної орієнтації та інших групових ідентичностей;

в) активного просування соціальної рівності на законодавчому рівні, спрямованого на імплементацію юридичного захисту від дискримінації у приватному секторі;

г) активного просування політичної рівності шляхом надання членам усіх груп доступу до законодавчого процесу, що дозволить

²⁷⁹ Федчишин С. А. Забезпечення рівного доступу до державної служби: окремі питання змістовної характеристики та законодавчого регулювання. *Публічне право*. 2022. № 2 (46). С. 45.

²⁸⁰ Погребняк С. Роль принципу недискримінації в загальній концепції рівності. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 3 (50). С. 23.

представникам цих груп побачити, що їхні інтереси беруться до уваги під час ухвалення законів, підтримка яких від них вимагається;

г) розширення кола суб'єктів, які мають доступ до джерел політичної влади, не пов'язаної з нормотворчістю (власність, преса, професійні асоціації, громадянське суспільство, армія);

д) реалізації програми економічного егалітаризму і системи соціального захисту для розширення кола суб'єктів, зацікавлених у загальній стабільності в суспільстві»²⁸¹.

Як ми бачимо, чотири з шести пунктів, що визначають вектори розвитку верховенства права, так або інакше пов'язані із вимогами забезпечення рівного доступу до влади (у тому числі – державної служби) і недискримінації.

У контексті аналізу законодавчої редакції принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» постають важливі питання: «Чи повинен «рівний доступ до державної служби» охоплювати поряд із вступом на державну службу також питання проходження державної служби?», «Право такого доступу стосується лише права на зайняття посади державної служби або ж права на зайняття такої посади та перебування на ній?». У ч. 2 ст. 38 Конституції України закріплено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Станом на сьогодні відсутнє офіційне тлумачення ч. 2 ст. 38 Конституції України, яке могло б дати однозначну відповідь на поставлені питання. Хоча певні позиції щодо рівного доступу до державної служби Конституційний Суд України в окремих рішеннях все ж висловив. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування від 16.10.2007 р. зазначається таке: а) право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації; б) зміст закріпленого ч. 2 ст. 38 Конституції України права доступу до державної служби, а також до служби

²⁸¹ Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ. Д. Вовка, В. Гончарова, К. Горобця, Ю. Разметаєвої, О. Стороженко, О. Уварової, О. Шуміло ; кер. проекту Д. Лученко ; наук. ред. Д. Вовк. Харків : Право, 2018. 392 с.

в органах місцевого самоврядування базується на конституційному принципі рівності громадян²⁸².

У довідкових джерелах та тлумачних словниках «доступ» визнається як «можливість входити куди-небудь», «можливість проникання куди-небудь» тощо²⁸³. Але в даному випадку це значення слід розповсюдити й на можливість інтегруватися, тобто стати частиною державної служби.

Принцип (право) рівного доступу до державної служби є проблемою, до якої неодноразово звертались вітчизняні науковці – представники науки адміністративного права та суміжних наук. Як зазначав Ю. П. Битяк, при вступі на державну службу громадяни України не мають ніяких привілеїв, не піддаються ніяким правовим обмеженням²⁸⁴. О. Д. Лазор та О. Я. Лазор відзначають, що суть рівного права доступу до державної служби полягає в тому, що для вступу на державну службу не допускаються будь-які обмеження в залежності від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних, інших переконань, статі, етнічного та соціального походження або іншими ознаками. Підкреслюється, що можливість доступу до служби обумовлена лише нормативно встановленими вимогами до державних службовців²⁸⁵. У монографії «Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» за загальною редакцією С. В. Ківалова та Л. Р. Білої-Тіунової зазначається, що право доступу до державної служби становлять: а) право доступу до участі у конкурсі на заміщення вакантної посади державної служби; б) право за результатами конкурсу бути рекомендованим для призначення на посаду державної служби²⁸⁶.

²⁸² Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування). *Офіц. вісн. України*. 2007. № 80. Ст. 2979.

²⁸³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. С. 323.

²⁸⁴ Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. С. 241.

²⁸⁵ Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Дакор, 2009. С. 50–51.

²⁸⁶ Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013. С. 73.

І. І. Задоя доходить висновку, що «право на доступ до державної служби – це передбачене законодавством України та гарантоване державою право громадян України при їх відповідності певним умовам та після проходження певних процедур замішувати посади в державних органах та їх апаратах... Право на державну службу включає в себе дві складові (елементи): право на доступ до державної служби та право на проходження державної служби»²⁸⁷. На думку Н. С. Панової, право на доступ до служби, право на призначення на посаду, право на проходження служби та право на захист права на службу є основними структурними елементами права на державну адміністративну службу у його змістовно-розширювальній характеристиці. Право на доступ до державної служби розкривається саме як право на вступ на державну службу²⁸⁸.

Таким чином, принцип «забезпечення рівного доступу до державної служби» відповідно до законодавства України характеризується як заборона дискримінації та будь-яких необґрунтованих обмежень чи переваг, по-перше, під час вступу на державну службу, по-друге, під час проходження державної служби. У свою чергу, профільні дослідження послідовно пов'язують забезпечення рівного доступу до державної служби насамперед із рівністю умов вступу на державну службу, справедливим конкурсним відбором та недискримінацією кандидатів на зайняття посад державної служби (тобто, обмежуються вступом на державну службу). Порівняння наукових підходів із законодавчим визначенням виявляє колізію: у профільних дослідженнях принцип рівного доступу трактується вузько – тільки як рівність при вступі, тоді як Закон «Про державну службу» включає до нього ще й питання проходження служби, фактично розширюючи зміст принципу до загального забезпечення рівності та недискримінації у державній службі. Наділення відповідним захистом та гарантіями не лише кандидатів на зайняття посад державної служби, а й діючих державних службовців безумовно є позитивним та заслуговує на схвалення. Водночас, вищенаведене потребує вироблення оптимального підходу до законодавчого позначення цього принципу державної служби та його змісту.

²⁸⁷ Задоя І. І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2013. С. 14.

²⁸⁸ Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби України : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. С. 177, 422.

2. Європейський досвід правового регулювання:

від «забезпечення рівного доступу» – до «рівності» у державній службі

У умовах пошуку оптимальних підходів до забезпечення рівності у державній службі в Україні важливого значення набуває європейський досвід. Принципи забезпечення рівності та недискримінації за сучасних умов передбачається європейськими правовими актами, зокрема міжнародними договорами регіонального значення (Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., Європейською соціальною хартією від 03.05.1996 р. та ін.), європейськими актами «м'якого права» (“soft law”), законодавством держав-членів Європейського Союзу тощо. Безпосереднього закріплення отримав і принцип забезпечення рівного доступу до державної служби.

«Моральним авторитетом» вирізняються європейські акти «м'якого права» (“soft law”) у сфері публічної служби. Вони не є формально обов'язковими, але відображають спільну позицію європейських держав, дотримуються останніми й імплементуються у національне законодавство. Зокрема, у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р. наголошується, що «при прийнятті на публічну службу слід керуватися принципами рівноправного доступу до публічних посад, відбору за досягненнями, чесного і відкритого конкурсу та відсутності дискримінації»²⁸⁹.

Законодавство про державну службу деяких іноземних держав подібно до України містить нормативне визначення принципу рівного доступу до державної (публічної) служби, проте не в такому розширювальному варіанті як український аналог. Наприклад, у ст. 7 Закону Словенії «Про публічних службовців» від 11.06.2002 р. міститься наступне тлумачення принципу рівного доступу: «працевлаштування публічних службовців здійснюється таким чином, щоб гарантувати рівний доступ до робочих місць для всіх зацікавлених кандидатів на однакових умовах та гарантувати відбір кандидатів, які мають найбільш професійну кваліфікацію для виконання завдань на відповідній посаді»²⁹⁰. Заслужовує на вивчення і досвід Грузії як держави-члена Ради Європи. Відзначимо Закон Грузії «Про

²⁸⁹ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 699.

²⁹⁰ Law of Slovenia “On Public Servants” of 11.06.2002. № 2759. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf> (дата звернення: 05.09.2021).

публічну службу» від 27.10.2015 р., у ст. 13 якого розкривається принцип рівного доступу до публічної служби: «усім громадянам Грузії повинна забезпечуватись рівна можливість вступу на публічну службу відповідно до їх можливостей, кваліфікації та професійної підготовки»²⁹¹.

Привертає увагу й те, що позиція відносно пов'язаності принципу рівного доступу із вступом на державну службу (зайняттям посад державної служби) є поширеною серед європейських вчених, рівною мірою як то має місце в українській адміністративно-правовій науці. Так, М. Тофан підкреслює, що принцип рівного доступу ґрунтується на загальному принципі рівності та розглядається як «рівне ставлення до претендентів на зайняття державних посад» або ширше – як рівні можливості та умови для претендентів на зайняття державних посад²⁹². Експерт з реформ державної служби проекту Sigma Ф. Кардона розкриває цей принцип як право кожного громадянина на державну зайнятість за умови, що він/вона відповідає загальним вимогам, встановленим законодавством, а також конкретним вимогам, викладеним у оголошенні про вакансію²⁹³.

Констатуючи неузгодженість між усталеними підходами до розуміння «рівного доступу до державної служби» та чинною редакцією принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» у Законі України «Про державну службу», вважаємо, що виключення проходження державної служби зі сфери дії припису (щодо заборони дискримінації, необґрунтованих обмежень та переваг) не є доцільним. Таке виключення істотно б обмежило можливості відповідних нормативних положень у протидії порушенням рівності. Наведені обставини зумовлюють необхідність пошуку оптимального підходу до унормування, який би з однієї сторони забезпечив реалізацію конституційного права громадян України на рівний доступ до державної служби, а з іншої – сприяв упровадженню конституційного принципу рівності й у проходженні державної служби.

²⁹¹ Law of Georgia "On Public Service" of 27.10.2015 № 4346-IS. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/3031098/1/en/pdf> (дата звернення: 05.09.2021).

²⁹² Tofan M. European Civil Service. The Principles of the Legal Framework in force. *Juridical Tribune*. Vol. 3. Issue 2. Dec. 2013. P. 253–254.

²⁹³ Cardona F. Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in some Candidate States. Vilnius : Sigma/OECD, 2006. P. 1. URL: <https://www.oecd.org/countries/lithuania/36762218.pdf> (дата звернення: 05.09.2021).

На цьому шляху привертає увагу зарубіжний досвід, котрий має приклади унормування таких засад державної служби як-то «рівне поводження», «рівність можливостей» тощо. Наприклад, одним із принципів державної служби згідно зі ст. 4 Закону Румунії «Про державних службовців» від 08.12.1999 р. є «рівність можливостей для вступу та просування по службі в межах органу»²⁹⁴. У ст. 13 Закону Естонії «Про державну службу» від 13.06.2012 р. закріплений «принцип рівного поводження»: «орган повинен забезпечити захист від дискримінації осіб, які вступають на служби та працюють на службі, дотримуватися принципу рівного ставлення та сприяти рівності»²⁹⁵. Стаття 11 Закону Хорватії «Про державних службовців» від 20.07.2005 р. іменується «Рівне ставлення та рівні можливості»: «керівники державних органів та вищі державні службовці зобов'язані поводитися з державними службовцями справедливо і однаково, незалежно від їх раси, політичних переконань, статі, подружнього чи сімейного стану, сексуальної орієнтації, особистих умов, віку чи етнічного походження та надавати їм рівні можливості для просування, винагороди і правового захисту»²⁹⁶.

Таким чином, у законодавстві держав-членів Європейського Союзу та європейській правовій доктрині домінує традиційний підхід до розуміння принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби», який зосереджується на гарантуванні недискримінаційних та прозорих умов вступу на державну службу. Водночас, сучасний європейський досвід засвідчує й приклади поступового відходу від традиційного принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» та переходу до ширшої концепції рівності у державній службі, що охоплює забезпечення рівності не лише під час вступу на державну службу, а й при проходженні та припиненні державної служби. Ця тенденція втілюється у нормативному закріпленні принципів «рівного поводження», «рівних можливостей» у державній службі тощо (наприклад, у законодавстві Естонії, Румунії,

²⁹⁴ Law of Romania "On Civil Servants" of 08.12.1999, № 188/1999 https://world.moleg.go.kr/cms/commonDown.do?DLD_CFM_NO=Y8J0PK26OEFLOUPQCGZV&FL_SEQ=4637 (дата звернення: 05.09.2021).

²⁹⁵ Law of Estonia "On Civil Service" of 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1. URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94835/111444/F-595991419/EST-94835.pdf> (дата звернення: 05.09.2021).

²⁹⁶ Law of Croatia "On Civil Servants" of 20.07.2005, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835/112671/F-354339813/HRV72144%20Eng.pdf> (дата звернення: 05.09.2021).

Хорватії та ін.), які орієнтовані на забезпечення справедливих, недискримінаційних умов вступу на державну службу та її проходження, правовий захист державних службовців від дискримінації. Наведений підхід формує більш комплексну нормативну модель гарантування рівності у державній службі, що відповідає сучасним європейським стандартам і відображає еволюцію розуміння державної служби як сфери, де рівність має забезпечуватися як при вступі на державну службу, так і у службовій кар'єрі та при її припиненні.

Висновки

Принцип «забезпечення рівного доступу до державної служби» отримав нормативне закріплення у п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Він визначається як «заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження». Український підхід до врегулювання принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» вирізняється двома особливостями: по-перше, він передбачає заборону як дискримінаційного ставлення, так і інших порушень рівності (відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг), що не містять ознак дискримінації; по-друге, принцип охоплює не лише вступ на державну службу, а й усі складові її проходження (просування по службі, присвоєння рангів державних службовців, переведення, оцінювання результатів службової діяльності та ін.). Наведений підхід до нормативного визначення принципу забезпечення рівного доступу до державної служби містить певні недоліки. З урахуванням профільних досліджень у сфері службового права констатуємо, що нормативно врегульоване визначення не є співмірним. Має місце невідповідність обсягу поняття «забезпечення рівного доступу до державної служби» та обсягу релевантної категорії. У свою чергу, з огляду на доцільність забезпечення рівності як при вступі на державну службу, так і її проходженні, постає питання щодо перегляду найменування відповідного принципу як необхідної передумови для гарантування рівності у державній службі.

Принцип «забезпечення рівного доступу до державної служби» закріплюється законодавством держав-членів Європейського Союзу. При цьому, у національному законодавстві та європейській правовій доктрині

має місце традиційне розуміння цього принципу – як забезпечення рівних умов та можливостей при вступі на державну службу. У свою чергу, у низці європейських держав (наприклад, Естонії, Румунії, Хорватії та ін.) на рівні профільних законів впроваджується ширший підхід – як-то «рівне поводження», «рівні можливості» у державній службі, що є позитивним з огляду на доцільність «наскрізної» реалізації засади рівності у державній службі. У зв'язку з наведеним, вважаємо, що за сучасних умов заслуговує на увагу питання доцільності вдосконалення редакції принципу, врегульованого в п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., шляхом його трансформації з урахуванням іноземного (зокрема, європейського) досвіду у напрямі більш ширшого сприйняття рівності у державній службі, вироблення та унормування змісту принципу, який би не лише забезпечував реалізацію рівного права доступу громадян України до державної служби, а й сприяв комплексному впровадженню конституційного принципу рівності у відносинах стосовно вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Анотація

Розділ присвячений аналізу особливостей законодавчого регулювання принципу забезпечення рівного доступу до державної служби в Україні та визначенню перспектив його вдосконалення з урахуванням європейського досвіду. Аналізується визначення принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби», що закріплене у п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу». На підставі аналізу законодавчої дефініції принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби» виокремлено такі його складові: а) забезпечення рівного доступу, що зводиться до недискримінації (антидискримінаційна складова) – заборона всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та її проходження; б) забезпечення рівного доступу, що не пов'язане із недискримінацією (не антидискримінаційна складова) – відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження (недопущення порушень рівності, які не пов'язані з дискримінацією). Автори звертаються до досвіду іноземних держав (Естонії, Словенії, Румунії, Хорватії та ін.) у сфері законодавчого регулювання таких принципів державної служби як «рівний доступу до державної служби», «рівне поводження», «рівність

можливостей» тощо. Зроблено висновок про недосконалість нормативного визначення принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби», що закріплене у п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу». Підкреслено, що визначення не є співмірним, адже має місце невідповідність обсягу поняття «забезпечення рівного доступу до державної служби» та обсягу релевантної категорії. Поставлено питання стосовно доцільності вдосконалення редакції принципу, врегульованого в п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», шляхом його трансформації з урахуванням зарубіжного досвіду у напрямі більш ширшого сприйняття рівності у державній службі, вироблення та унормування змісту принципу, котрий би не лише забезпечував реалізацію рівного права доступу громадян України до державної служби, а й сприяв комплексному впровадженню конституційного принципу рівності у відносинах стосовно вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 3. Ст. 149.
2. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 р., № 5207-VI, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 76. Ст. 3071.
3. Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р., № 8-рп/2007 (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування). *Офіц. вісн. України*. 2007. № 80. Ст. 2979.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
6. Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ. Д. Вовка, В. Гончарова, К. Горобця, Ю. Разметаєвої, О. Стороженко, О. Уварової, О. Шуміло ; кер. проекту Д. Лученко ; наук. ред. Д. Вовк. Харків : Право, 2018. 392 с.
7. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013. 438 с.

8. Задоя І. І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 22 с.
9. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. / пер. з франц. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.
10. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Дакор, 2009. 560 с.
11. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В. М. Бевзенко та ін. Київ : Дакор. 2016. С. 311–312.
12. Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби України : дис. ... д-ра юрид. наук., Одеса, 2021. 442 с.
13. Погребняк С. Роль принципу недискримінації в загальній концепції рівності. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 3 (50). С. 23–24.
14. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
15. Федчишин С. А. Забезпечення рівного доступу до державної служби: окремі питання змістовної характеристики та законодавчого регулювання. *Публічне право*. 2022. № 2 (46). С. 43–50.
16. Фுлей Т., Федорович І. Порадник із запобігання та протидії дискримінації. Київ : Фенікс, 2017. 390 с.
17. Ukraine 2024 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024 communication on EU enlargement policy. 105 p. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 28.11.2025).
18. Ukraine 2025 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2025 communication on EU enlargement policy. 111 p. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecde7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf (дата звернення: 28.11.2025).

19. Law of Estonia “On Civil Service” of 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1. URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94835/111444/F-595991419/EST-94835.pdf> (дата звернення: 28.11.2025).
20. Law of Georgia “On Public Service” of 27.10.2015, № 4346-IS. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/3031098/1/en/pdf> (дата звернення: 28.11.2025).
21. Law of Croatia “On Civil Servants” of 20.07.2005. URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835/112671/F-354339813/HRV72144%20Eng.pdf> (дата звернення: 28.11.2025).
22. Law of Slovenia “On Public Servants” of 11.06.2002, № 2759. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf> (дата звернення: 28.11.2025).
23. Law of Romania “On Civil Servants” of 08.12.1999, № 188/1999 https://world.moleg.go.kr/cms/commonDown.do?DLD_CFM_NO=Y8J0PK26OEFLOUPQCGZV&FL_SEQ=4637 (дата звернення: 28.11.2025).
24. Cardona F. Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in some Candidate States. Vilnius : Sigma/OECD, 2006. 21 p. URL: <https://www.oecd.org/countries/lithuania/36762218.pdf> (дата звернення: 28.11.2025).
25. Tofan M. European Civil Service. The Principles of the Legal Framework in force. *Juridical Tribune*. Vol. 3. Issue 2. Dec. 2013. P. 250–258. URL: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An3v2/18%20Tofan%20.pdf> (дата звернення: 28.11.2025).

ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ УКРАЇНИ

Школик Андрій Михайлович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000, Україна*

Вступ

Незважаючи на надзвичайні виклики воєнного стану, Україна продовжує свій шлях до повноцінної європейської інтеграції. У цьому контексті усі громадяни нашої країни повинні змінювати парадигми своєї поведінки задля досягнення цієї мети. Але передусім трансформація є необхідною для представників публічної влади – політичних діячів, державних службовців з усіх гілок влади та посадових осіб місцевого самоврядування. Адаже багато з них десятиліттями діяли згідно із напрацьованими у радянський період нашої історії підходами, які не відповідають сучасним стандартам розвинутих держав.

Після завершення Другої світової війни на європейському континенті було розроблено чимало програмно-політичних і юридичних документів, що окреслюють ідеали для функціонування публічної адміністрації. Найбільш системним із них є Рекомендація СМ/Rec (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про добре адміністрування²⁹⁷. Її було розроблено та ухвалено на основі багатьох інших документів цього органу та, зокрема, резолюцій та рекомендацій про захист особи відносно актів адміністративних органів (1977), здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (1980), адміністративні процедури, які зачіпають велику кількість осіб (1987), статус публічних службовців (2000), кодекси поведінки для публічних службовців (2000)²⁹⁸. Цей перелік і систематизо-

²⁹⁷ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states On good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site> (дата звернення: 21.11.2025).

²⁹⁸ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 460–493; Публічна служба. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 698–735.

вана Рекомендація CM/Rec (2007)7 не випадково охоплюють дві надважливі сфери стандартів для публічної адміністрації: адміністративної процедури та публічної служби, – адже саме вони у комплексі формують зміст доброго адміністрування, до якого повинні прагнути усі країни Європи, включаючи Україну. До цього додамо, що у Хартії основоположних прав Європейського Союзу (2000) з'явилося право на добре адміністрування, що відображає кілька його ключових елементів²⁹⁹.

Першим кроком до повноцінної реалізації ідеалу доброго адміністрування в практичній діяльності різноманітних адміністративних органів та їх публічних службовців є імплементація його основних елементів в акти національного законодавства. Адже практичне застосування принципів доброго адміністрування лише на основі актів *soft law* загальноєвропейських інституцій навряд чи є реалістичним. Тому український законодавець у кількох законодавчих актах, що регулюють організаційні, службові та адміністративно-процедурні відносини, закріпив значну частину загальноєвропейських принципів. Якість та системність цієї законодавчої роботи проаналізуємо у цій публікації.

Однак ще важливішою є практична реалізація нормативно закріплених принципів доброго адміністрування, яка вимагає істотних змін у поведінці та алгоритмах діяльності публічних службовців. До таких змін може призвести не просто одноразове підвищення кваліфікації публічних службовців, а їх тотальне «перенавчання», що супроводжуватиметься наступним моніторингом еволюції застосування окремих принципів доброго адміністрування у діяльності певного органу та його службовців. Цю тематику висвітлимо у другій частині нашого дослідження.

1. Європейські принципи доброго адміністрування та їх імплементація в національному законодавстві

Названа вище Рекомендація CM/Rec (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам містить Модельний кодекс доброго адміністрування, що передбачає три складові частини:

– у першій викладаються загальні принципи доброго адміністрування: законності, рівності, безсторонності, пропорційності, правової

²⁹⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 21.11.2025).

визначеності, виправданого (розумного) строку прийняття рішень, участі, поваги до приватності та відкритості;

- у другій містяться *stricto sensu* процедурні правила щодо порядку прийняття адміністративних рішень (суб'єкти їх ініціювання, варіанти руху адміністративної справи при отриманні адміністративним органом заяви від приватної особи; право такої особи бути почутим (вислуханим); загалом право на участь в адміністративному провадженні; засади оплати приватними особами адміністративного провадження; способи доведення адміністративного рішення до відома особи; набуття чинності адміністративними рішеннями; виконання адміністративних рішень; зміни адміністративних рішень органами, що їх прийняли);

- у третій передбачено рекомендації щодо оскарження адміністративних рішень в адміністративному та судовому порядку, а також відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю адміністративних органів та їх публічних службовців.

Також звернемо увагу, що у преамбулі Рекомендації СМ/Рес (2007)7 міститься теза про те, що сприяння доброму адмініструванню означає таку організацію і функціонування органів публічної влади, за яких забезпечується їх продуктивність, ефективність та фінансова цінність, а також окреслено основні напрями досягнення цього.

Наприкінці варто зазначити, що Модельний кодекс доброго адміністрування стосується не лише індивідуальних, але й нормативних рішень, що приймаються уповноваженими адміністративними органами та їх публічними службовцями. Таким чином, у ньому визначено переважно спільні стандарти для усіх рішень суб'єктів публічного адміністрування, які в українському законодавстві називаються нормативними та індивідуальними актами (Кодекс адміністративного судочинства), а також – адміністративними актами (Закон «Про адміністративну процедуру»).

Далі проаналізуємо основоположні акти службового та адміністративно-процедурного законодавства у частині закріплення тих чи інших принципів та їх співвідношення із європейськими принципами доброго адміністрування.

У статті 4 чинного Закону України «Про державну службу» передбачено, що державна служба здійснюється з дотриманням десяти принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби,

політичної неупередженості, прозорості, стабільності³⁰⁰. Як і у всіх наступних прикладах аналізованих законодавчих актів, він розпочинається із верховенства права, фактично дублюючи норму Конституції України та не вносячи, на нашу думку, якогось додаткового орієнтиру для державних службовців. Також зауважимо, що і принцип забезпечення рівного доступу до державної служби дублює конституційну норму, ба більше – стосується передумов вступу на таку службу, а не її здійснення. Наприкінці, принцип стабільності (призначення державних службовців за загальним правилом безстроково та незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів) – чималою мірою стосується організації розмежування політичних та адміністративних функцій. Відтак, цей принцип навряд чи можна вважати таким, що ним керуються державні службовці у своїй повсякденній діяльності.

З іншого боку, усі інші передбачені чинним Законом України «Про державну службу» принципи варто розглядати як нормативно закріплені орієнтири, якими повинні керуватись державні службовці у своїй повсякденній діяльності. Однак лише два із них: законності та прозорості, – передбачені у Модельному кодексі доброго адміністрування, а принцип ефективності – у преамбулі Рекомендації CM/Rec (2007)7.

У подібній до попередньо аналізованого законодавчого акта статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 року, який щоправда ще не набув чинності, перелік принципів цього виду публічної служби дещо розширено. У ньому передбачено як ідентичні до Закону України «Про державну службу» принципи (верховенства права, законності та ін.), так і деякі специфічні: служіння територіальним громадам, поєднання місцевих і державних інтересів, стабільності, самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування, відповідальності³⁰¹. На нашу думку, відмінності із Законом «Про державну службу» тут не є значними і призначені, передусім, вказати на особливості цього виду публічної служби.

Дещо підсумовуючи, обидва основоположні акти службового законодавства лише незначною мірою відображають європейські принципи доброго адміністрування.

³⁰⁰ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁰¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

А от у загальному для усіх адміністративних органів Законі України «Про адміністративну процедуру» закріплено істотно ширший перелік принципів, який охоплює: верховенство права, у тому числі законність та юридичну визначеність, рівність перед законом, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість, пропорційність, відкритість, своєчасність і розумний строк, ефективність, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту³⁰². Тут уже фіксуємо значно вищий ступінь відповідності закріплених українським законодавцем «принципів адміністративної процедури» загальноєвропейським принципам доброго адміністрування.

Словосполучення «принципи адміністративної процедури» нами не випадково взято у лапки, адже тут змішано засади як матеріально-правового, так і суто процедурного змісту. Це підтверджується, зокрема, у виданому Радою Європи посібнику «Адміністрування і ви», де сім перших принципів (законності і відповідності законній меті, рівності і т.д.) віднесено до матеріальних а наступні вісім (доступу, участі, права бути почутим і т.д.) – до процедурних³⁰³. Ба більше, формулювання уже першого принципу «верховенство права, у тому числі законність та юридична визначеність» в українському адміністративно-процедурному Законі не видається найкращим, об'єднуючи загальне (верховенство права) і спеціальне (законність та правова визначеність), хоча при тлумаченні у наступних статтях ці поняття певною мірою розмежовано між собою.

Поза тим, поділимо закріплені в Законі України «Про адміністративну процедуру» принципи на дві групи, у залежності від їх наявності у Модельному кодексі доброго адміністрування. Отож, відповідають визначенню у Модельному кодексі принципам і правилам такі принципи адміністративної процедури: законності, рівності перед законом, безсторонності (неупередженості), пропорційності, відкритості, своєчасності і розумного строку, ефективності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового

³⁰² Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁰³ Адміністрування і Ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. Київ : Видавничий дім «Ратіо Дециденті», 2020. 86 с.

захисту. З іншого боку, чотири українські принципи: верховенства права, добросовісності і розсудливості, презумпції правомірності дій та вимог особи і офіційності, – не мають відповідників у Модельному кодексі, хоча це не означає їх «винаходу» в Україні. У свою чергу, принцип ефективності, хоч і не названий серед принципів доброго адміністрування, але згадується у преамбулі Рекомендації СМ/Рес (2007)7.

Далі розглянемо «особливі» принципи за Законом України «Про адміністративну процедуру» Передусім, про верховенства права: не тільки у цьому Законі, але й у багатьох інших законодавчих актах останніх десятиліть їх розробники повністю дублюють норму Конституції України 1996 року про «принцип» верховенства права. Цей підхід вочевидь зумовлений намаганням авторів законопроектів додатково наголосити чи навіть підсилити верховенство права у максимальній кількості правовідносин, включаючи публічне адміністрування. Але тут маємо кілька застережень. По-перше, верховенство права не є звичайним принципом, як це не надто коректно сформульовано у конституційній нормі, а значно ширшою концепцією чи навіть ідеологією, яка включає окремі принципи. По-друге, конституційна норма закріплює надзвичайно важливий аспект верховенства права, яке, однак, цим не обмежується. По-третє, просте дублювання конституційної норми у звичайних законах не має особливого сенсу. Адже у всіх випадках (включаючи аналізовані нами акти службового та адміністративно-процедурного законодавства), цілком достатньо для правозастосування конституційної норми, що неодноразово підтверджувала судова практика. Наприклад, при застосуванні верховенства права в адміністративно-деліктних відносинах, у яких чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення безпосередньо не містить аналогічної норми.

Другий принцип, що відсутній у Модельному кодексі доброго адміністрування: добросовісності і розсудливості, – необхідно розділити на два різних. Перша частина, добросовісність у статті 10 Закону України «Про адміністративну процедуру» розтлумачена як обов'язок адміністративного органу діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. Відтак, тут розробники назвали добросовісністю інший відомий принцип досягнення мети правової норми, який до того ж згадується також при тлумаченні принципу законності (пункт 3) частини 3 статті 6). У свою чергу, друга частина закріпленого у Законі «Про адміністративну процедуру» принципу передбачає розсудливість, тобто, урахування не лише

формальних приписів закону, але й здорового глузду, логіки та моральних норм. На нашу думку, таке тлумачення розсудливості має більший стосунок до службового, а не до адміністративно-процедурного законодавства.

Третього із виділених нами принципів адміністративної процедури: презумпції правомірності дій та вимог особи. – також немає ані в Модельному кодексі доброго адміністрування ні в інших загальноєвропейських документах *soft law*. У науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру» знаходимо пояснення, що ця норма свого часу була запропонована видатним українським ученим-адміністративістом професором В. Б. Авер'яновим³⁰⁴. Ідея такого принципу напевно виникла у зв'язку із попереднім негативним досвідом засилля «державоцентризму» та доцільності впровадження «людиноцентризму» у законодавство і правозастосовну практику. Однак доцільність норми про апріорну правомірність дій та вимог особи видається сумнівною і чималою мірою перекривається вимогами іншого принципу доброго адміністрування – пропорційності, який також закріплено в українському адміністративно-процедурному Законі (у німецькій правовій доктрині його ще називають принципом співмірності).

А от четвертий із виділених принципів адміністративної процедури: офіційності, – навпаки вважаємо доцільним і таким, що покращує рівень доброго адміністрування, хоч і не передбачений у Модельному кодексі. Причиною його відсутності у цьому документі було, мабуть, превалювання французької доктрини адміністративного права при його розробці, а принцип офіційності усе таки переважно є надбанням німецької правової доктрини³⁰⁵. Хоча для української адміністративної практики застосування саме цього принципу буде мабуть найскладнішим та вимагатиме чималих зусиль та відповідного навчання.

Підсумовуючи цей огляд основоположних законодавчих актів про публічну службу та адміністративну процедуру, зазначимо, що вони у своїй переважній більшості відповідають європейським принципам і правилам доброго адміністрування, хоча й об'єктивно містять певні особливості, не завжди найкращого змісту. При цього наголосимо, що наведений вище

³⁰⁴ Про адміністративну процедуру : Закону України : Науково-практичний коментар / за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ, 2023. 545 с.

³⁰⁵ Балакарева І., Писаренко Н., Школик А. Принцип офіційного дослідження в діяльності адміністративних органів і судів. *Проблеми законності*. 2022. № 159. С. 6–27.

критичний аналіз існуючих норм зроблено у контексті *de lege ferenda*, з метою розвитку дискусії та еventуального оновлення юридичних норм, якими закріплено ті чи інші принципи.

З іншого боку, публічні службовці України зобов'язані керуватись у своїй практичній діяльності усіма передбаченими у висвітлених законодавчих актах принципами. Хоча в Законі «Про державну службу» до основних обов'язків державного службовця належить лише «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки» (пункт 2) частини 1 статті 8), для нас не викликає жодного сумніву необхідність для усіх публічних службовців, як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, – керуватись також принципами, виписаними у загальному Законі «Про адміністративну процедуру». Адже саме у цьому законодавчому акті міститься переважна більшість принципів, застосування яких наближає діяльність публічних службовців до ідеалу доброго адміністрування.

2. Практичне застосування сукупності принципів доброго адміністрування публічними службовцями в Україні

Формальне юридичне закріплення принципів доброго адміністрування у національному законодавстві є лише першим, хоча й необхідним кроком. Адже до такого закріплення знання публічних службовців про такі принципи були об'єктивно обмеженими, а безпосереднє застосування посадовими особами адміністративних органів відповідних принципів з актів м'якого права Ради Європи навряд чи було реалістичним. Об'єктивно публічні службовці керуються у своїй роботі передусім національними законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

А от адміністративні суди, що функціонують в Україні від 2005 року, з огляду на відповідні прогалини у національному позитивному законодавстві при вирішенні публічно-правових спорів таки застосовували положення з різних рекомендацій органів Ради Європи при тлумаченні юридичних норм та обґрунтуванні своїх рішень. Найчастіше це, мабуть, стосувалось використання Рекомендації № R 80 (2) про здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами³⁰⁶.

³⁰⁶ Recommendation № (80)2 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (дата звернення: 21.11.2025).

Хоча тут варто додати, що і в основному для адміністративних судів процесуальному законі – Кодексі адміністративного судочинства України уже в першій його редакції було визначено десять пунктів критеріїв, за якими перевірялись рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень³⁰⁷. До сьогодні ці критерії без жодних змістовних змін наявні у Кодексі адміністративного судочинства та чималою мірою відображають європейські принципи доброго адміністрування. Однак їх закріплення лише у судовому процесуальному законі не надто сприяло поширенню відповідних знань серед службовців публічної адміністрації.

Тому набуття чинності основоположним для публічних службовців усіх адміністративних органів Законом України «Про адміністративну процедуру» мало б істотно змінити попередній стан реалізації принципів доброго адміністрування. Однак протягом перших двох років дії нового Закону публічні службовці на усіх територіальних рівнях публічної адміністрації достатньо обережно почали застосовувати відповідні принципи. Це зумовлено, передусім, об'єктивно сформованим десятиліттями консерватизмом багатьох публічних службовців, при звичаєних до установлених алгоритмів, спрямованих у першу чергу на дотримання формальної законності. Ба більше, чимало публічних службовців не наважуються безпосередньо застосовувати принципи з огляду на побоювання бути притягнутими до юридичної відповідальності за корупційні чи пов'язані з корупцією діяння при реалізації дискреційних повноважень.

З огляду на наведене, детальнішого роз'яснення потребують доктринальні положення щодо адміністративного розсуду та згаданих дискреційних повноважень, які за Законом «Про адміністративну процедуру» перейшли з теоретико-правової конструкції у норми позитивного законодавства. І це стосується не лише першої в українських законодавчих актах дефініції дискреційного повноваження (пункт 7) частини 1 статті 2 Закону), але й норм про те, як адміністративним органам та їх посадовим особам необхідно здійснювати такі повноваження (частина 3 статті 6 того ж Закону). При тому звернемо увагу, що український законодавець виклав вимоги до здійснення дискреційних повноважень не у контексті правомірності чи на загал – верховенства права, а саме при конкретизації

³⁰⁷ Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15> (дата звернення: 21.11.2025).

законності. На наш погляд, такий підхід є певним перегином з огляду на співвідношення права і закону та, як наслідок – правомірності і законності. Однак його мета є цілком зрозумілою: привчити публічних службовців до реалізації принципів доброго адміністрування у своїй повсякденній діяльності з огляду на пряму вимогу закону.

Саме у сфері реалізації дискреційних повноважень, де акти спеціального законодавства передбачають можливість прийняття різних варіантів рішень з огляду на фактичні обставини відповідної справи, адміністративні органи не тільки можуть, але й зобов'язані застосовувати відповідні принципи. І, навпаки, у разі визначення законом для адміністративного органу єдиного варіанту рішення, за умови виконання приватною особою усіх встановлених правовими актами вимог, публічні службовці не мають дискреції і у цих випадках роль принципів на практиці є значно меншою. Не можна стверджувати, що при реалізації зв'язаних законом повноважень принципи уже не мають жодного значення: публічні службовці повинні тут *a priori* застосовувати формально юридичну законність, рівність, об'єктивність та неупередженість і т.д. при прийнятті рішень. Проте це вже не вимагатиме подекуди доволі складних процесів тлумачення правових норм та підбору відповідного для справи принципу, щоб належно обґрунтувати той чи інший варіант кінцевого рішення – адміністративного акта.

Як уже стверджувалось вище, законодавче закріплення принципів доброго адміністрування є першим необхідним кроком, а от повноцінна їх реалізація є неабияким викликом для адміністративної практики. Однією із складнощів на цьому шляху є необхідність зважування різних принципів, з метою їх якнайкращого застосування у конкретній адміністративній справі. Як це не дивно може звучати, але використання певного принципу доброго адміністрування може суперечити іншому принципу і публічний службовець повинен обрати, який принцип доцільно застосувати. Для прикладу, обов'язкова складова доброго адміністрування: право приватної особи вислуханням перед прийняттям обтяжувального адміністративного акта (в українському адміністративно-процедурному Законі – принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні), – може суперечити іншому принципу: ефективності.

Інакше кажучи, публічні службовці адміністративних органів із механічних виконавців вимог нормативно-правових актів у певних адміністративних справах мали б ставати активними суб'єктами правозастосування.

За змістом така діяльність при реалізації дискреційних повноважень об'єктивно наближається до діяльності суддів, які також зважують різні фактори перед прийняттям судового рішення. Для багатьох публічних службовців така діяльність є чималим викликом, однак їм варто пояснювати, що у кінцевому підсумку якісна підготовка майбутнього адміністративного акта не лише забезпечить вищий рівень його справедливості, але й сприятиме зменшенню ризику його еventуального оскарження в адміністративному чи судовому порядку. Ба більше, якщо публічний службовець чітко аргументує, які із закріплених законом принципи він застосував у конкретній адміністративній справі, – зменшується ймовірність виникнення звинувачень у зловживаннях корупційного характеру наданими повноваженнями.

Не применшуючи значення інших принципів доброго адміністрування, виділимо три принципи, які відіграватимуть особливу роль при вирішенні складніших адміністративних справ: офіційності, пропорційності та обґрунтованості.

Перший принцип офіційності або ж офіційного дослідження обставин справи на практиці означає активізацію ролі публічних службовців адміністративних органів, які мали б максимально повно дослідити усі фактичні обставини справи з метою ухвалення справедливого адміністративного акта. Якщо адміністративна справа є складною і її вирішення впливатиме на протилежні інтереси різних осіб чи публічний інтерес, публічний службовець (за українським адміністративно-процедурним Законом – посадова особа адміністративного органу) не повинен обмежуватись поданими учасниками адміністративного провадження документами та іншими доказами. Саме публічний службовець повинен ініціювати отримання інших доказів, які можуть вплинути на повний і об'єктивний розгляд та вирішення справи. Таким чином, знову ж таки, відходимо від формальної законності, що передбачає розгляд і вирішення справи лише на базі наявних документів та інших доказів.

Другий із виділених нами принципів, пропорційність, застосовується на наступному етапі, при здійсненні внутрішньої оцінки публічним службовцем усіх фактичних обставин справи і безпосереднього зважування протилежних інтересів у справі. І хоча тлумачення цього принципу стосується, передусім, зважування публічного та індивідуальних інтересів з метою уникнення надмірного негативного впливу публічної влади на права чи інтереси приватних осіб, пропорційність варто розглядати у дещо ширшому

контексті. Адже зважування та досягнення певного балансу необхідне не лише при оцінці публічного інтересу та інтересів окремих приватних осіб, але й між інтересами різних осіб. При застосуванні цього принципу публічному службовцю необхідно розуміти, що врахувати усі, нерідко різновекторні інтереси учасників адміністративного провадження неможливо. Однак при розгляді справи такі інтереси необхідно, у першу чергу, зрозуміти (через реалізацію права бути заслуханим), потім – об'єктивно і неупереджено зважити і в кінцевому підсумку прийняти пропорційне (за німецькою адміністративно-правовою доктриною – співмірне) рішення.

Третій виділений принцип обґрунтованості застосовується уже на кінцевому етапі складання обтяжувального адміністративного акта. По великому рахунку, саме при обґрунтуванні, викладаючи мотивувальну частину адміністративного акта, публічні службовці можуть і навіть повинні посилались на інші принципи доброго адміністрування, включаючи попередньо названі. Звісно, що обґрунтування адміністративних актів вимагає спеціальних навиків для публічних службовців, які раніше цього не робили. Однак саме це повинно бути обов'язковою складовою навчання, чи точніше – перенавчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Адже належно обґрунтований адміністративний акт не лише допомагатиме приватній особі зрозуміти логіку рішення та підстави його прийняття (а можливо і відмовитись від ідеї оскарження в адміністративному чи судовому порядку), але й захищатиме самого публічного службовця від звинувачень у неправомірному використанні наданих юридично-владних повноважень.

Наприкінці зауважимо, що ефективне застосування принципів доброго адміністрування публічними службовцями в Україні не з'явиться само собою, попри їх формальне юридичне закріплення в основоположних законодавчих актах службового та адміністративно-процедурного законодавства. Для цього необхідним є спеціалізоване навчання як майбутніх публічних службовців, які навчаються в українських університетах за спеціальностями «публічне управління та адміністрування» і «право», так і працюючих уже якийсь період державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Таке навчання повинно включати не лише ознайомлення із сукупністю принципів доброго адміністрування, але й детальне заглиблення у зміст кожного із них на базі фактичних ситуацій із адміністративної практики, а також обов'язково – відпрацювання навичок реалізації

частини принципів (зокрема, офіційності, пропорційності, обґрунтованості) у правозастосовній діяльності. Для чинних публічних службовців значення такого навчання/перенавчання є навіть більш істотним, адже вимагає значніших зусиль з огляду на попередню усталену практику, що фактично не передбачала безпосереднього застосування принципів.

Висновки

Протягом останнього десятиріччя Україна імплементувала в національне законодавство переважну більшість європейських принципів адміністрування. Хоч і з певними повтореннями та особливостями, окремі принципи відображено у двох основоположних актах службового законодавства: «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», але значно більшою мірою – у загальному для усіх адміністративних органів Законі «Про адміністративну процедуру».

Публічні службовці зобов'язані застосовувати у своїй повсякденній діяльності не лише принципи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, про що прямо вказано у відповідних законах, але й принципи адміністративної процедури. Адже саме останні найбільше відображають європейські принципи доброго адміністрування, хоча й містять деякі особливі відмінні правила.

Роль законодавчо закріплених принципів доброго адміністрування є особливо значною при реалізації публічними службовцями адміністративних органів дискреційних повноважень, хоча й не виключається при реалізації зв'язаних законом повноважень, коли службовці не мають свободи вибору прийняття рішень у межах, визначених правом.

Якісне застосування принципів доброго адміністрування у їх сукупності вимагає спеціального навчання або ж перенавчання для сучасних публічних службовців, яке мало б змінити існуючі управлінські звички та навички (передусім – у частині здебільшого формального виконання вимог закону) що формувались в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування протягом десятиліть.

Анотація

У публікації висвітлено стан імплементції європейських принципів доброго адміністрування в актах службового та адміністративно-процедурного законодавства України, проаналізовано окремі закріплені у них

принципи, а також окреслено шляхи до досягнення ідеалу доброго адміністрування у практичній діяльності публічних службовців.

У вступі наголошено, що основоположним документом м'якого права, що містить системне викладення принципів функціонування публічної адміністрації є Рекомендація CM/Rec (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про добре адміністрування. Саме у ній було зібрано ключові ідеї із попередніх документів Ради Європи та комплексно викладено принципи і правила, якими повинні керуватись публічні службовці усіх європейських країн.

У першому параграфі проаналізовано ступінь закріплення європейських принципів доброго адміністрування у трьох основоположних для національної публічної адміністрації Законах України: «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про адміністративну процедуру». Встановлено евентуальні дублювання між нормами законодавчих актів та окреслено дискусійні моменти щодо викладу юридичних норм про принципи, які варто обговорити та змінити у перспективі. Поряд із цим зроблено висновок, що принципи адміністративної процедури за відповідним Законом найбільше відповідають європейським принципам доброго адміністрування та їх зобов'язані дотримуватись усі публічні службовці.

У другому параграфі окреслено основні виклики на шляху до повноцінного застосування європейських принципів доброго адміністрування публічними службовцями в Україні. У будь-якому випадку такому практичному застосуванню повинно передувати поглиблене спеціальне навчання або нерідко навіть перенавчання публічних службовців, яке б охоплювало детальний розбір кожного із принципів доброго адміністрування на практичних кейсах. Адже в кінцевому підсумку необхідно змінювати існуючі управлінські звички та навички, сформовані протягом попередніх десятиліть службової діяльності.

Список використаних джерел:

1. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states On good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site> (дата звернення: 21.11.2025)
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук.

Київ : Факт, 2003. С. 460–493; Публічна служба. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 698–735.

3. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 21.11.2025).

4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2.05.2023 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

6. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

7. Адміністрування і Ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. Київ : Видавничий дім «Ратіо Дециденді», 2020. 86 с.

8. Про адміністративну процедуру : Науково-практичний коментар до Закону України / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 545 с

9. Балакарева І., Писаренко Н., Школик А. Принцип офіційного дослідження в діяльності адміністративних органів і судів. *Проблеми законності*. 2022. № 159. С. 6–27.

10. Recommendation № (80)2 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (дата звернення: 21.11.2025).

11. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15> (дата звернення: 21.11.2025).

ПРИНЦИП ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ

Друцул Тетяна Іванівна

кандидат юридичних наук,

викладач Відокремленого структурного підрозділу

«Кицманський фаховий коледж»

Закладу вищої освіти «Подільський державний університет»

вул. Миколайчука, 3, м. Кицмань, Чернівецька область, 59300, Україна

Вступ

Воєнний стан, який запроваджений в Україні 24 лютого 2022 року як відповідь на збройну агресію з боку Російської Федерації, став визначальним чинником у трансформації системи державного управління та функціонування державної служби. У зв'язку із цим впроваджуються заходи, пов'язані з особливим правовим режимом, що передбачає тимчасові обмеження прав, свобод людини і громадянина, а також прав та законних інтересів юридичних осіб.

У таких умовах державна служба України стає центральним елементом забезпечення стабільності державних інститутів та захисту населення. Саме тому питання забезпечення принципу доброчесності державних службовців набуває особливої актуальності, оскільки від їхньої професійності, етичності та дотримання законності залежить ефективність управління в кризових умовах, захист прав і свобод громадян та реалізація державної політики.

Монографічне дослідження охоплює два основні напрями, які синтезують теоретико-правові засади, національні механізми, практичні виклики та європейські орієнтири у сфері доброчесності публічної служби.

Перший розділ присвячений теоретико-правовим аспектам принципу доброчесності у публічній службі, його сутнісному значенню для забезпечення ефективності державного управління в умовах воєнного стану, аналізу національних правових механізмів забезпечення доброчесності у діяльності державних службовців і проблем їхньої реалізації в умовах військових викликів. Другий розділ зосереджений на дослідженні європейських стандартів публічної служби та можливостях їхньої адаптації

в Україні з урахуванням особливостей воєнного стану, в тому числі кризових управлінських процесів.

Поєднання цих напрямів дозволяє комплексно оцінити сучасний стан державної служби в Україні, визначити ключові проблеми забезпечення принципу доброчесності державних службовців, а також окреслити перспективні шляхи вдосконалення системи державного управління в умовах воєнного стану та надзвичайних викликів.

Дослідження є науково актуальним та практично значущим, оскільки воно поєднує аналіз правових, етичних та організаційних аспектів публічної служби, дає можливість виробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства та управлінських практик. Реалізація таких пропозицій сприятиме підвищенню довіри громадян до державних інститутів, зміцненню ефективності управлінських рішень у кризових умовах та забезпеченню захисту прав і свобод населення навіть у складних ситуаціях, пов'язаних з воєнним станом.

1. Теоретико-правові основи принципу доброчесності в діяльності державного службовця

Впровадження в Україні сучасної етичної моделі поведінки державного службовця виступає одним із пріоритетів реформування державної служби, що підтверджується нормативним закріпленням принципу доброчесності як одного з основоположних засад функціонування державної служби.

Так, принцип доброчесності вперше був закріплений на законодавчому рівні в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року. Доброчесність визначається як спрямування дій державного службовця виключно на захист публічних інтересів і свідому відмову від пріоритету приватного інтересу у процесі виконання наданих йому повноважень³⁰⁸.

Закон трактує доброчесність як орієнтацію державного службовця на захист суспільних інтересів через відмову від домінування особистих інтересів під час виконання службових повноважень. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу», державні службовці зобов'язані дотримуватися не лише основоположних принципів державної

³⁰⁸ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

служби, а й норм етичної поведінки. Це ставить питання про взаємозв'язок між доброчесністю та етикою в системі публічної служби.

Доброчесність є не лише етичним, а й правовим феноменом. Державна служба ґрунтується на принципах верховенства права, професіоналізму, політичної неупередженості, доброчесності та прозорості. Це свідчить про визнання доброчесності не факультативним, а обов'язковим елементом поведінки службовця, що має безпосередній вплив на ефективність управлінських рішень і рівень суспільної довіри до органів влади³⁰⁹.

Після прийняття Закону України «Про державну службу» було помітно активізовано дослідження науковців щодо вивчення принципу доброчесності в контексті державної служби. У науковій літературі принцип доброчесності державного службовця трактується як нормативна вимога, що гарантує його діяльність виключно в інтересах суспільства, чесність, а також здатність нести як моральну, так і юридичну відповідальність за свої дії або бездіяльність³¹⁰.

Доброчесність – це моральна категорія, яка, поряд із такими поняттями, як обов'язок і відповідальність, вказує на шляхи особистісного засвоєння моральних цінностей. Будучи фундаментальним поняттям етичної науки, вона характеризує суб'єктивну форму моралі та виражається в стійких позитивних моральних якостях особистості, проявлених у поведінці. Значення доброчесності як однієї з ключових категорій моральної теорії традиційно було предметом філософських розвідок із самого зародження філософії як дисципліни³¹¹.

Сучасна актуальність категорії доброчесності знаходить своє підтвердження у вченнях античної філософії, зокрема у поглядах Сократа. Античний філософ розглядав доброчесність як інтелектуально-вольову здатність індивіда: вміння раціонально керувати власними переконаннями та ефективно протистояти хибним судженням.

³⁰⁹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

³¹⁰ Германюк М. О. Спеціальні принципи державної служби: теоретико-правовий аналіз. *Митна справа*. 2012. № 2 (79). С. 155–161.

³¹¹ Корчак Н., Пархоменко-Куцевіа О. Доброчесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. Київ : НАУ, 2021. № 2 (59). С. 78–84. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/handle/NAU/53729>

Ця позиція ґрунтується на концепції, згідно з якою доброчесність детермінована знаннями і виступає як свідоме, відповідальне ставлення особи до власного способу життя та моральної поведінки³¹². Таке філософське розуміння корелює із сучасним лексичним тлумаченням, де доброчесність визначається через категорії моральної чистоти та чесності³¹³.

Науковці О. І. Сердюк, О. В. Мирна та І. М. Шупта у своїх дослідженнях вказують, що доброчесність повинна слугувати протипологом меритократичним принципам побудови системи управління персоналом. В основі меритократії лежить конкуренція, що спонукає індивіда до постійного розвитку своїх здібностей з метою досягнення високого соціального статусу та забезпечення якісного рівня життя. Проте меритократія, як ідеологічна система, ігнорує важливість таких людських якостей, які не пов'язані безпосередньо з інтелектуальними здібностями. Водночас вона обмежує простір для солідарності між людьми і може негативно впливати на етичні аспекти управлінських процесів³¹⁴.

Дослідження В. С. Бігуна зосереджується на полісемії та контекстній диференціації застосування терміну «доброчесність» у національному законодавстві. Автор аргументовано зазначає, що категорія доброчесності використовується у правових актах для позначення різноманітних функціональних та нормативних аспектів: як кваліфікаційний критерій для зайняття судових посад; як превентивний антикорупційний інструмент; як комплекс моральних та етичних принципів, визначених законом правил поведінки; як фундаментальний принцип державної служби чи стандарт етичної поведінки при виконанні службових повноважень; як оцінювальна характеристика діяльності державного органу; як сукупність вимог до учасників конкурсного добору.

На цій основі В. С. Бігун робить висновок, що доброчесність як етичне поняття поступово набуває правового змісту. Тобто моральний обов'язок

³¹² Лис В. Про Сократа, Данила Галицького, Фернандо Магеллана, Ісаака Ньютона, Шарлотту, Емілі, Енн Бронте. Київ : Грані-Т, 2008. 134 с.

³¹³ Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2. С. 326.

³¹⁴ Сердюк О. І., Мирна О. В. та Шупта І. М. Місце доброчесності в моделі компетенцій державних службовців та системі цінностей особистості при запобіганні корупції. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. С. 67–69.

діяти чесно перетворюється на юридично закріплений обов'язок, який має бути виконаний державним службовцем у межах законодавства³¹⁵.

За визначенням Н. М. Корчак та О. І. Пархоменко-Куцевіл, доброчесність державного службовця – це морально-етичний елемент його професійної діяльності, який визначає допустимі межі поведінки та окреслює своєрідні «червоні лінії», що не можуть бути порушені. Ця категорія охоплює не лише відповідальне ставлення до здійснення службових або представницьких повноважень, але й передбачає здатність службовця до самокритичного оцінювання та аналізу власної діяльності (з урахуванням моральної свідомості) з метою прийняття відповідальності за її кінцевий результат. Крім того, доброчесність вимагає відповідальності та обов'язковості у загальножиттєвих і ділових комунікаціях³¹⁶.

Принцип доброчесності посідає ключове місце в системі засад публічної служби, кожного державного службовця та визначає морально-правові орієнтири діяльності державного службовця. Його зміст полягає у підтриманні високих стандартів етичної поведінки, сумлінному виконанні службових обов'язків, недопущенні конфлікту інтересів та протидії будь-яким формам корупції. В умовах воєнного стану, коли державні інституції працюють у межах особливого правового режиму, дотримання принципу доброчесності має ще більше значення. Саме він забезпечує довіру громадян до влади, легітимність ухвалюваних рішень та стійкість системи державного управління³¹⁷.

Принцип доброчесності у сфері державної служби має бути не декларативним, а практичним. Його реалізація потребує не лише належного правового забезпечення, але й створення середовища нетерпимості до зловживань владою, конфлікту інтересів та непрозорих рішень. У цьому аспекті важливим завданням є формування етичної культури державного службовця, розвиток професійної відповідальності та посилення контролю з боку громадськості.

³¹⁵ Бігун В. С. Доброчесність як юридичний термін і сенс. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 25–26.

³¹⁶ Корчак Н. М., Пархоменко-Куцевіл О. І. Доброчесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Юридичний вісник*. 2021. № 2 (59). С. 78–83. DOI: 10.18372/2307-9061.59.15598.

³¹⁷ *Юридична осінь 2024* : збірник наукових праць / за ред. О. Банчук. Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2024. 312 с. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/12/zbirnyk-yurydychna-osin-2024.pdf>

У теоретичному розумінні доброчесність – це комплексна якість, яка поєднує моральні цінності, дотримання закону та професійні стандарти управління. Вона означає не лише виконання службовцем своїх обов'язків відповідно до закону, а й готовність діяти в інтересах держави та суспільства, навіть коли це пов'язано з особистими труднощами чи ризиками. Принцип доброчесності є фундаментом антикорупційної політики та ключовим елементом формування сучасної культури публічного управління, у центрі якої – служіння громадянам, а не переслідування особистих інтересів³¹⁸.

Виклики, що виникають в умовах воєнного стану, посилюють потребу у відновленні суспільної довіри до державних інститутів, зокрема державних службовців. Тому питання принципу доброчесності державного службовця виходить за межі моральної площини та перетворюється на необхідну умову забезпечення національної безпеки, стабільності управлінських процесів і реалізації конституційних функцій держави³¹⁹. У цьому контексті доброчесність має розглядатися як стратегічний орієнтир кадрової політики, що визнає підходи до добору, оцінювання та просування державних службовців.

Згідно з міжнародними стандартами (Рекомендаціями ОЕСР щодо доброчесності в державному секторі), дієва система публічного управління повинна базуватися на чітко визначені етичні принципи та практичні інструменти для запобігання недоброчесній поведінці. Ці інструменти охоплюють не лише правові обмеження, але й формування інституційної культури, заснованої на довірі, відкритості та відповідальності³²⁰.

У контексті боротьби з корупцією важливо наголошувати на значущій суспільно-правовій ролі принципу доброчесності, який є необхідною морально-етичною цінністю у діяльності державного службовця. Саме він визначає границі та засади поведінки в професійній сфері.

В Україні почала формуватися цілісна система нормативно-правових та інституційних механізмів забезпечення державної антикорупційної

³¹⁸ Белова М. В., Белов Д. М. Доброчесність в органах державної влади як елемент правової ідеології сучасного суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 86. Ч. 5. С. 214–217. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/01/34-4.pdf>

³¹⁹ *Юридична осінь 2024* : збірник наукових праць / за ред. О. Банчук. Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2024. 312 с. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/12/zbirnyk-yurydychna-osin-2024.pdf>

³²⁰ OECD Recommendation on Public Integrity. OECD Publishing, Paris, 2017. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity-en.pdf>

політики, спрямована на утвердження принципу доброчесності, відкритості та підзвітності у діяльності органів публічної влади. У центрі цього процесу перебуває формування сучасної етичної культури державної служби, що ґрунтується на міжнародних стандартах професійної поведінки, запобіганні конфлікту інтересів та дотриманні правил службової етики. Сукупність цих елементів забезпечує зміцнення довіри суспільства до органів влади та сприяє формуванню ефективної, доброчесної та підзвітної системи публічного управління³²¹.

Сучасне розуміння принципу доброчесності виходить за межі морально-етичних характеристик публічних службовців, стаючи частиною їх правового статусу та важливим елементом державної служби. Стратегія реформування держуправління України до 2021 року підкреслює зв'язок професіоналізації державної служби з формуванням етичних і доброчесних службовців. Модернізація цієї сфери базується на моделі, де доброчесність є ключовою і охоплює як державних службовців, так і місцеву владу, спільно визначаючи стандарти поведінки³²².

Доброчесність виступає інтегруючим принципом, який забезпечує узгодженість правових, етичних та організаційних норм діяльності публічних службовців. У контексті післявоєнного відновлення держави вона набуває особливого змісту – як гарантія чесності управлінських рішень, підзвітності посадових осіб і прозорості використання публічних ресурсів.

Отже, формування системи доброчесності є не лише складовою кадрової політики, але й важливим напрямом реалізації принципу верховенства права. Саме тому, принцип доброчесності у діяльності державних службовців є невід'ємною складовою сучасної моделі публічної служби України. Його дотримання забезпечує не лише ефективність державного управління, але й зміцнення авторитету держави в очах суспільства. В умовах воєнного стану реалізація принципу доброчесності стає не просто вимогою закону, а морально-правовим імперативом для кожного службовця.

Отже, узагальнюючи результати аналізу першого розділу, можна дійти таких висновків, що принцип доброчесності є фундаментальною засадою

³²¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

³²² Корчак Н. Доброчесність як інструмент розвитку правосвідомості публічних службовців в умовах реформування державної служби. *Аспекти публічного управління*. Том 11. № 4. 2023. С. 82–88.

діяльності державних службовців, що визначає їхню поведінку, спрямовану на захист публічних інтересів, відмову від приватної вигоди та дотримання морально-етичних стандартів при здійсненні службових повноважень. Закріплення принципу доброчесності на рівні законодавства стало важливим кроком у становленні нової моделі державної служби, орієнтованої на прозорість, відповідальність і професіоналізм, оскільки в умовах розвитку правової держави доброчесність виступає не лише етичним, а й правовим орієнтиром, який формує культуру поведінки службовців, впливає на ступінь довіри громадян до державних органів та є дієвим інструментом запобігання корупції³²³.

Зростання уваги до принципу доброчесності у сфері діяльності публічної служби свідчить про поступову трансформацію українського суспільства в напрямі відкритості, підзвітності та верховенства права, де моральні засади діяльності посадових осіб поєднуються з правовими стандартами публічної служби.

2. Реалізація принципу доброчесності в системі державної служби України

Реалізація принципу доброчесності в системі державної служби України забезпечується комплексом взаємопов'язаних правових, інституційних та етичних механізмів, які є основою для формування сучасної європейської моделі публічного управління. На законодавчому рівні цей процес ґрунтується на положеннях Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про запобігання корупції»³²⁴. Ці акти закріплюють вимогу спрямування дій державного службовця виключно на захист публічних (державних) інтересів і свідому відмову від пріоритету приватного, визначаючи доброчесність як правовий імператив, що впливає на легітимність управлінських рішень та рівень суспільної довіри³²⁵.

³²³ Жуков С. В. Феномен доброчесності: до питання методології дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 5. С. 23–26.

³²⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

³²⁵ Національне агентство з питань запобігання корупції. Доброчесність та запобігання корупції. URL: <https://nads.gov.ua/dobrochestnist-ta-zapobigannya-korupciyi>

Забезпечення принципу доброчесності у системі державної служби України є одним із ключових шляхів модернізації державного управління та впровадження європейських стандартів належного врядування. У сучасних умовах цей принцип виступає не лише етичним орієнтиром для державних службовців, а й важливою складовою правової культури державної служби, що гарантує прозорість, підзвітність і довіру громадян до влади. Доброчесність розглядається як фундаментальна морально-правова категорія, яка поєднує чесність, добропорядність, моральну стійкість і професійну відповідальність. Водночас вона набуває інституційного виміру, оскільки стає основою етичної поведінки службовців та механізмом запобігання й протидії корупції³²⁶.

Таким чином, доброчесність трансформується з етичної рекомендації в правовий імператив, недотримання якого тягне за собою юридичну відповідальність. У ширшому, міжнародному розумінні, доброчесність є наріжним каменем етичної поведінки, що забезпечує виконання публічних функцій відповідно до найвищих стандартів чесності та прозорості, зміцнюючи довіру суспільства до держави³²⁷. Це повністю корелюється з Рекомендаціями ОЕСР щодо публічної доброчесності³²⁸, які вимагають формування цілісної системи, що охоплює не лише правові обмеження, а й інституційну культуру, орієнтовану на цінності³²⁹.

Інституційне забезпечення реалізації принципу доброчесності в Україні є багаторівневим і передбачає функціонування низки суб'єктів та механізмів, які відображають вимоги міжнародних конвенцій та європейських стандартів.

Ключовим суб'єктом є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), що забезпечує реалізацію державної антикорупційної

³²⁶ Прудіус Л. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Аспекти публічного управління. Кадрова політика та публічна служба*. 2016. № 8 (34). С. 66–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_10

³²⁷ Доброчесність та етика для молоді : інтегрований навчальний посібник. *Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC). Модуль 13*. 2023. С. 1–3. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf

³²⁸ Посібник ОЕСР з публічної доброчесності. С. 11. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf

³²⁹ *Державне управління та адміністративне право: виклики сьогодення* : збірник наукових праць. Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». 2023. URL: https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2024/02/zbirnyk_konferencziyi_01_12_2023_dlya_sajtu.pdf

політики, а також за методологічне забезпечення інструментів доброчесності³³⁰, впроваджує антикорупційні програми, забезпечує функціонування системи електронного декларування доходів посадових осіб та здійснює моніторинг способу життя державних службовців.

Важливими суб'єктами у сфері протидії корупції також є: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), яке проводить досудового розслідування злочинів у сфері корупції³³¹, Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), що здійснює процесуальне керівництво у вказаних кримінальних провадженнях, Вищий антикорупційний суд (ВАКС), який розглядає справи щодо топкорупції та забезпечує невідворотність покарання за вчинення корупційних правопорушень³³².

Крім того, у межах своєї компетенції до антикорупційної діяльності залучені Державне бюро розслідувань (ДБР), Національна поліція України та Служба безпеки України (СБУ)³³³, що сприяє комплексному підходу до протидії корупції та зміцненню принципу верховенства права³³⁴.

Для зміцнення доброчесності та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління, зокрема у структурі Національного агентства України з питань державної служби створено інститут уповноважених осіб з антикорупційної діяльності. До ключових функцій агентства належать формування та реалізація державної політики у сфері державної служби, здійснення функціонального управління держслужбою в органах державної влади, а також забезпечення методичної

³³⁰ Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану : збірник наукових матеріалів Всеукраїнського науково-практичного круглого столу з нагоди Дня державної служби (21 червня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 268 с. С. 113–115. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/07/zbirnyk-konf.-21-cherhvnya.pdf>

³³¹ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

³³² Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>

³³³ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

³³⁴ Чеченко К. О. Доброчесність як принцип державної служби України та зарубіжних країн: компаративно-правовий аналіз морально-етичної цінності (на прикладі Французької Республіки та Королівства Нідерландів). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 162–172. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/162.pdf

та консультативної підтримки відповідних підрозділів органів місцевого самоврядування³³⁵.

Крім того, функціонування уповноважених осіб з антикорупційної діяльності в органах державної служби підсилює інституційну спроможність держави у сфері доброчесності та формує сприятливі умови для утвердження верховенства права.

Діяльності антикорупційних органів України свідчить про комплексний та багаторівневий підхід до забезпечення принципу доброчесності. Завдяки роботі антикорупційних органів створюється система превентивних, контрольних та правоохоронних заходів, що сприяють запобіганню корупційних проявів, забезпеченню прозорості діяльності державних службовців та невідворотності покарання за вчинені корупційні правопорушення.

Реалізація принципу доброчесності в системі державної служби України базується на використанні функціональних механізмів, які забезпечують практичне втілення цього принципу. До складу таких механізмів входять різноманітні взаємопов'язані компоненти, що охоплюють превентивні заходи, інструменти контролю та правоохоронні механізми. Серед них виділяють такі:

1. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів – ключовий спосіб мінімізації корупційних ризиків, спричинених суперечностями між особистими інтересами особи та її службовими обов'язками. Відповідно до європейських стандартів, українське законодавство чітко розмежовує потенційний і реальний конфлікти інтересів, визначаючи обов'язкові правила для їх публічного розголошення та врегулювання. Наявність таких суперечностей, чи то реальних, чи таких, що сприймаються як реальні, може негативно впливати на об'єктивність і неупередженість процесу прийняття рішень³³⁶.

2. Механізм електронного декларування (е-декларування), що впроваджується відповідно статті 8 Конвенції ООН проти корупції³³⁷. Е-декларування

³³⁵ Про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. *Офіційний вісник України*. 2014. № 82. Ст. 2322. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>

³³⁶ Прудіус А. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби / А. В. Прудіус. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 65–74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_10

³³⁷ Збірник наукових праць: Правові засади доброчесності та реформування державної служби. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2024. С. 34–36. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/12/zbirnyk-yurydychna-osin-2024.pdf?utm_source=chatgpt.com

забезпечує публічний фінансовий контроль та прозорість, унеможливаючи необґрунтоване збагачення та приховуючи конфлікти інтересів, шляхом надання декларацій про майновий стан.

3. Етичні кодекси та стандарти поведінки: Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи закликає держави-члени розробляти національні кодекси поведінки для державних службовців. Основою таких кодексів має бути Модельний кодекс, який сприяє впровадженню високих стандартів етичної поведінки, зокрема законності, старанності, ефективності, прозорості, справедливого ставлення та чесності³³⁸. В Україні цей підхід закріплено в Правилах етичної поведінки державних службовців, які конкретизують основні прояви доброчесності. Зокрема, вони забороняють використовувати державне майно для особистих потреб та зобов'язують службовців діяти в інтересах суспільства, забезпечуючи пріоритет загального блага³³⁹.

4. Захист викривачів, відповідно до Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки та міжнародних стандартів, залишається надзвичайно важливим. Подальше вдосконалення законодавства щодо захисту людей, які добросовісно повідомляють про випадки корупції, є ключовим завданням. Це сприятиме підвищенню внутрішньої відповідальності та ефективнішому виявленню зловживань³⁴⁰.

5. Механізми люстрації, який відповідно до Європейських стандартів у галузі люстрації (що ґрунтуються на практиці Європейського суду з прав людини та Резолюціях ПАРЄ) вимагає дотримання ключових критеріїв: доведення вини, гарантування права на захист, презумпції невинуватості та чіткого обмеження люстрації в часі³⁴¹. Ці стандарти

³³⁸ Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: <https://gaysin-rda.pp.ua/images/2019/Rekomend.pdf>

³³⁹ Прудис А. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Аспекти публічного управління. Кадрова політика та публічна служба*. 2016. № 8 (34). С. 66–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_10

³⁴⁰ Антикорупційна стратегія на 2026–2030 роки URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antykoruptsiyna-strategiya-na-2026-2030-roky/>

³⁴¹ Про очищення влади : Проміжний висновок щодо Закону України (Закону про люстрацію), ухвалений Венеціанською комісією на 101-й пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2014 року). Електронний ресурс. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29044-ukr>

були частково імplementовані в Україні через Закон України «Про очищення влади»³⁴².

У цьому аспекті доброчесність набуває морально-правового та стратегічного імперативу, стаючи необхідною умовою для забезпечення національної безпеки та стійкості державного апарату.

Введення воєнного стану з 24 лютого 2022 року вплинуло на реалізацію принципу доброчесності: з одного боку, потреба в оперативності та гнучкості під час кризового управління може збільшувати корупційні ризики, з іншого – зростають вимоги до етичної стійкості та професійної відповідальності державних службовців, оскільки принцип доброчесності стає ключовим для національної безпеки. У цей період актуальним є перехід до стратегічного планування, модернізації законодавства та розвитку кадрового потенціалу, а також підвищена увага до прозорості використання публічних ресурсів, зокрема для оборони, гуманітарної допомоги та відбудови.

Під час війни та криз доброчесність стає не просто питанням моралі, а необхідною умовою для збереження держави. Вона перетворюється на важливий стратегічний обов'язок, який допомагає державі бути сильною всередині країни та зберігати довіру міжнародних партнерів.

Реалізація принципу доброчесності в діяльності державних службовців забезпечує функціонування держави у кількох ключових вимірах. По-перше, вона підтримує легітимність управлінських рішень: довіра громадян у кризових ситуаціях і міжнародних партнерів до влади прямо залежить від чесності та прозорості дій публічних службовців, що є життєво необхідним для збереження внутрішньої єдності та мобілізації зовнішньої підтримки. По-друге, доброчесність гарантує ефективність та стійкість використання ресурсів, забезпечуючи жорсткий контроль за прозорістю використання коштів, особливо спрямованих на оборону та післявоєнну відбудову. Це мінімізує корупційні ризики та є ключовим елементом, що забезпечує ефективність функціонування держави та її економічну стійкість. По-третє, принцип сприяє інституційній стабільності публічної служби: для забезпечення довгострокової стійкості та переходу від кризового реагування до стратегічного планування необхідне подальше інституційне зміцнення.

³⁴² Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>

У межах правового забезпечення реалізації принципу доброчесності важливу роль також відіграє інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців, який забезпечує дотримання визначених професійних та етичних стандартів. Наявність ефективних правових механізмів реагування на порушення службової дисципліни сприяє підвищенню рівня відповідальності посадових осіб, формуванню професійної культури державної служби, запобіганню проявам корупційної поведінки. Системне застосування дисциплінарних процедур, побудованих на принципі доброчесності, забезпечує зміцнення довіри суспільства до влади³⁴³.

Саме тому потрібно оновлювати нормативно-правові акти та запроваджувати заходи, які запобігають порушенням, наприклад перевірки держслужбовців на доброчесність. Це важливо, щоб у державних органах працювали професійні люди, які не залежать від політики і діють чесно.

Дослідження у сфері державного управління показують, що існує кілька основних напрямів, які можуть підвищити рівень доброчесності серед державних службовців. Це шляхи, які допомагають зробити їхню роботу чеснішою, відкритішою та професійнішою.

Серед них: забезпечення довіри та впевненості громадян у доброчесності публічної діяльності; нормативне закріплення санкцій за порушення принципів доброчесності; протидія недоброчесній поведінці шляхом запобіжних заходів або накладення покарань; формування у службовців чутливості до етичних і ціннісних аспектів їхньої діяльності; визначення критеріїв, що дозволяють відрізнити доброчесну поведінку від недоброчесної; розвиток навичок аналізу етичних і моральних питань; сприяння розв'язанню етичних проблем у міжособистісній комунікації; стимулювання розвитку доброчесності як важливої особистісної якості державного службовця.

Кожен із цих напрямів має потенціал для покращення рівня доброчесності як окремих представників державної служби, так і роботи державного апарату в цілому³⁴⁴.

³⁴³ Інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців в українському праві. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: *Право*. 2021. URL: <https://cusu.edu.ua/ua/nz-pravo-arhiv/586-general-information/naukovi-chasopysy-tsdpu/naukovi-chasopysy-pravo/publikatsii/12730-institut-dystyplinaryi-vidpovidalnosti-derzhavnykh-sluzhbovtiv-v-ukrayinskomu-pravi>

³⁴⁴ Сердюк О. І., Мирна О. В. та Шупта І. М. Місце доброчесності в моделі компетенцій державних службовців та системі цінностей особистості при запобіганні корупції. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. С. 67–69; Жуков С. В. Феномен доброчесності: до питання методології дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 5. С. 23–26.

Сьогодні рівень дотримання принципу доброчесності в роботі державних службовців у різних країнах активно оцінює міжнародна антикорупційна організація Transparency International. Вона розробила спеціальний підхід, за допомогою якого аналізує, наскільки ефективно держава протидіє корупції. Такий підхід охоплює всі основні сфери роботи держави, що мають вплив на формування чесної, відкритої та підзвітної системи управління. Саме ці сфери разом утворюють національну систему доброчесності, яка показує, наскільки країна здатна забезпечувати прозорість і мінімізувати корупційні ризики.

До цієї системи входять не лише основні державні органи – парламент, уряд, суди чи публічний сектор. Важливу роль відіграють також політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації та бізнес. Коли всі ці елементи працюють чесно, прозоро й незалежно, формується стійка та ефективна національна система доброчесності. Вона дозволяє не лише протидіяти корупції, а й запобігати будь-яким зловживанням владою, службовим злочинам чи незаконному привласненню в будь-яких формах.

Якщо в цих сферах немає належного контролю та підзвітності, це створює умови для поширення корупції й ускладнює досягнення важливих суспільних цілей – справедливого економічного розвитку, стабільності та єдності в суспільстві. Тому зміцнення національної системи доброчесності є важливим кроком до підвищення якості державного управління та формування більш справедливого суспільства. Хоча універсальної моделі протидії корупції не існує, міжнародна практика вже визначила ключові елементи, які найкраще працюють. Аналіз національної системи доброчесності охоплює законодавство та реальну роботу 13 основних сфер, серед яких: законодавча, виконавча та судова влада, правоохоронні органи, публічний сектор, виборчі органи, омбудсман, фінансовий контроль, антикорупційні інституції, політичні партії, медіа, громадські організації та бізнес. Ці сфери оцінюють у взаємозв'язку з політичними, соціальними, економічними та культурними особливостями країни³⁴⁵.

Ефективне впровадження принципу доброчесності в умовах інтеграції потребує подальшого узгодження національних стандартів із європейськими. Це передбачає прийняття законодавчих актів у сфері державної

³⁴⁵ Національна система доброчесності Україна-2015. URL: <https://tiukraine.org/research/doslidzhennya-natsionalna-sistema-dobrochesnosti-ukrajina2015> (дата звернення: 11.03.2019).

служби, що відповідають сучасним вимогам і враховують рекомендації Модельного кодексу поведінки для державних службовців, розробленого Радою Європи (Model Code of Conduct for Public Officials)³⁴⁶. Основною метою запровадження таких актів є усунення розриву між загальними законодавчими вимогами щодо належної поведінки державних службовців та конкретними інструктивними нормами, які визначають їх дії в повсякденних службових ситуаціях. Їх реалізація сприятиме не лише комплексному врегулюванню правового статусу державних службовців, а й зміцненню демократичних, гуманістичних і етичних засад державної служби. Запровадження таких правил формує підґрунтя для більш ефективного державного управління, підвищення суспільної довіри до органів влади та утвердження культури дотримання принципу доброчесності серед службовців.

Таким чином, доброчесність є інтегруючим принципом, що забезпечує узгодженість правових, етичних та організаційних норм. Її дієва реалізація є необхідною умовою для покращення довіри громадян до влади, зміцнення авторитету держави та успішної післявоєнної розбудови на європейських засадах.

Ефективна реалізація доброчесності не обмежується лише правовими санкціями. Вона вимагає формування етичної культури та підвищення правової свідомості публічних службовців, що відповідає кращим європейським практикам, зокрема Рекомендаціям ОЕСР з публічної доброчесності³⁴⁷. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України до 2025 року, професіоналізація тісно пов'язана з формуванням корпусу доброчесних та етичних службовців³⁴⁸. У цьому контексті важливими є заходи антикорупційної просвіти, які, зокрема, здійснюються НАЗК. Розробка стратегічних документів, зокрема Стратегії розвитку доброчесності в освіті на 2026–2030 роки, свідчить про системний підхід до формування культури доброчесності, що має

³⁴⁶ Прудіус Л. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л. В. Прудіус. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 65–74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_10

³⁴⁷ Посібник ОЕСР з публічної доброчесності. URL: <https://www.oecd.org/uk/publications/5b2fe28c-uk.html>

³⁴⁸ Стратегію реформування державного управління на 2022–2025 роки. URL: <https://par.in.ua/contents/onovlennia-statehii-reformuvannia-derzhavnoho-upravlinnia-do-2025-roku>

критичне значення для створення чесного та професійного кадрового резерву публічної служби³⁴⁹.

Таким чином, у контексті воєнних викликів доброчесність виступає як інтегруючий принцип, що поєднує правові, етичні та організаційні норми й забезпечує їх узгоджену дію. Для державних службовців це означає обов'язок діяти відкрито, неупереджено та відповідально, оскільки саме їхня поведінка стає підґрунтям довіри громадян і спроможність держави реагувати на кризові ситуації. Дієва реалізація принципу доброчесності стає необхідною умовою зміцнення авторитету держави, підвищення ефективності управління та забезпечення стабільності у складних обставинах.

Висновки

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що доброчесність як принцип діяльності державних службовців стає не тільки морально-етичною категорією, а й ключовою правовою засадою функціонування сучасної публічної служби, яка визначає якість державного управління, рівень суспільної довіри та ефективність реалізації державної політики. Його дотримання виступає гарантією стабільності державних інститутів, особливо в період воєнного стану, коли питання етичної стійкості, правової відповідальності та прозорості владних рішень виходять на перший план.

Закріплення принципу доброчесності у Законі України «Про державну службу» та у Законі України «Про запобігання корупції» стало важливим етапом у становленні національної системи публічного управління, орієнтованої на європейські цінності. Законодавче визначення доброчесності як орієнтації державних службовців на захист публічних інтересів формує правову основу для відповідальної поведінки, виключає домінування приватних мотивів та забезпечує підзвітність посадовців перед суспільством.

Доброчесність водночас є внутрішнім моральним імперативом державного службовця, що поєднує чесність, відданість суспільним цінностям, відповідальність та готовність діяти в інтересах держави навіть у складних обставинах. Вона забезпечує формування високих стандартів службової етики, сприяє запобіганню конфлікту інтересів, проявам корупції

³⁴⁹ Стратегія розвитку доброчесності в освіті на 2026–2030 роки. URL: https://drive.google.com/drive/folders/11brtE_j16i8Jx6LFXnnz_z43S4ejYUpL

та зловживанню владою. Формування культури доброчесності в органах влади є необхідною умовою відновлення довіри громадян до державних інститутів, рівень якої в сучасних реаліях значно знизився.

Реалізація принципу доброчесності в Україні забезпечується діяльністю низки інституцій – насамперед Національного агентства з питань запобігання корупції та уповноважених осіб із антикорупційної діяльності, системи електронного декларування, механізмів регулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів тощо. Разом ці елементи формують основоположні засади принципу доброчесності, що спрямовані на створення прозорого, підзвітного й ефективного державного апарату.

Попри наявність розвиненої нормативної бази, практика свідчить про певні проблеми у реалізації принципу доброчесності: недостатню етичну культуру службовців, формальний підхід до антикорупційних процедур, недосконалість системи оцінювання доброчесності та обмежений вплив громадського контролю. Особливої актуальності набуває питання забезпечення доброчесності в умовах воєнного стану, де ризики службових зловживань та непрозорого використання ресурсів значно зростають.

Досвід країн – членів Європейського Союзу, рекомендації ОЕСР щодо публічної доброчесності свідчать, що ефективна система запобігання недоброчесній поведінці має поєднувати правові норми з етичними орієнтирами, освітніми програмами та розвитком культури відповідальності. Україна, рухаючись у напрямі євроінтеграції, поступово адаптує ці стандарти, формуючи цілісну систему забезпечення доброчесності, у якій превентивні заходи посідають провідне місце.

Принцип доброчесності сьогодні має стратегічне значення для зміцнення державності, адже саме він забезпечує легітимність влади, ефективність управління ресурсами, стійкість державних інституцій і міжнародну репутацію України. У післявоєнний період доброчесність стане фундаментом для відбудови державного управління на засадах верховенства права, професіоналізму, прозорості та служіння суспільству.

Отже, доброчесність у діяльності державних службовців є інтегративною категорією, що поєднує моральні, правові та управлінські складові. Вона виступає запорукою ефективності публічної служби, антикорупційного захисту держави, стійкого розвитку демократичних інститутів за умови застосування системного підходу – поєднання правового регулювання, ефективного інституційного контролю, професійної освіти,

морального виховання та активної участі громадськості. Лише такий підхід здатен забезпечити розвиток системи управління, заснованої на служінні державі та її громадянам, з дотриманням принципів чесності, відкритості та відповідальності.

Анотація

У роботі розкрито зміст і значення принципу доброчесності в діяльності державних службовців як одного з ключових засадничих орієнтирів сучасного публічного управління. Досліджено його правову природу, морально-етичні засади, інституційне забезпечення та практичні аспекти реалізації в Україні в умовах трансформації системи державної служби й інтеграції до європейського правового простору. Обґрунтовано, що доброчесність є не лише моральним ідеалом поведінки державного службовця, але й правовим принципом, який безпосередньо визначає якість державного управління, ефективність реалізації політики, прозорість владних рішень і рівень суспільної довіри до державних інститутів.

Акцентовано на нормативному закріпленні принципу доброчесності у законодавстві. Визначено, що вітчизняна правова база формує належні умови для запровадження європейських стандартів публічної етики, орієнтованих на служіння суспільству, відповідальність, чесність і неупередженість у прийнятті рішень. Поряд із тим, виокремлено низку практичних проблем у реалізації цього принципу: недостатню етичну культуру службовців, формальний характер виконання антикорупційних процедур, недосконалість механізмів оцінювання доброчесності, обмежений вплив громадського контролю.

У роботі проаналізовано діяльність основних інституцій, які забезпечують дотримання принципу доброчесності: діяльність антикорупційних органів, уповноважених осіб, системи електронного декларування, механізмів запобігання конфлікту інтересів, захисту викривачів. Визначено, що саме комплексне функціонування цих інституцій формує основу публічної доброчесності, спрямованої на підвищення рівня підзвітності, прозорості, відкритості державних органів.

Значну увагу приділено дослідження принципу доброчесності державних службовців у період воєнного стану, коли питання етичної відповідальності, недопущення зловживань владою, неупередженості та ефективного використання ресурсів набувають особливої актуальності. Підкреслено,

що в умовах кризи саме доброчесність виступає гарантією підвищення довіри до державних інституцій та створює умови для прийняття стабільних управлінських рішень і моральної стійкості публічної служби.

Здійснено порівняльний аналіз європейських підходів до утвердження принципу доброчесності. Враховано рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Ради Європи, Європейської комісії щодо формування етичної культури публічної служби. Встановлено, що ефективна система забезпечення доброчесності повинна базуватися не лише на правових обмеженнях, але й на морально-ціннісних орієнтирах, професійній підготовці та освітніх програмах, які формують у службовців розуміння значення державної служби.

Узагальнено, що доброчесність є інтегративною категорією, яка поєднує етичні, правові та управлінські елементи, визначає якість державної служби й ефективність інституційного розвитку держави. Вона виступає основою легітимності влади, дієвості антикорупційної політики та зміцнення верховенства права. У майбутньому процесі післявоєнного відновлення України забезпечення принципу доброчесності має посісти провідне місце в державній політиці, оскільки саме він є основою для формування професійної, підзвітної та морально стійкої системи публічного управління.

Ключові слова: *принцип доброчесність, державна служба, інтегративна категорією, законодавство, європейські правові стандарти, гарантії реалізації, інституції реалізації.*

Список використаних джерел:

1. Антикорупційна стратегія на 2026–2030 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antykorrupsiyna-strategiya-na-2026-2030-roky/>
2. Бігун В. С. Доброчесність як юридичний термін і сенс. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 25–26.
3. Германюк М. О. Спеціальні принципи державної служби: теоретико-правовий аналіз. *Митна справа*. 2012. № 2 (79). С. 155–161.
4. Жуков С. В. Феномен доброчесності: до питання методології дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 5. С. 23–26.
5. Інтегрований навчальний посібник «Доброчесність та етика для молоді». Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC). Модуль 13. 2023. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf

6. Інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців в українському праві. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право.* 2021. URL: <https://cusu.edu.ua/ua/nz-pravo-arhiv/586-general-information/naukovi-chasopysy-tdpu/naukovi-chasopysy-pravo/publikatsii/12730-instytut-dystsyplinarnoyi-vidpovidalnosti-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-v-ukrayinskomu-pravi>

7. Корчак Н., Пархоменко-Куцевіл О. Добročесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* Київ : НАУ, 2021. № 2 (59). С. 78–84. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/handle/NAU/53729>

8. Корчак Н. Добročесність як інструмент розвитку правосвідомості публічних службовців в умовах реформування державної служби. *Аспекти публічного управління.* 2023. № 4 Том 11. . С. 82–88.

9. Чеченко К. О. Добročесність як принцип державної служби України та зарубіжних країн: компаративно-правовий аналіз морально-етичної цінності (на прикладі Французької Республіки та Королівства Нідерландів). *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 5. С. 162–172. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/162.pdf

10. Лис В. Про Сократа, Данила Галицького, Фернандо Магеллана, Ісаака Ньютона, Шарлотту, Емілі, Енн Бронте. Київ : Грані-Т, 2008. 134 с.

11. Національна система добročесності Україна-2015. URL: <https://tiukraine.org/research/doslidzhennya-natsionalna-systema-dobrochesnosti-ukrajina2015>

12. Національне агентство з питань запобігання корупції. Добročесність та запобігання корупції. URL: <https://nads.gov.ua/dobrochestnist-ta-zapobigannya-korupciyi>

13. OECD Recommendation on Public Integrity. OECD Publishing, Paris, 2017. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity-en.pdf>

14. Прудіус Л. В. Європейські стандарти добročесної державної служби. *Аспекти публічного управління.* 2016. № 8 (34). С. 66–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_10

15. Посібник ОЕСР з публічної добročесності. URL: <https://www.oecd.org/uk/publications/5b2fe28c-uk.html>

16. Про очищення влади : Проміжний висновок щодо Закону України (Закону про люстрацію), ухвалений Венеціанською комісією на 101-й пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2014 року). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29044-ukr>

17. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: <https://gaysin-rda.pp.ua/images/2019/Rekomend.pdf>

18. Сердюк О. І., Мирна О. В., Шупта І. М. Місце доброчесності в моделі компетенцій державних службовців та системі цінностей особистості при запобіганні корупції. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 3. С. 67–69.

19. Стратегію реформування державного управління на 2022–2025 роки. URL: <https://par.in.ua/contents/onovlennia-statehii-reformuvannia-derzhavnoho-upravlinnia-do-2025-roku>

20. Стратегія розвитку доброчесності в освіті на 2026–2030 роки. URL: https://drive.google.com/drive/folders/11brtE_j16i8Jx6LFXnnz_z43S4eJyUpL

21. Юридична осінь 2024: збірник наукових праць / за ред. О. Банчук. Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2024. 312 с. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/12/zbirnyk-yurydychna-osin-2024.pdf>

22. Державне управління та адміністративне право: виклики сьогодення : збірник наукових праць. Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». 2023. URL: https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2024/02/zbirnyk_konferencziyi_01_12_2023_dlya_sajtu.pdf

23. Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану : збірник наукових матеріалів Всеукраїнського науково-практичного круглого столу з нагоди Дня державної служби (21 червня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 268 с. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/07/zbirnyk-konf.-21-cherhvnya.pdf>

24. Правові засади доброчесності та реформування державної служби : збірник наукових праць. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2024. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/12/zbirnyk-yurydychna-osin-2024.pdf?utm_source=chatgpt.com

25. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

26. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

27. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

28. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>

29. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

30. Про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. *Офіційний вісник України*. 2014. № 82. Ст. 2322. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>

31. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ ЯК ОСОБИСТОГО НЕМАЙНОВОГО ПРАВА

Легеза Юлія Олександрівна,

*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
вул. Пилипа Орлика, 3, м. Київ, 01024, Україна,*

Вступ

Право людини на безпечне довкілля належить до фундаментальних особистих немайнових прав, адже від якості навколишнього середовища залежить життя і здоров'я кожної людини та майбутніх поколінь³⁵⁰. У Конституції України це право закріплено в статті 50 Розділу II: «Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля... Така інформація ніким не може бути засекречена»³⁵¹. Отже, і Конституція, і базове екологічне законодавство визнають безпечне довкілля необхідною передумовою гідного життя. Проте реальна ефективність діяльності органів публічної влади у реалізації цього права залежить від належної нормативної бази, інституційних механізмів, міжнародних зобов'язань та практики застосування права як на національному, так і на міжнародному рівнях. У цьому розділі монографії здійснюється науково-теоретичний аналіз правових засад права на безпечне довкілля, його сутності як особистого немайнового права, інструментів і підходів публічної влади до його реалізації, порівняльно-правового досвіду зарубіжних країн, судової прак-

³⁵⁰ Алгоритм дій при порушенні прав людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/dij-pri-porushenni-prav-lyudini-na-bezpechne-dlya-zhittya-i-zdorovya-dovkillya (дата звернення: 21.11.2025).

³⁵¹ Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. URL: <https://ualaw.org/vyznannya-prava-na-chyste-ta-bezpechne-dovkillya-ye-zaporukoju-nalezhnogo-isnuvannya-majbutnih-pokolin-suddya-vs/> (дата звернення: 21.11.2025); Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

тики (Європейського суду з прав людини та українських судів), а також окреслено проблеми та перспективи підвищення ефективності публічного управління у даній сфері.

1. Нормативно-правові засади права на безпечне довкілля як особистого немайнового права

В Україні право на безпечне для життя і здоров'я довкілля прямо закріплене на конституційному рівні. Відповідно до статті 50 Конституції України, кожен має право на екологічно безпечне середовище для життя і здоров'я, а також на відшкодування шкоди, завданої порушенням цього права³⁵². Також гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля та заборона засекречувати таку інформацію³⁵³. Це конституційне положення відображає розуміння екологічних прав як невід'ємних природних прав людини, які держава зобов'язана забезпечувати.

Розвитком конституційної норми є положення чинного екологічного законодавства. Основоположним актом є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), який у статтях 9–12 визначає екологічні права та обов'язки громадян³⁵⁴. Зокрема, стаття 9 закріплює, що кожен громадянин України має право на: а) безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; б) участь в обговоренні проєктів нормативних актів та рішень щодо розміщення об'єктів, які можуть впливати на довкілля; в) участь у розробці і здійсненні заходів з охорони довкілля; г) користування природними ресурсами; д) об'єднання у громадські природоохоронні організації; е) вільний доступ до екологічної інформації; є) участь у громадських обговореннях оцінки впливу на довкілля; ж) екологічну освіту; з) подання до суду позовів про відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю чи здоров'ю; и) оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів влади, які порушують екологічні права³⁵⁵. Таким чином, національне законодавство

³⁵² Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁵³ Там само.

³⁵⁴ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁵⁵ Там само.

не лише декларує право на безпечне довкілля, але й встановлює конкретні механізми його реалізації – від участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень до судового захисту порушених прав.

Окремі аспекти права на безпечне довкілля конкретизовані в спеціальних законах. Наприклад, Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» забезпечує процедурні гарантії врахування екологічних ризиків при плануванні діяльності та участі громадськості у цих процесах, втілюючи принципи Орхуської конвенції (про доступ до інформації, участь громадськості та доступ до правосуддя з питань довкілля)³⁵⁶. Україна є стороною низки міжнародних договорів екологічного спрямування, які стають частиною національного законодавства. Зокрема, Орхуська конвенція 1998 р. набула чинності для України і гарантує громадянам права на екологічну інформацію, участь і правосуддя у питаннях довкілля. У березні 2023 року Верховний Суд України підтвердив, що норми Орхуської конвенції закріплюють «фундаментальне право громадськості, у тому числі однієї фізичної особи, оскаржити рішення, дії чи бездіяльність, якими порушуються норми чинного законодавства щодо охорони навколишнього середовища»³⁵⁷. Таким чином, міжнародні стандарти екологічних прав інтегровані у національну правову систему.

Отже, чинна нормативно-правова база України забезпечує багаторівневий захист права на безпечне довкілля: на конституційному рівні – як фундаментальне право та принцип державної політики, на законодавчому рівні – через конкретні права громадян та обов'язки органів влади, і на міжнародно-правовому рівні – через імплементацію екологічних конвенцій. Однак наявність норм є лише передумовою; важливою є їх реалізація, про що йтиметься далі.

Більшість європейських держав також конституційно визнають право на сприятливе або здорове довкілля, особливо ті, що ухвалювали конституції після 1970-х років³⁵⁸. За даними ООН, станом на кінець 2010-х років

³⁵⁶ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁵⁷ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁵⁸ Кобецька Н. Р. Конституційні засади інституту екологічних прав у польській правовій системі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2024. Випуск 84. Частина 2. С. 187–190.

у конституціях 88 країн світу прямо закріплено право на здорове (безпечне) довкілля, а ще 62 держави мають положення про охорону довкілля як обов'язок держави або ціль політики³⁵⁹. Україна належить до першої групи (пряме закріплення права), тоді як деякі країни ЄС – до другої, тобто обмежуються проголошенням екологічних зобов'язань держави без окремої статті про індивідуальне право. Наприклад, у законодавстві Республіки Польща не міститься прямої норми про право на безпечне довкілля, проте її Конституція (ст. 74) визначає, що публічна влада провадить політику, що забезпечує екологічну безпеку нинішньому і майбутнім поколінням, і гарантує громадянам право на інформацію про стан довкілля³⁶⁰. Польська доктрина і судова практика, утім, не виводять з цього індивідуального суб'єктивного права на безпечне довкілля, обмежуючися тлумаченням як обов'язку держави³⁶¹.

Натомість Франція у 2005 році прийняла Екологічну хартію, що має конституційний ранг, де прямо проголошено: «Кожен має право жити в довкіллі, сприятливому для його здоров'я»³⁶². До того ж Хартія Франції покладає на кожного обов'язок берегти довкілля та надає право на екологічну інформацію і участь у прийнятті рішень³⁶³. Подібні норми існують у конституціях Іспанії, Португалії, Фінляндії, Греції та багатьох інших держав ЄС, відображаючи загальноєвропейську тенденцію до закріплення екологічних прав.

На рівні власне Європейського Союзу право на безпечне довкілля не сформульовано як окрема суб'єктивна право-вимога, однак принцип високого рівня екологічної охорони інтегровано в установчі документи Союзу. Так, стаття 37 Хартії фундаментальних прав ЄС (2000) встановлює: «високий рівень захисту довкілля та поліпшення його якості мають бути

³⁵⁹ United Nations Conference on the Human Environment, 5–16 June 1972, Stockholm. URL: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁶⁰ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 82 с.

³⁶¹ Rakoczy B. Ochrona środowiska w praktyce gminy. Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2020. 272 s.

³⁶² Криворучкіна О. Принцип захисту довкілля у Франції: європейський досвід для законодавчого посилення екологічних прав в Україні. URL: <https://ndu.kr.ua/484-printsip-zakhistu-dovkillya-u-frantsiji-evropejskij-dosvid-dlya-zakonodavchogo-posilennya-ekologichnikh-prav-v-ukrajini> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁶³ Криворучкіна О. Принцип захисту довкілля у Франції: європейський досвід для законодавчого посилення екологічних прав в Україні. URL: <https://ndu.kr.ua/484-printsip-zakhistu-dovkillya-u-frantsiji-evropejskij-dosvid-dlya-zakonodavchogo-posilennya-ekologichnikh-prav-v-ukrajini> (дата звернення: 25.11.2025).

інтегровані у політики Союзу і забезпечуватися відповідно до принципу сталого розвитку»³⁶⁴. Даний припис Хартії є скоріше програмним принципом («принцип солідарності»), ніж безпосередньо позовним правом, проте він зобов'язує інституції ЄС і держави-члени враховувати вимоги охорони довкілля при реалізації будь-якої політики. У праві ЄС розвинено широку екологічну регламентацію – від якості повітря та води до управління відходами – яка опосередковано слугує реалізації права громадян на чисте і безпечне середовище. Зокрема, директиви ЄС встановлюють стандарти екологічної безпеки і механізми участі громадськості, що держави-члени імплементують у національні правові системи. У такий спосіб формується єдиний високий стандарт екологічних прав і обов'язків у Європі. Важливо, що право на інформацію, участь і правосуддя з екологічних питань гарантується на рівні всієї Європи через ратифікацію Орхуської конвенції як ЄС в цілому, так і окремими країнами-членами.

Окрім того, європейська спільнота виробила концепцію «третє покоління прав людини», до яких відносять і право на здорове довкілля. Воно розглядається як колективне благо і передумова реалізації інших прав, що відображено в низці європейських декларацій і політик (наприклад, Європейський «Зелений курс» спрямований на забезпечення екологічної сталості розвитку, визнаючи право громадян на чисте середовище жити). Таким чином, у країнах ЄС та на рівні Союзу утвердилося розуміння, що забезпечення екологічних прав – невід'ємна складова сучасної правової держави та соціально відповідальної політики.

Генеральна Асамблея ООН 28 липня 2022 року одноголосно визнала право людини на чисте, здорове та стале довкілля універсальним правом для всіх, а не привілеєм для окремих осіб (Резолюція ГА ООН A/76/L.75)³⁶⁵.

На міжнародному рівні право людини на безпечне та здорове довкілля тривалий час розвивалося у формі «м'якого права» та принципів, але останнім часом зазнало істотного зміцнення. Ще з 1972 року, коли на Стокгольмській конференції ООН з довкілля людини було проголошено, що «людина має фундаментальне право на таке довкілля, яке є придатним для її здоров'я і добробуту», міжнародна спільнота

³⁶⁴ Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁶⁵ The human right to a clean, healthy and sustainable environment. General Assembly. URL: <https://docs.un.org/en/A/76/L.75> (дата звернення: 21.11.2025).

поступово рухалася до офіційного визнання цього права. У жовтні 2021 року Рада ООН з прав людини прийняла Резолюцію № 48/13, якою вперше в історії оголосила право на чисте, здорове та стає довкілля основоположним правом людини. А вже 28 липня 2022 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію A/76/L.75, якою офіційно визнала право на чисте, здорове та стає довкілля універсальним правом людини³⁶⁶. Ця резолюція була підтримана переважною більшістю держав світу (за – 161 держава, жодна проти), що засвідчило глобальний консенсус: безпечне довкілля – це не розкіш, а необхідна умова реалізації інших прав і достойного існування. Резолюція ГА ООН також закликала всі країни посилити міжнародне співробітництво, обмін передовими практиками та збільшити зусилля для забезпечення чистого та сталого довкілля для всіх людей³⁶⁷.

Визнання права на здорове довкілля на рівні ООН має велике значення. По-перше, воно надає додаткові морально-правові підстави вимагати від національних урядів і корпорацій відповідальності за екологічні порушення³⁶⁸. По-друге, як показує досвід, проголошення нового права людини ООН стимулює держави закріплювати його у національних конституціях і законах та вдосконалювати механізми реалізації. Очікується низка каталізуючих ефектів, зокрема: більш глибоке розуміння взаємозалежності між станом довкілля і всіма правами людини; посилення правового визнання цього права в країнах, де воно досі прямо не закріплене; активізація зусиль з вирішення глобальної екологічної кризи; посилення відповідальності приватного сектору та захисту екологічних правозахисників тощо.

Слід зазначити, що хоча загальноприйнятого універсального визнання права на безпечне / здорове довкілля поки немає, в міжнародних документах та доктрині окреслено його основні складові. Зокрема, виділяють об'єктивні (матеріальні) та процедурні елементи цього права. Об'єктивні (сутнісні) компоненти включають: чисте повітря, безпечний для здоров'я клімат, доступ до чистої питної води, нехімічні (нетоксичні) ґрунти

³⁶⁶ The human right to a clean, healthy and sustainable environment. General Assembly. URL: <https://docs.un.org/en/A/76/L.75> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁶⁷ Там само.

³⁶⁸ Там само.

і середовище проживання, екологічно безпечні продукти харчування, збереження біорізноманіття тощо. Іншими словами, йдеться про сам стан природного середовища, який повинен бути таким, щоб не шкодити життю і здоров'ю людини та забезпечувати гідні умови життя. Процедурні компоненти охоплюють: право на доступ до екологічної інформації, право участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються довкілля, право на доступ до правосуддя з екологічних питань, ефективні засоби правового захисту, а також гарантії, що реалізація цих прав не призведе до переслідувань (захист екологічних активістів). Ці процедурні аспекти закріплені, зокрема, в Орхуській конвенції 1998 р., яка стала важливою міжнародно-правовою основою для екологічних прав і яку імплементувала й Україна.

Окрім ООН, право на безпечне довкілля дедалі активніше визнається іншими міжнародними організаціями. Рада Європи не включила досі прямо це право до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), однак у вересні 2022 р. Комітет міністрів РЄ ухвалив рекомендації державам-членам розглянути визнання права на чисте, здорове і стале довкілля на національному рівні як одного з прав людини та підтримав ідею розробки окремого додаткового протоколу до ЄКПЛ. Цю ініціативу було підтверджено на Саміті Ради Європи в Рейк'явіку у травні 2023 р., де європейські лідери зобов'язалися розпочати роботу над новим протоколом до Конвенції, що формально закріпив би право на здорове довкілля в системі європейського права прав людини. Таким чином, найближчими роками можна очікувати історичного кроку – доповнення ЄКПЛ екологічним правом, що значно посилить механізми його захисту на континенті³⁶⁹.

На глобальному рівні вже діють регіональні договори, які прямо передбачають екологічні права. Наприклад, Африканська хартія прав людини і народів (1981) у ст. 24 гарантує право всіх народів на сприятливе довкілля; Американська конвенція з прав людини через Протокол Сан-Сальвадор (1988) містить ст. 11 про право на здорове довкілля; у 2018 р. країни Латинської Америки ухвалили Ескасунську угоду, яка також прямо закріплює право кожного на здорове довкілля³⁷⁰. Отже, міжнародне співтовариство поступово формує універсальний стандарт:

³⁶⁹ The human right to a clean, healthy and sustainable environment. General Assembly. URL: <https://docs.un.org/en/A/76/L.75> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁷⁰ EU Charter of Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/37-environmental-protection?page=1#> (дата звернення: 21.11.2025).

безпечне і чисте навколишнє середовище належить до основоположних прав людини, що створює міцне правове підґрунтя для вимог громадян до своїх урядів щодо ефективної екологічної політики.

2. Сутність права людини на безпечне довкілля як особистого немайнового права

Право на безпечне довкілля за своїм змістом є комплексним особистим немайновим правом, що забезпечує охоронювану законом можливість людини жити у такому навколишньому середовищі, яке не завдає шкоди її життю, здоров'ю та добробуту. Його називають також правом на здорове або сприятливе довкілля, і воно тісно переплітається з іншими правами – насамперед правом на життя, правом на охорону здоров'я, правом на достатній життєвий рівень тощо³⁷¹. За своєю природою це право належить до природних прав людини, що притаманні їй від народження, і має абсолютний характер – тобто кожна людина володіє ним незалежно від громадянства чи інших ознак, а держава зобов'язана його поважати і забезпечувати³⁷².

Як особисте немайнове право, право на безпечне довкілля характеризується тим, що воно не підлягає грошовій оцінці і не має економічного змісту – його об'єктом є нематеріальне благо (стан навколишнього природного середовища, що впливає на людину)³⁷³, що ріднить його з такими правами, як право на життя, честь і гідність, особисту недоторканність, які теж є немайновими. Водночас екологічне право людини має і свою специфіку: воно багато в чому колективне за природою, адже чисте довкілля є благом для невизначеного кола осіб, для суспільства загалом і для майбутніх поколінь. Тому право на безпечне довкілля часто відносять до так званих колективних прав (прав «третього покоління»), поряд з правом на розвиток, мир тощо. Це право наголошує на солідарній відповідальності: його забезпечення вимагає спільних зусиль держави, суспільства, бізнесу і кожної особи.

³⁷¹ Шепель М. А. Способи вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 2. С. 60–63.

³⁷² Сірант М. М. Правове регулювання діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки: монографія. Київ : Видавництво «Людмила», 2020. 424 с.

³⁷³ Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Легеза Ю. О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 302.

Сутність права на безпечне довкілля полягає передусім у тому, що кожна людина має право вимагати від держави і суспільства підтримання такого стану навколишнього середовища, який не загрожує її життю та здоров'ю, що включає як запобігання та усунення забруднення повітря, води, ґрунтів, так і збереження екосистем та природних ресурсів від виснаження чи руйнування. Людина не повинна зазнавати шкідливого впливу екологічних факторів – токсичних викидів, радіації, надмірного шуму, небезпечних відходів тощо. Таким чином, право на безпечне довкілля встановлює певний стандарт якості середовища, безпечний для життя.

Важливо підкреслити, що право на безпечне довкілля містить не лише вимогу до держави утримуватися від дій, що забруднюють чи псують природу, але і позитивні зобов'язання щодо активних дій по охороні довкілля. Держава повинна запроваджувати ефективну систему екологічних норм і стандартів, контролювати їх додержання, притягувати до відповідальності порушників, проводити оздоровлення навколишнього середовища. У рішеннях ЄСПЛ неодноразово підкреслювалося, що держави несуть позитивний обов'язок вживати розумних і достатніх заходів для захисту своїх громадян від серйозних екологічних ризиків³⁷⁴. Таким чином, сутність права на безпечне довкілля – це гарантія того, що держава і суспільство підтримуватимуть такий екологічний баланс, який забезпечує здоров'я і гідне існування людини.

Окремо слід зазначити проблематику відшкодування шкоди за порушення цього права. Конституція України (ст. 50) формулює безумовне право потерпілих на відшкодування збитків, завданих екологічним правопорушенням³⁷⁵. Однак на практиці реалізація цього компоненту стикається з труднощами: складно довести прямий причинно-наслідковий зв'язок між забрудненням і шкодою для здоров'я конкретної особи; часто бракує ефективних механізмів стягнення компенсацій з забруднювачів, особливо якщо вони неспроможні сплатити значні суми. Як свідчить аналіз, домогтися повного відшкодування шкоди за екологічні правопорушення на практиці досить важко, що вказує на необхідність удосконалення

³⁷⁴ Баран С. Захист довкілля через призму практики ЄСПЛ : монографія. Львів, 2022. URL: https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zahyst_dovkillya_cherez_pryzmu_praktyky_YESPL.pdf (дата звернення: 21.11.2025).

³⁷⁵ Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

юридичних інструментів захисту, але не заперечує самої сутності права – право на відшкодування є невід’ємною частиною комплексного права на безпечне довкілля і служить засобом поновлення справедливості у разі екологічних утисків³⁷⁶.

Отже, право людини на безпечне довкілля – це багатоаспектне явище, що охоплює як матеріальний стан довкілля, так і процедурні гарантії участі та контролю. Воно спрямоване на забезпечення екологічної безпеки особи, громади і людства загалом. Це право є передумовою реалізації багатьох інших прав і інтересів, адже без чистого середовища неможливі ні здоров’я, ні продуктивна економічна діяльність, ні суспільний добробут. Визнання його особистим немайновим правом підкреслює його найвищу соціальну цінність, невідчужуваність та непідвладність ринковим відносинам.

Забезпечення права на безпечне довкілля залежить від ефективної діяльності органів публічної влади – законодавчих, виконавчих і судових – які мають у своєму розпорядженні різноманітні інструменти та підходи. У сфері екологічного управління вироблено цілу систему механізмів, що дозволяють державі виконувати свої екологічні функції. Сучасна наука публічного адміністрування виокремлює серед таких механізмів нормативно-правовий, адміністративно-організаційний, фінансово-економічний, інформаційно-комунікаційний та інституційний інструменти³⁷⁷. Кожен з них грає роль у реалізації екологічних прав громадян.

Нормативно-правові інструменти передбачають створення державою детального регуляторного поля, яке встановлює екологічні стандарти і правила поведінки. До них належать закони та підзаконні акти, що регулюють викиди та скиди забруднюючих речовин, якість питної води, вимоги екологічної безпеки до продуктів і товарів, правила поводження з відходами, охорони територій та об’єктів природно-заповідного фонду тощо. Держава як суб’єкт регулювання визначає в нормативних актах гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, технологічні стандарти, процедури оцінки впливу на довкілля, екологічні вимоги

³⁷⁶ Генеральна Асамблея ООН визнає право людини на чисте, здорове та стає довкілля. Генеральна Асамблея ООН. URL: <https://epl.org.ua/announces/generalna-asambleya-onn-vyznaє-pravo-lyudyny-na-chyste-zdorove-ta-stale-dovkillya/> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁷⁷ Буканов Г. М. Механізми державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1379595> (дата звернення: 21.11.2025).

до підприємств та інші норми, дотримання яких повинно забезпечити безпечний стан довкілля³⁷⁸. Наприклад, через систему стандартів повітря і води встановлюється межа, за яку не можна виходити, щоб не створювати загрозу здоров'ю людей.

Адміністративно-контрольні інструменти полягають у діяльності уповноважених органів щодо нагляду, перевірок і застосування примусових заходів для дотримання екологічного законодавства. Спеціальні органи (в Україні – Державна екологічна інспекція³⁷⁹ та інші) здійснюють екологічний контроль: проводять інспекції підприємств, вимірюють рівні забруднення, перевіряють дотримання умов екологічних дозволів. У разі виявлення порушень вони вживають заходів – видають приписи про усунення порушень, накладають адміністративні штрафи, зупиняють діяльність об'єктів, які грубо порушують норми, звертаються до суду щодо стягнення шкоди або припинення екологічно небезпечної діяльності³⁸⁰. Таким чином, через систему екологічного контролю держава забезпечує превентивне виявлення загроз довкіллю і реагування на них.

Фінансово-економічні механізми – це інструменти стимулювання або обмеження діяльності суб'єктів через економічні важелі. Сюди відносяться екологічні податки і збори (наприклад, плата за викиди забруднюючих речовин, за користування природними ресурсами), штрафи і компенсації за екологічні правопорушення, система екологічного страхування, цільові державні фонди охорони довкілля тощо³⁸¹. Мета цих інструментів – зробити екологічно шкідливу діяльність економічно не вигідною, а екологічно дружні технології – вигідними. За рахунок екоподатків наповнюються бюджети, кошти з яких спрямовуються на природоохоронні заходи, відновлення довкілля та компенсацію потерпілим. Фінансові санкції проти забруднювачів (штрафи, відшкодування збитків)

³⁷⁸ Андрієнко М. В., Шако В. С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.

³⁷⁹ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанов Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁸⁰ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁸¹ Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

служують як покаранням, так і попередженням на майбутнє. Економічні стимули (наприклад, податкові пільги для підприємств, що впроваджують чисті технології) заохочують бізнес дотримуватися більш високих екологічних стандартів.

Інформаційно-комунікаційні інструменти включають забезпечення доступу громадськості до екологічної інформації, проведення екологічної освіти та просвіти, налагодження діалогу між владою, бізнесом і громадами щодо екологічних питань. Влада зобов'язана оперативно інформувати населення про стан довкілля, про аварії та ризики для здоров'я, про заходи, які вживаються (це закріплено і законодавчо, і впливає з практики ЄСПЛ, яка вимагає активного інформування людей у разі екологічної небезпеки³⁸²). З сучасних прикладів – створення в Україні електронного ресурсу та мобільного додатку «ЕкоЗагроза»³⁸³, через які громадяни можуть отримувати актуальні дані про якість повітря, радіаційний фон, факти екологічних загроз та навіть повідомляти про екологічні правопорушення онлайн³⁸⁴. Просвітницька діяльність – екоосвіта у школах, інформаційні кампанії – формує екологічну культуру населення і правосвідомість, що є передумовою успішної реалізації екоправ (обізнані громадяни активніше відстоюють свої права і дотримуються екологічних норм). Взаємодія з громадськістю також відбувається через обов'язкові громадські обговорення проєктів, як це передбачено процедурою оцінки впливу на довкілля³⁸⁵. Таким чином, комунікаційні заходи забезпечують прозорість та інклюзивність екологічного управління.

Інституційні та організаційні підходи стосуються побудови ефективної системи органів, які реалізують екологічну політику. Ідеться як про спеціалізовані природоохоронні органи (міністерства, агентства, інспекції), так і про розподіл повноважень між центральним та місцевим рівнями. Від чіткості функцій, координації та професійної спроможності

³⁸² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 21.11.2025).

³⁸³ ЕкоЗагроза. URL: <https://ecozagroza.gov.ua> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁸⁴ Рішення ЄСПЛ у справі «Гуерра та інші проти Італії». URL: <https://rm.coe.int/09000016804b2c58> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁸⁵ Алгоритм дій при порушенні прав людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/algoritm-dij-pri-porushenni-prav-lyudini-na-bezpechne-dlya-zhittya-i-zdorovya-dovkillya (дата звернення: 21.11.2025).

цих органів залежить результативність усіх інших інструментів. Сучасний підхід – це «багатосуб'єктне управління»: держава взаємодіє з органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством і бізнесом у справі охорони довкілля³⁸⁶. Наприклад, дедалі більшого значення набуває публічно-приватне партнерство у природоохоронній сфері (спільні екологічні проекти держави та бізнесу), а також залучення екологічних громадських організацій до контролю (громадський моніторинг, екологічні патрулі тощо). Функціонування інституцій підтримується стратегічним плануванням – ухвалюються державні екологічні стратегії, програми (наприклад, Стратегія екологічної безпеки і адаптації до зміни клімату) з визначенням цілей та індикаторів ефективності.

Важливим підходом є превентивне та планове регулювання. Органи влади застосовують інструменти екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля для попередження шкоди ще до початку потенційно небезпечної діяльності. Так, жоден великий промисловий проект чи будівництво не повинен стартувати без оцінки ризиків для довкілля і здоров'я населення, і за негативного прогнозу – проект має бути змінений або скасований. Це реалізація принципу запобігання шкоді та принципу обережності (precautionary principle), які стали наріжними в міжнародному екологічному праві і національних політиках.

Отже, органи публічної служби мають у своєму арсеналі широкий спектр засобів для реалізації права на безпечне довкілля. Головне – забезпечити дієвість цих інструментів і їхню скоординованість. Ефективна екологічна політика – це система механізмів державного і суспільного управління у сфері екології, що сприяють досягненню цілей сталого розвитку³⁸⁷. У підсумку, кінцева мета діяльності органів влади – створити такі умови, за яких право кожного на безпечне довкілля реалізується повною мірою, тобто довкілля є чистим і безпечним, а в разі його загроз – громадяни захищені інструментами правової держави.

³⁸⁶ Коленов О. М. Пріоритети реалізації й оцінювання державної політики у сфері екологічної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2017. Вип. 2. С. 127–133.

³⁸⁷ Марич Х. М. Співвідношення державної екологічної політики і екологічного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 187–191.

3. Судова практика щодо захисту права особи на безпечне довкілля як особистого немайнового права

Хоча Європейська конвенція з прав людини не містить окремої статті про право на довкілля, практика ЄСПЛ фактично сформувала стандарти захисту екологічних прав шляхом тлумачення існуючих положень Конвенції – передусім статей 2 (право на життя) та 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя). ЄСПЛ неодноразово визнавав, що тривале суттєве забруднення довкілля, яке негативно впливає на життя і здоров'я людей або позбавляє їх можливості користуватися житлом, може становити порушення статті 8 Конвенції. Вперше це було встановлено у справі «Лопес Остра проти Іспанії» (1994), де мешканка міста страждала від токсичних викидів очисних споруд неподалік будинку. Суд постановив, що іспанська влада, не переселивши заявницю та не усунувши забруднення, порушила її право на недоторканність приватного життя і житла, адже рівень забруднення створював небезпеку для її здоров'я і благополуччя³⁸⁸. Це рішення стало прецедентом: екологічні фактори визнано релевантними для прав людини.

У наступних справах ЄСПЛ розвивав цей підхід. У справі «Феррадіні та інші проти Італії» (1998 рік) йшлося про мешканців, яким влада не надала інформації про викиди і ризики від хімічного заводу. Суд констатував, що ненадання суттєвої екологічної інформації людям, які наражаються на ризик, – це порушення їхнього права на приватне і сімейне життя (ст. 8)³⁸⁹. Італійська влада повинна була не лише мати процедури доступу до інформації, а й активно інформувати населення про небезпеку, оскільки ситуація стосувалася серйозної загрози для життя і здоров'я. Це рішення підкреслило позитивний обов'язок держав: не чекати запитів, а попереджати громадян про екологічні ризики *ex officio*.

У справі «Фадеева проти Росії» (2005) мешканка міста скаржилася на життя в санітарно-захисній зоні металургійного комбінату з перевищеними концентраціями шкідливих речовин. ЄСПЛ встановив порушення ст. 8, зазначивши, що держава не вжила належних заходів: завод працював з порушенням екостандартів, рішення місцевих судів про переселення мешканців

³⁸⁸ Справа «Лопес Остра проти Іспанії». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_348#Text (дата звернення: 21.11.2025).

³⁸⁹ Справа «Феррадіні проти Італії» (Case of Ferrazzini v. Italy) (Заява № 44759/98). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_167#Text (дата звернення: 21.11.2025).

чи обмеження діяльності комбінату не виконувалися³⁹⁰. Суд наголосив: якщо національні органи знають про екологічну проблему, що суттєво впливає на людей, але нічого ефективного не роблять, це є нехтуванням позитивних зобов'язань за Конвенцією. Аналогічно, у справі «Дубецька та інші проти України»³⁹¹ (2011) було визнано порушення статті 8 щодо групи селян, що проживали поблизу державної вугільної фабрики: тривалий промисловий бруд (отруйні відходи у ґрунті, забруднення води) робив їхні домівки практично непридатними для життя. ЄСПЛ розкритикував українську владу за зволікання – люди роками чекали переселення із зони екокатастрофи, тоді як уряд не забезпечив ні достатнього очищення, ні своєчасного відселення³⁹².

ЄСПЛ також розглядав справи щодо шумового забруднення, яке хоч і нематеріальне, але впливає на якість життя. У справі «Хаттон та інші проти Великобританії» (2003, Велика Палата) – нічні польоти літаків над житловими кварталами біля аеропорту Хітроу – Суд, щоправда, не знайшов порушення (врахувавши економічні інтереси), але визнав, що шум може підпадати під ст. 8³⁹³. А у справі «Грімковська проти України» (2011 рік) навпаки встановлено порушення ст. 8: заявниця жила поруч з перенавантаженою автотрасою, рівень шуму та вихлопів суттєво перевищував норми, а влада не спромоглася розв'язати проблему (не збудувала об'їзну дорогу)³⁹⁴. Таким чином, Суд підтвердив, що і шум, і інші види забруднення (за умови істотності) є релевантними для прав людини.

Ключовим принципом, що випливає з практики ЄСПЛ, є справедливий баланс між екологічними інтересами/правами та іншими суспільними інтересами. Суд визнає, що охорона довкілля є легітимною метою, яка може виправдати втручання в економічні права чи свободи, наприклад, обмеження права власності або підприємницької діяльності заради екології. У справах, де скаржаться підприємства на екологічні обмеження, ЄСПЛ, як правило, стає на бік держав, якщо заходи пропорційні.

³⁹⁰ Справа «Фадєєва проти Росії» (Заява N 55723/00). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO3400> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁹¹ Справа «Дубецька та інші проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_689#Text (дата звернення: 21.11.2025).

³⁹² Там само.

³⁹³ Справа «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_105#Text (дата звернення: 21.11.2025).

³⁹⁴ Справа «Грімковська проти України» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_729#Text (дата звернення: 21.11.2025).

Наприклад, підприємцям відмовляли у задоволенні скарг, коли вони вимагали скасувати екологічні санкції: Суд вказував, що захист довкілля – вагома публічна ціль, і права власників не можуть мати пріоритет, коли йдеться про шкоду для населення. Такий підхід стимулює держави сміливіше застосовувати екозахисні заходи, не боячись порушити Конвенцію.

Підсумовуючи, юриспруденція ЄСПЛ суттєво доповнила зміст права на безпечне довкілля, хоч і опосередковано. Вона встановила стандарти: 1) держава повинна забезпечувати дотримання екологічних законів на практиці (не можна ігнорувати невиконання судових рішень чи незаконну діяльність забруднювачів); 2) влада зобов'язана надавати населенню повну інформацію про екологічні ризики і небезпеки; 3) у разі відомої загрози життю – завчасно попереджати та захищати людей (системи оповіщення, евакуація); 4) держава має активно втручатися, якщо приватна діяльність шкодить довкіллю (через регулювання, інспекції, санкції); 5) шкода довкіллю оцінюється Судом не абстрактно, а з точки зору її впливу на конкретну особу – тобто, чи досягла вона «порогу істотності» для прав людини (це залежить від інтенсивності, тривалості впливу, індивідуальної ситуації заявника). У цілому ЄСПЛ визнає право на безпечне довкілля складовою права на нормальні умови життя, захищеною через інші статті Конвенції. Наразі триває дискусія про доповнення ЄКПЛ окремим протоколом про право на довкілля, але вже зараз через прецеденти забезпечено мінімальні гарантії: держава не має права байдуже ставитись до екологічних потреб своїх громадян.

В Україні судова практика щодо захисту екологічних прав лише починає формуватися, але вже є помітні зрушення, особливо з боку Верховного Суду (далі – ВС) після судової реформи. Історично українські суди рідко посилалися прямо на конституційне право на безпечне довкілля, частіше вирішуючи спори в рамках спеціальних законів (про екологічну експертизу, про охорону природи, земельного законодавства тощо). Проте останніми роками, з підвищенням суспільної уваги до екології та активізацією громадськості, суди дедалі частіше визнають особливу значущість справ, що стосуються довкілля, і враховують міжнародні стандарти.

Верховний Суд визначив пріоритетний підхід: безперешкодний доступ до правосуддя у екологічних справах є обов'язком держави³⁹⁵. Зокрема,

³⁹⁵ Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. URL: <https://ualaw.org/vyznannya-prava-na-chyste-ta-bezpechne-dovkillya-ye-zaporukoyu-nalezhnogo-isnuvannya-majbutnih-pokolin-suddya-vs/> (дата звернення: 21.11.2025).

суддя ВС Ганна Вронська (Касаційний господарський суд) у 2024 р. зазначила, що право на безпечне довкілля закріплене в конституціях більшості країн і хоч в ЄКПЛ його прямо немає, проте у Європі йде рух до його визнання, адже без цього неможливо забезпечити належне існування майбутніх поколінь³⁹⁶. Верховний Суд сигналізує, що готовий захищати це право, навіть спираючись на прямі норми Конституції та міжнародні принципи сталого розвитку.

У березні 2023 року Касаційний адміністративний суд ВС у справі № 640/351/20 зробив важливий висновок: положення Орхуської конвенції прямо надають кожній особі (в тому числі окремому громадянину) право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність, що порушують екологічне законодавство³⁹⁷. Суд наголосив, що не можна звужено трактувати коло суб'єктів – навіть одна фізична особа має право звернутися до суду на захист довкілля в інтересах необмеженого кола осіб³⁹⁸. Це надзвичайно прогресивна позиція, адже раніше суди вимагали доводити, що саме позивач потерпів від порушення. Тепер же ВС визнає, що екологічний позов може мати характер *actio popularis* (в загальному інтересі), як того і вимагає Орхуська конвенція. Таке судове тлумачення значно полегшує громадянам і NGO доступ до правосуддя у екологічних справах.

У листопаді 2022 р. ВС також зазначив, що положення Орхуської конвенції слід застосовувати не буквально, а з урахуванням мети – забезпечити широкі права громадськості захищати довкілля³⁹⁹. Це важливий сигнал нижчим судам: міжнародні стандарти мають пряму дію і пріоритет, їх не можна ігнорувати, посилаючись на формальні процедурні перепони.

³⁹⁶ Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. URL: <https://ualaw.org/vyznannya-prava-na-chyste-ta-bezpechne-dovkillya-ye-zaporukoyu-nalezhnogo-isnuvannya-majbutnih-pokolin-suddya-vs/> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁹⁷ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/351/20 року (адміністративне провадження № К/9901/29048/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601322> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁹⁸ Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. URL: <https://ualaw.org/vyznannya-prava-na-chyste-ta-bezpechne-dovkillya-ye-zaporukoyu-nalezhnogo-isnuvannya-majbutnih-pokolin-suddya-vs/> (дата звернення: 21.11.2025).

³⁹⁹ Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. URL: <https://ualaw.org/vyznannya-prava-na-chyste-ta-bezpechne-dovkillya-ye-zaporukoyu-nalezhnogo-isnuvannya-majbutnih-pokolin-suddya-vs/> (дата звернення: 21.11.2025).

Поступово з'являються справи, де позивачі прямо посилаються на статтю 50 Конституції і вимагають захисту права на безпечне довкілля. Таких кейсів небагато, але вони задають прецеденти. Приклад – рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2009 (щодо екологічної інформації), де Конституційний Суд України фактично підтвердив конституційність норм про доступ до екологічної інформації, посилаючись на ст. 50 та міжнародні зобов'язання України. Хоч це рішення не містило прямої інтерпретації суті права на безпечне довкілля, воно опосередковано захистило одну з його складових (право знати про стан довкілля).

Українські суди загальної юрисдикції також все частіше враховують практику ЄСПЛ при розгляді екологічних справ. У судових рішеннях можна побачити посилання на прецеденти «Лопес Остра проти Іспанії», «Гуерра проти Італії», «Фадеева проти Росії» та інші – як на взірць оцінки, чи є втручання в права через екологічний фактор. Таким чином, формується судова доктрина, що екологічні права підлягають судовому захисту на рівні з класичними цивільними правами. Позови громадян до підприємств-забруднювачів чи до органів влади (щодо бездіяльності) дедалі частіше задовольняються, якщо доведено значну екологічну шкоду.

Показово, що Верховний Суд публічно визнає важливість розвитку цієї категорії справ. Як зазначено на екологічному форумі за участю судів ВС у 2024 р., «започатковується практика розгляду позовів про захист права на безпечне довкілля», і перспективи її формування залежатимуть значною мірою від аргументованості позовних вимог, на які реагуватиме суд⁴⁰⁰. Це своєрідний заклик до юристів і громадян активніше використовувати судовий шлях. Іншими словами, ВС готовий захищати право на довкілля, якщо до нього надійдуть добре підготовлені справи.

Одним із перших успішних випадків був позов мешканців міста до міськради про скасування дозволу на викиди заводу, що отруював повітря – суд визнав протиправним дозвіл через порушення права громадян на безпечне довкілля (апелюючи до ст. 50 Конституції України). Такі рішення мають велике профілактичне значення: органи влади розуміють, що їхні рішення можуть бути скасовані, якщо не враховано екологічну безпеку.

⁴⁰⁰ Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. URL: <https://ualaw.org/vyznannya-prava-na-chyste-ta-bezpechne-dovkillya-ye-zaporukoyu-nalezhnogo-isnuvannya-majbutnih-pokolin-suddya-vs/> (дата звернення: 21.11.2025).

Отже, українська судова практика робить лише перші кроки в напрямі повноцінного захисту права на безпечне довкілля, але вектор визначено правильно. Верховний Суд використовує міжнародні стандарти (Орхус, практика ЄСПЛ) як інструмент розширеного тлумачення національних норм на користь екологічних прав громадян. Гарантії доступу до суду в екологічних спорах посилюються, бар'єри «немає персональної шкоди – немає права позову» поступово зникають. При збереженні цієї тенденції судова влада може стати дієвим механізмом стримування екологічно недбалих рішень чиновників та бізнесу, і тим самим сприяти підвищенню ефективності публічного управління охороною довкілля.

Незважаючи на прогрес у правовому закріпленні та судовому визнанні права на безпечне довкілля, на практиці існує чимало проблем, що перешкоджають його реалізації. В Україні ефективність діяльності органів публічної влади у цій сфері досі далека від бажаної. На це вказують як громадські екологічні організації, так і державні аудити. Зокрема, Рахункова палата у 2021 році констатувала, що діяльність Державної екологічної інспекції (головного контролюючого органу) протягом 2018–2021 рр. була «недостатньо ефективною» – вжиті заходи не привели до покращення стану довкілля і належного відшкодування шкоди порушниками⁴⁰¹. Це симптом більш загальних недоліків системи.

Серед ключових проблем забезпечення екологічних прав в Україні виокремлюють цілу низку системних недоліків, що взаємно посилюють один одного. Насамперед варто зазначити недосконалість та фрагментарність законодавства: попри наявність базових законів, все ще бракує цілісної нормативної основи. Єдиний рамковий закон про екологічний контроль так і не ухвалено, тому нагляд здійснюється за розрізненими галузевими правилами, які часто не узгоджені між собою, а окремі норми є застарілими й не відповідають сучасним екологічним викликам, зокрема пов'язаним зі зміною клімату чи поводженням з електронними відходами, що створює труднощі в роботі контролюючих органів і формує численні прогалини для порушників.

Інституційна система екологічного контролю також характеризується розпорошеністю та слабкою координацією. Функції нагляду розподілені

⁴⁰¹ Діяльність Держекоінспекції впродовж останніх 3,5 років не сприяла покращенню стану довкілля. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1253> (дата звернення: 21.11.2025).

між великою кількістю центральних органів виконавчої влади, серед яких Держекоінспекція та ще сім відомств із власними контрольними повноваженнями у сфері водних ресурсів, лісів, санітарно-епідеміологічної безпеки та інших сфер. Між ними нерідко відсутня ефективна взаємодія, що призводить до дублювання окремих напрямів і водночас до появи «білих плям», де контроль фактично не здійснюється. Децентралізація надала громадам ширші повноваження у сфері використання природних ресурсів, однак механізми екологічного контролю на місцевому рівні залишаються недореформованими.

Суттєвою проблемою є низький рівень виконання екологічного законодавства. Навіть у випадках виявлення порушень винні далеко не завжди несуть реальну відповідальність. Часто підприємства ігнорують приписи інспекторів, а випадки недопуску на перевірку є масовими, причому штрафи за таке правопорушення настільки незначні, що не виконують стримувальної функції. Малі санкції за багато видів екологічних правопорушень призводять до того, що вимоги законодавства часто залишаються декларативними.

Не менш важливою є проблема компенсації шкоди довкіллю. Механізм стягнення збитків працює неефективно, і фактично компенсується лише невелика частина нарахованих сум. Причини різні – від фінансової неспроможності підприємств-порушників до бюрократичних перешкод, серед яких і необхідність сплати судового збору Держекоінспекцією. Через це інспекція нерідко не подає позови щодо значних збитків або пропускає строки давності, що призводить до втрати великих сум потенційних надходжень.

Додатковим чинником, що ускладнює забезпечення екологічних прав, є корупційні та корпоративні впливи. Корупція у сфері екологічного контролю проявляється у формі неврахування порушень, видачі дозволів попри невідповідність екологічним нормам або у лобіюванні інтересів великих забруднювачів, що підриває довіру громадян до держави та унеможливає забезпечення рівності перед законом⁴⁰².

Певну роль відіграє і низький рівень екологічної свідомості громадян. Люди часто недостатньо знають про свої права у сфері довкілля

⁴⁰² Топтига Л. М. Актуальні питання розвитку екологічного права в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 12. С. 225–227.

та способи їх захисту. Правова культура у сфері екології лише формується, а недостатня активність населення на місцях дозволяє окремим суб'єктам порушувати екологічні норми без значного громадського спротиву. Попри те, що екологічний рух в Україні поступово зміцнюється, екологічні права ще не сприймаються так само важливо, як соціальні чи політичні.

Окремий і надзвичайно складний блок проблем пов'язаний із умовами воєнного часу. Повномасштабна агресія росії з 2022 року спричинила безпрецедентні екологічні збитки: знищення екосистем, забруднення річок, масштабні пожежі, руйнування інфраструктури, у тому числі катастрофу, пов'язану з підривом Каховської ГЕС. У зонах бойових дій реалізація права громадян на безпечне довкілля є надзвичайно обмеженою або неможливою. На перший план виходять завдання оборони, а екологічні проблеми накопичуються, включно з відходами війни, забрудненням ґрунтів вибухо-небезпечними предметами та іншими наслідками, що вимагатимуть комплексного вирішення після перемоги.

Таким чином, нинішній стан забезпечення екологічних прав в Україні формується під впливом законодавчих, інституційних, соціальних і зовнішніх факторів, що потребують узгоджених реформ та системного підходу для ефективного гарантування екологічної безпеки громадян.

Водночас усвідомлення цих проблем уже привело до визначення основних напрямів реформ і розробки планів щодо підвищення ефективності публічного управління довкіллям. Передусім ідеться про законодавчу реформу екологічного контролю: на порядку денному – ухвалення нового закону про державний екологічний контроль, покликаного усунути наявні прогалини та чітко закріпити повноваження, процедури й відповідальність. Станом на 2023 рік відповідний проект закону розробляється. Він має передбачати підвищення штрафів за перешкоджання перевіркам, ефективний механізм примусового доступу інспекторів, усунення дублювання між органами та запровадження ризик-орієнтованого підходу до інспекцій, коли ресурси зосереджуються на об'єктах із високим ступенем ризику, а не розпорошуються на формальні перевірки.

Окремий блок перетворень стосується інституційного посилення органів екоконтролю. Держекоінспекція України потребує модернізації, кращого матеріально-технічного забезпечення (сучасні лабораторії, вимірювальне обладнання), цифровізації процесів (електронні бази даних, публічні дашборди щодо порушень), а також системного підвищення

кваліфікації кадрів. Розглядається можливість створення єдиного Еко-агентства з широкими повноваженнями за зразком ЕРА у США або, навпаки, чіткішої спеціалізації окремих інспекцій за напрямками, але під координацією єдиного центру. Важливим елементом є підвищення престижності служби та рівня оплати праці екоконтролерів з метою зменшення корупційних ризиків та залучення висококваліфікованих фахівців.

Важливою перспективою є суттєве покращення системи моніторингу довкілля. Йдеться про створення розгалуженої Національної системи моніторингу, яка має бути автоматизованою та інтегрованою з європейськими інфраструктурами. У 2023 році затверджена Концепція такої системи, і в перспективі кожен громадянин зможе мати онлайн-доступ до даних про стан повітря, води, радіаційний фон та інші показники в режимі реального часу, що дозволить оперативно реагувати на погіршення екологічної ситуації, посилюватиме підзвітність влади та підвищуватиме прозорість управлінських рішень⁴⁰³.

Цифровізація та відкриття екологічних даних є ще одним ключовим напрямом. Планується розвиток таких інструментів, як Єдиний реєстр викидів і перенесення забруднювачів (PRTR), розбудова електронних сервісів для надання екологічних дозволів та проведення оцінки впливу на довкілля (ОВД), а також відкриття екологічної інформації у машиночитному форматі. Паралельно впроваджуються зручні сервіси для громадян, зокрема на кшталт застосунку «ЕкоЗагроза», що дозволяють залучити населення до спостереження за станом довкілля та фіксації порушень.

Важливе місце посідає підвищення ролі громадськості в екологічній політиці. Держава має підтримувати екологічні громадські ініціативи, розвивати інститут громадських інспекторів, які могли б фіксувати порушення і допомагати державним органам, а також створювати громадські ради при екологічних відомствах. Активні громади швидше виявляють проблеми й змушують органи влади оперативніше реагувати. Перспективним інструментом виглядає впровадження механізму екологічних аудієнцій, коли громада може офіційно ініціювати звіт посадових осіб щодо стану довкілля на певній території.

⁴⁰³ Іванюта С. П. Створення ефективної системи моніторингу довкілля в Україні: проблеми і шляхи їх вирішення. *Аналітична записка*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/stvorennya-efektivnoi-sistemi-monitoringu-dovkillya-v-ukraini> (дата звернення: 25.11.2025 р.).

У сфері освіти та просвіти пропонується ширше інтегрувати тематику права людини на безпечне довкілля в освітні програми шкіл і університетів, а також проводити масові інформаційні кампанії через ЗМІ та соціальні мережі, присвячені екологічним правам. Обізнані громадяни здатні стати союзниками держави у здійсненні екоконтролю – повідомляти про порушення, робити свідомий вибір на користь екологічно відповідальної поведінки (сорткування відходів, енергозбереження тощо). У планах – запровадження обов'язкових уроків екологічної грамотності для старшокласників та проведення спеціалізованих тренінгів з екологічних прав для державних службовців.

Окремий напрямок реформ стосується збільшення відповідальності за екологічні злочини. Ще у 2021 році уряд розробив законопроект про посилення кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення відповідно до нової Директиви ЄС. Ним передбачено розширення переліку екологічних злочинів та запровадження жорсткіших санкцій, включно з можливістю тюремного ув'язнення за найсерйозніші випадки⁴⁰⁴. Ухвалення такого закону стане важливим сигналом, що держава розглядає охорону довкілля як пріоритет і готова реально карати за екологічні злочини.

Важливим стратегічним орієнтиром є реалізація принципів сталого розвитку, а саме – інтеграція екологічної складової в економічне планування. Після завершення війни особливого значення набуде екологічна реконструкція країни: відбудова інфраструктури з урахуванням сучасних екологічних стандартів (зелене будівництво, енергоефективні технології), розчищення забруднених територій, відновлення деградованих земель і водних об'єктів. У Плані відновлення України передбачено окремий розділ «Екологічна безпека», що містить комплекс заходів із ліквідації наслідків воєнних екологічних злочинів та запобігання новим ризикам⁴⁰⁵.

Суттєве значення у трансформації системи забезпечення екологічних прав в Україні має міжнародна підтримка. Україна отримує технічну

⁴⁰⁴ Нова Директива ЄС про екологічні злочини: посилення відповідальності та трансграничний вимір. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=99145e5b-21af-4328-87e3-1fd5b50c0c31> (дата звернення: 25.11.2025 р.).

⁴⁰⁵ Розділ «Екологічна безпека» Плану відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди: чи синхронізовані напрямки з іншими робочими групами та чи є вони наскрізними у повоєнному відновленні України? URL: <https://ecolog-ua.com/news/rozdil-ekologichna-bezpeka-planu-vidnovlennya-ukrayiny-u-voennyi-i-pislyavoennyi-periody-chy> (дата звернення: 25.11.2025 р.).

допомогу з боку ЄС, ПРООН та інших міжнародних партнерів з метою реалізації інституційних та нормативних реформ у сфері охорони довкілля. Використання цієї допомоги є важливим фактором для формування високопрофесійного кадрового потенціалу, модернізації матеріально-технічної бази (насамперед шляхом закупівлі сучасного обладнання) та імплементації провідних міжнародних стандартів і практик екологічного врядування. Співпраця з міжнародними правозахисними та екологічними організаціями сприяє збереженню пріоритету захисту прав людини на безпечне довкілля в контексті післявоєнного відновлення та забезпечує додаткові механізми зовнішнього моніторингу і експертної підтримки.

Узагальнюючи, слід констатувати, що перспективи поліпшення стану реалізації екологічних прав в Україні є об'єктивно наявними. На рівні вищих органів державної влади простежується зростання усвідомлення того, що екологічна безпека становить невід'ємну складову національної безпеки, а право громадян на безпечне довкілля не може розглядатися як декларативна норма, а є конкретним завданням для системи публічного управління. Про це свідчить посилення екологічного компонента в стратегічних програмних документах держави, а також зростання частоти й виразності публічних заяв керівництва країни, орієнтованих на «екологізацію» державної політики. Виконання Україною зобов'язань у межах євроінтеграційного курсу, зокрема вимог екологічного блоку Угоди про асоціацію з ЄС, виступає додатковим стимулом до поглиблення реформ у сфері охорони довкілля. Ключовим викликом залишається забезпечення ефективної імплементації ухвалених стратегій, планів та нормативно-правових актів на практичному, особливо на місцевому, рівні, щоб кожен громадянин міг реально відчувати, що держава забезпечує належний захист його права на життя в чистому та безпечному довкіллі.

Висновки

Право людини на безпечне довкілля сьогодні є визнаною фундаментальною цінністю як в Україні, так і в міжнародному співтоваристві. Воно являє собою комплексне особисте немайнове право, що охоплює матеріальні умови середовища, сприятливі для життя і здоров'я, а також процедурні гарантії участі, інформування і захисту. Нормативно-правова база України забезпечує формальне закріплення цього права на всіх рівнях – від Конституції України і базових законів до ратифікованих міжнародних

договорів. Досвід країн ЄС і загалом світу підтверджує, що ефективна реалізація екологічних прав потребує не лише належних законів, але й дієвих інституцій, політичної волі та правосвідомості суспільства.

Аналіз показав, що органи публічної влади мають широкий арсенал інструментів для забезпечення права на безпечне довкілля – від регуляторних і контрольних механізмів до фінансових важелів та інформаційних ресурсів. Втім, проблеми залишаються: недоліки законодавства, слабкий нагляд, недостатня відповідальність порушників, низький рівень виконання судових рішень та екологічних програм, а також нові виклики, пов'язані з воєнними руйнуваннями довкілля. Це зумовлює потребу в подальших реформаційних кроках. Перспективними напрямками є посилення екоконтролю, підвищення санкцій, активне впровадження цифрових технологій моніторингу, залучення громадськості та інтеграція екологічних пріоритетів у всі галузі державної політики.

Судова практика, зокрема рішення ЄСПЛ, стали важливим каталізатором у переосмисленні екологічних проблем як питань прав людини. Українські суди починають переймати цей підхід, поступово формуючи національну практику захисту екологічних прав, що надалі сприятиме підзвітності влади і справедливості у вирішенні екологічних конфліктів.

Забезпечення права на безпечне довкілля – це динамічний процес, який вимагає балансу інтересів нинішнього та майбутніх поколінь. Успіх у цій сфері вимірюватиметься конкретними показниками: чистішим повітрям і водою, зменшенням захворюваності від екологічних причин, збереженими лісами і ріками, відшкодованими збитками та запобіглими катастрофами. Публічна влада відіграє ключову роль як гарант і виконавець екологічної політики, але лише у взаємодії з громадянським суспільством та за підтримки міжнародної спільноти вона здатна досягти мети – реалізації права кожної людини жити у безпечному, чистому довкіллі. Врешті, ефективне забезпечення цього права є невід'ємною умовою сталого розвитку України, її європейської інтеграції та збереження життя і здоров'я народу.

Анотація

У статті досліджено правові, інституційні та практичні аспекти забезпечення права людини на безпечне довкілля як особистого немайнового права в Україні. На основі конституційних положень, національного

законодавства, міжнародних стандартів та судової практики (ЄСПЛ і Верховного Суду України) обґрунтовано комплексний характер цього права, що включає як матеріальні умови екологічної безпеки, так і процедурні гарантії доступу до інформації, участі громадськості та доступу до правосуддя. Проаналізовано сучасний стан ефективності діяльності органів публічної влади у сфері екологічного управління, виявлено ключові проблеми – фрагментарність нормативної бази, інституційна розпорошеність, низька дієвість контролю, неефективність механізмів компенсації шкоди, корупційні ризики, недостатню екологічну обізнаність населення та додаткові виклики, спричинені воєнними діями. Окреслено основні напрями удосконалення екологічного врядування, серед яких: законодавча реформа екологічного контролю, модернізація інституцій, автоматизація та цифровізація моніторингу довкілля, активізація ролі громадськості, посилення кримінальної та адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення, інтеграція принципів сталого розвитку у процеси відновлення держави після війни. Підкреслено значення міжнародної підтримки у формуванні сучасних підходів до екологічних прав людини. Зроблено висновок, що ефективне забезпечення права на безпечне довкілля є необхідною умовою сталого розвитку України, її європейської інтеграції та охорони життя і здоров'я громадян, а також потребує скоординованих зусиль держави, суспільства та міжнародних партнерів.

Ключові слова: право на безпечне довкілля; екологічні права людини; публічне управління довкіллям; екологічний контроль; ЄСПЛ; Орхуська конвенція; сталий розвиток.

Список використаних джерел:

1. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. *General Assembly*. URL: <https://docs.un.org/en/A/76/L.75> (дата звернення: 21.11.2025).
2. EU Charter of Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/37-environmental-protection?page=1#> (дата звернення: 21.11.2025).
3. Rakoczy B. *Ochrona środowiska w praktyce gminy*. Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2020. 272 s.
4. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. *General Assembly*. URL: <https://docs.un.org/en/A/76/L.75> (дата звернення: 21.11.2025).

5. United Nations Conference on the Human Environment, 5–16 June 1972, Stockholm. URL: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972> (дата звернення: 25.11.2025).

6. Алгоритм дій при порушенні прав людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/algoritm-dij-pri-porushenni-prav-lyudini-na-bezpechne-dlya-zhittya-i-zdorovya-dovkillya (дата звернення: 21.11.2025).

7. Андрієнко М. В., Шако В. С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.

8. Баран С. Захист довкілля через призму практики ЄСПЛ : монографія. Львів, 2022. URL: https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zahyst_dovkillya_cherez_pryzmu_praktyku_YESPL.pdf (дата звернення: 21.11.2025).

9. Буканов Г. М. Механізми державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1379595> (дата звернення: 21.11.2025).

10. Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. URL: <https://ualaw.org/vyznannya-prava-na-chyste-ta-bezpechne-dovkillya-ye-zaporukoyu-nalezhnogo-isnuvannya-majbutnih-pokolin-suddya-vs/> (дата звернення: 21.11.2025); Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

11. Генеральна Асамблея ООН визнає право людини на чисте, здорове та стає довкілля. Генеральна Асамблея ООН. URL: <https://epl.org.ua/announces/generalna-asambleya-onn-vyznaє-pravo-lyudyny-na-chyste-zdorove-ta-stale-dovkillya/> (дата звернення: 21.11.2025).

12. Діяльність Держекоінспекції впродовж останніх 3,5 років не сприяла покращенню стану довкілля. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1253> (дата звернення: 21.11.2025).

13. ЕкоЗагроза. URL: <https://ecozagroza.gov.ua> (дата звернення: 21.11.2025).

14. Іванюта С. П. Створення ефективної системи моніторингу довкілля в Україні: проблеми і шляхи їх вирішення. *Аналітична записка*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/stvorennya-efektivnoi-sistemi-monitoringu-dovkillya-v-ukraini> (дата звернення: 25.11.2025 р.).

15. Кобецька Н. Р. Конституційні засади інституту екологічних прав у польській правовій системі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2024. Випуск 84. Частина 2. С. 187–190.

16. Коломенов О. М. Пріоритети реалізації й оцінювання державної політики у сфері екологічної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2017. Вип. 2. С. 127–133.

17. Коломоець Т. О., Колпаков В. К., Легеза Ю. О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 302.

18. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text ; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

19. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 21.11.2025).

20. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 82 с

21. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 21.11.2025)

22. Криворучкіна О. Принцип захисту довкілля у Франції: європейський досвід для законодавчого посилення екологічних прав в Україні. URL: <https://ndu.kr.ua/484-printsip-zakhistu-dovkillya-u-frantsiji-evropejskij-dosvid-dlya-zakonodavchogo-posilennya-ekologichnikh-prav-v-ukrajini> (дата звернення: 25.11.2025).

23. Марич Х. М. Співвідношення державної еколо гічної політики і екологічного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 187–191.

24. Нова Директива ЄС про екологічні злочини: посилення відповідальності та транскордонний вимір. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=99145e5b-21af-4328-87e3-1fd5b50c0c31> (дата звернення: 25.11.2025 р.).

25. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

26. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/351/20 року (адміністративне

провадження № К/9901/29048/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601322> (дата звернення: 21.11.2025).

27. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

28. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

29. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

30. Рішення ЄСПЛ у справі «Гуерра та інші проти Італії». URL: <https://rm.coe.int/09000016804b2c58> (дата звернення: 21.11.2025).

31. Екологічна безпека : Розділ Плану відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди: чи синхронізовані напрямки з іншими робочими групами та чи є вони наскрізними у повоєнному відновленні України? URL: <https://ecolog-ua.com/news/rozdil-ekologichna-bezpeka-planu-vidnovlennya-ukrayiny-u-voynennyu-i-pislyavoyennyy-periody-chy> (дата звернення: 25.11.2025 р.).

32. Сірант М. М. Правове регулювання діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки : монографія. Київ : Видавництво «Людмила», 2020. 424 с.

33. Справа «Грімковська проти України» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_729#Text (дата звернення: 21.11.2025).

34. Справа «Дубецька та інші проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_689#Text (дата звернення: 21.11.2025).

35. Справа «Лопес Остра проти Іспанії». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_348#Text (дата звернення: 21.11.2025).

36. Справа «Фадеева проти Росії» (Заява N 55723/00). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO3400> (дата звернення: 21.11.2025).

37. Справа «Феррацціні проти Італії» (Case of Ferrazzini v. Italy) (Заява № 44759/98) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_167#Text (дата звернення: 21.11.2025).

38. Справа «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_105#Text (дата звернення: 21.11.2025).

39. Топтига Л. М. Актуальні питання розвитку екологічного права в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 12. С. 225–227.

40. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu> (дата звернення: 25.11.2025).

41. Шепель М. А. Способи вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 2. С. 60–63.

РОЗДІЛ ІІІ. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ДИНАМІЦІ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ ПРАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ

ПРИСЯГА ЯК УМОВА НАБУТТЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

Євтушенко Дар'я Сергіївна,
*доктор філософії у галузі Право (PhD),
старший викладач кафедри конституційного
та адміністративного права,
Запорізький національний університет
вул. Університетська, 66, м. Запоріжжя, 69011, Україна*

Вступ

В умовах реформування національного законодавства, реформаційних державотворчих процесів, з огляду на необхідність реагування на вимоги особливого правового режиму існування держави та викликів, пов'язаних із євроінтеграційними процесами, які постають перед нею та вимагають адаптації національних правових норм до рекомендацій міжнародної спільноти та міжнародних стандартів державного управління, актуальності набуває перегляд та вдосконалення вже існуючих інститутів.

Так, з метою реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки⁴⁰⁶, затвердженої розпорядженням Кабінету

⁴⁰⁶ Деякі питання реформування державного управління в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

Міністрів України від 21.07.2021 року, цільовим спрямуванням якої є створення сервісної та цифрової держави в Україні, яка була б спроможною забезпечувати захист законних інтересів громадян в умовах дотримання визначених європейських стандартів із можливістю запозичення позитивного досвіду країн ЄС, Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»⁴⁰⁷, та пов'язаного із його практичним впровадженням та моніторингом виконання заходів Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку в Україні»⁴⁰⁸ та інших нормативно-правових актів, цільовим спрямуванням яких є реалізація державного реформування за пріоритетними напрямками розвитку держави, виникла необхідність і перегляду норм, безпосередньо пов'язаних із кадровим ресурсом публічної служби, в т.ч. з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн в умовах євроінтеграційних процесів.

1. Складання присяги публічним службовцем в Україні: теоретико-правовий та праксеологічний аспект

Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки визначає очікуваними результатами реалізації відповідної реформи: «а) забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; б) формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; в) розбудову ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави»⁴⁰⁹, що визначає важливість формування якісного кадрового ресурсу публічної служби із дотриманням норм, передбачених для

⁴⁰⁷ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

⁴⁰⁸ Деякі питання забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 р. № 1190-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/deiaki-pytannia-zabezpechennia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-v-ukraini-i291124-1190> (дата звернення: 29.11.2025).

⁴⁰⁹ Деякі питання реформування державного управління в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

процедури вступу на публічну службу, як проходження умовного «фільтру» на шляху до заняття посади та набуття особливого правового статусу – правового статусу публічного службовця. Відповідно до Плану реалізації вказаної Стратегії у частині, безпосередньо пов'язаній із розвитком професійної публічної служби та вдосконаленням організації управління персоналом, акцент уваги законодавець робить на захисті інтересів громадян шляхом продовження розбудови публічної служби, із поділом останньої на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, на засадах: а) професійності (якості підготовки осіб, які претендують на заняття посад публічної служби (первинної), та осіб, які займають посади публічної служби після проходження обов'язкової унормованої, законодавчо закріпленої процедури вступу (шляхом підвищення професійних компетентностей, наприклад, направлення на проходження програм підвищення професійної кваліфікації, в т.ч. в частині особливостей впровадження оновлених норм законодавства у практичній діяльності, стажування за професійним напрямком на засадах системності тощо); б) доброчесності (передбачає здійснення професійної діяльності на посадах публічної служби з дотриманням принципу неупередженості, законності, верховенства права, пріоритету публічного інтересу над приватним; забезпечення публічних інтересів із дотриманням норм антикорупційного законодавства, запобіганням виникненню потенційного та реального конфлікту інтересів, обмежень, безпосередньо пов'язаних із використанням службових повноважень, набутих при зайнятті посади публічної служби, для реалізації приватного інтересу особи, яка таку посаду займає; відповідальне виконання посадових обов'язків особою, яка займає посаду публічної служби, із дотриманням принципу об'єктивності; забезпечення рівного доступу осіб, які претендують на посаду публічної служби, із недопущенням виникнення ризиків, пов'язаних із необґрунтованою перевагою одних претендентів над іншими як під час вступу на посади публічної служби, так і під час проходження неї); в) політичної нейтральності (засада є релевантною принципу політичної неупередженості з огляду на зміст, безпосередньо пов'язаний із недопущенням впливу політичних упереджень, політичних поглядів осіб, які займають посади публічної служби, на дії та прийняття рішень останніми й відсутність прояву політичних, в т.ч. особистого ставлення до політичних партій, поглядів під час виконання обов'язків, пов'язаних із займаною посадою). Законодавець

наголошує на тому, що тематичне законодавство, яке передбачає правове регулювання державної служби, зокрема «базовий» нормативно-правовий акт – Закон України «Про державну службу» відповідає Європейським нормам, існуючим стандартам у сфері державного управління та має відповідну останнім мету – вирішення основних питань державної служби, при цьому не заперечує можливість та необхідність оновлення окремих положень вказаного Закону, а також вказує і на необхідність перегляду положень законодавства щодо професійної служби в органах місцевого самоврядування «з метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громадян, гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, а також гармонізації із законодавством з питань державної служби»⁴¹⁰, з огляду на особливість відповідного обґрунтування, можна зробити висновок про релевантність засад професійної діяльності державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування як єдиної правової категорії службовця з особливим правовим статусом – правовим статусом публічного службовця, основоположними засадами для професійної діяльності якого є: а) професійність; б) політична неупередженість (нейтральність); в) рівний доступ до служби як частина засади доброчесності публічного службовця; г) гармонізація законодавства про публічну службу в цілому із особливостями співвідношення розмаїття видів публічної служби тощо.

Набуває важливого значення відповідальний підхід до формування кадрового ресурсу публічної служби як гарантії якісного складу осіб, які здійснюють свою професійну діяльність від імені держави та формують її авторитет. Такий підхід реалізовується на основі існуючих, нормативно закріплених правових норм, які визначають вимоги до кандидата на посади окремих різновидів публічної служби, особливості процедури вступу на посади публічної служби із деталізацією етапів відповідної процедури, проходження служби, припинення її та особливості обмежень, що висуваються до осіб, які займали відповідні посади.

⁴¹⁰ Деякі питання реформування державного управління в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

Аналізуючи умови набуття правового статусу публічного службовця, варто звернути увагу на особливий, важливий етап – складання присяги, статус якого визначається як обов'язковий для осіб, які вступають на публічну службу вперше. З огляду на це, варто розглянути особливості правового регулювання процедури складання присяги публічним службовцем в Україні.

Варто використати наступний варіант класифікації присяги у службовому праві: а) за різновидом публічної служби – цивільна службова (професійна), мілітаризована службова (професійна), спеціальна службова (професійна) присяги; б) залежно від безпосереднього суб'єкта – присяга державного службовця, присяга військовослужбовця тощо; в) залежно від правових засад закріплення всіх ознак – присяга, засади якої закріплені у законодавчому акті, присяга, із законодавчою та підзаконною регламентацією засад; г) залежно від ступеню деталізації засад у службовому законодавстві – «загальна модель» (наприклад, присяга державного службовця) й «деталізована модель» (наприклад, присяга військовослужбовця); д) залежно від ступеню урочистості процедури – максимально урочиста (наприклад, присяга військовослужбовця, присяга працівника Національної поліції України), урочиста (наприклад, присяга державного службовця); е) залежно від імперативного унормування наявності державних символів під час складання – унормована (наприклад, присяга військовослужбовця), неунормована (наприклад, присяга державного службовця) тощо⁴¹¹.

Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Присягу державного службовця зобов'язується скласти особа, яка призначається на посаду державної служби вперше, що підтверджує особливий статус відповідного етапу у процедурі вступу на державну службу, який слугує «фільтром» для визначення відповідальних, висококваліфікованих, конкурентоспроможних осіб, готових брати на себе зобов'язання перед державою та українським народом, вірно служити їм, самовіддано виконувати службові обов'язки на користь та для розвитку держави. Так, законодавець надає розуміння того, що особа, яка раніше

⁴¹¹ Кремена Д. С. Інститут присяги у службовому праві України : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 223 с. С. 88.

займала посади державної служби, та вже складала Присягу державного службовця, а у подальшому або ж просувається по службі, або ж після певної перерви повертається на державну службу, вдруге (втретє чи більше) Присягу державного службовця не складає. Тобто, суб'єктом складення Присяги державного службовця є особа до набуття нею статусу державного службовця⁴¹², а після визначеної процедури особа «стає учасником публічно-службових відносин, «служить» публічним (спільним, загальним) інтересам, «служить» безумовно, із набуттям певних пільг, переваг, протей із одночасним дотриманням зумовлених публічно-службовою діяльністю заборон та обмежень»⁴¹³. Визначено і текст Присяги державного службовця у статті 36 вказаного Закону: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки»⁴¹⁴. Зміст Присяги державного службовця має обов'язкові складові елементи: а) обіцянка вірного служіння (під вірним служінням розуміється відданість особи, яка займає посаду державної служби) із прямою вказівкою на суб'єкта, на якого спрямована відповідна обіцянка, а саме – Український народ; б) умовно виділений другий елемент характеризується взаємопов'язаністю із нормативною основою – обіцянка дотримуватися Основного Закону України – Конституції України та інших законів, із вказівкою на правозастосування; в) елемент, пов'язаний із охоронною функцією – з одного боку охорона прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, одночасно із повагою до останніх, і іншого – повага та охорона честі держави при виконанні обов'язків, пов'язаних із професійною діяльністю публічного службовця; г) усвідомлення значення публічної служби та зайнятої посади відображається у частині «з гідністю нести високе звання державного службовця

⁴¹² Закон України «Про державну службу»: науково-практичний коментар / за заг. ред. Т. Коломоець, В. Колпакова, Д. Лученка. Одеса: Видавництво «Юридика», 2025. 706 с. С. 297.

⁴¹³ Кримова Д. С. Інститут присяги у службовому праві України: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 223 с. С. 46.

⁴¹⁴ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

та сумлінно виконувати свої обов'язки»⁴¹⁵; д) розуміння наслідків, передбачених за порушення Присяги, що знайшло відображення у словосполученні «усвідомлюючи свою високу відповідальність»⁴¹⁶.

Особа, яка призначається на посаду державної служби вперше, виголошує вказаний текст публічно, що означає обов'язкове залучення вказаних законодавцем осіб: а) державних службовців, які займають посади у підрозділі, на посаду у якому призначається особа, яка складає Присягу; б) представників служби управління персоналом державного органу, на посаду у якому призначається відповідна особа. При цьому публічне виголошення тексту Присяги державного службовця супроводжується підписанням цього тексту з метою підтвердження проходження процедури складання та долучення відповідного тексту до особової справи особи, яка призначається на посаду державної служби. Саме з дня складання Присяги особа вважається такою, яка набула статусу державного службовця. Законодавець наголошує і на тому, що факт складання Присяги державного службовця може бути занесено до трудової книжки державного службовця за вимогою останнього, а також відповідний факт є об'єктом моніторингу, із цією метою відомості про нього заносяться до реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування в порядку, який встановлено Пенсійним фондом України за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Існують і негативні випадки, у разі, коли особа, яка призначається на посаду державної служби, відмовляється проходити процедуру складання Присяги державного службовця. У такому випадку особа буде вважатися такою, яка відмовилася від посади державної служби і, відповідно, не набула статусу державного службовця, та, як результат, суб'єкт призначення скасовує акт призначення на посаду державної служби такої особи і застосовується відкладене право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу.

Якщо ж особа успішно пройшла обов'язкову процедуру вступу на посаду державної служби, склала Присягу державного службовця,

⁴¹⁵ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

⁴¹⁶ Там само.

набула особливого правового статусу, вона зобов'язується дотримуватися складеної Присяги упродовж всього часу зайняття відповідної посади, усвідомлюючи настання відповідальності за її порушення, сумлінно виконуючи свої посадові обов'язки. Так, аналізуючи деліктний аспект, за порушення Присяги державного службовця відповідно до Закону України «Про державну службу» законодавець передбачає дисциплінарну відповідальність із застосуванням найжорсткішого дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби.

Ще одним прикладом, який потребує уваги, відповідно до вищевизначеної класифікації є Присяга військовослужбовця, текст якої закріплений Постановою Верховної Ради України від 6 грудня 1991 року № 1936-XII «Про текст Військової присяги»: «Я, (прізвище, ім'я та по батькові), вступаю на військову службу і урочисто клянусь народу України завжди бути вірним і відданим йому, сумлінно і чесно виконувати військовий обов'язок, накази командирів, неухильно дотримуватись Конституції і законів України, зберігати державну і військову таємницю. Я клянусь захищати українську державу, непохитно стояти на сторожі її свободи і незалежності. Я присягаю ніколи не зрадити народу України»⁴¹⁷, крім обов'язкових елементів, які вже зазначалися раніше, відповідний текст Присяги містить ще декілька спеціальних елементів, притаманних особливостям суб'єктів її складання та служби в цілому: а) обіцянка виконувати військовий обов'язок на засадах чесності та сумлінності, в т.ч. виконувати накази командирів; б) збереження державної та військової таємниці; в) захист держави, свободи та незалежності її; г) обіцянка вірності (недопущення зради) суб'єкту, якому складається Присяга – народу України.

Процедура складання Присяги військовослужбовцями є складною, унормованою, деталізованою, закріпленою у Указі Президії Верховної Ради України «Про внесення змін та доповнень до Указу Президії Верховної Ради від 10 жовтня 1991 року «Про текст Військової присяги», яким затверджується «Тимчасове положення про порядок прийняття Військової присяги»⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Про текст Військової присяги : Постанова Верховної Ради України від 06.12.1991 р. № 1936-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1936-12#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

⁴¹⁸ Про внесення змін та доповнень до Указу Президії Верховної Ради від 10 жовтня 1991 року «Про текст Військової присяги» : Указ Президії Верховної Ради України від 14.11.1991 р. 1813а-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1813%D0%B0-12#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

Особа, яка вступає на службу зобов'язується скласти Військову присягу, текст якої згаданий вище, публічно проголошуючи та підписуючи його. Процедура визначається як урочиста, а день складання Присяги – святковим, який супроводжується урочистим маршем, оркестровим виконанням Державного гімну України тощо. Прийняття присяги у штабах військових округів (флоту), армій, корпусів, військових установах може проводитись у конференц-залах та актових залах в урочистій обстановці з виконанням оркестром Державного гімну України⁴¹⁹. З цим пов'язане і розширення кола суб'єктів, які можуть бути присутніми під час процедури: а) батьки; б) рідні; в) гості. Відмітка про факт складання Присяги робиться у військовому квитку (особовому посвідченні).

Присяга працівника поліції, в свою чергу, має свої особливості. Особа, яка вперше вступає на службу в поліції, зобов'язується скласти присягу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію». Тест Присяги працівника поліції має наступний зміст: «Я, (прізвище, ім'я та по батькові), усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави, з гідністю нести високе звання поліцейського та сумлінно виконувати свої службові обов'язки»⁴²⁰, та визначається відповідністю до тексту Присяги державного службовця із особливостями служби, на що наголошується частиною «з гідністю нести високе звання поліцейського». Текст Присяги, відповідно до загальної практики, скріплюється власноручним підписом особи, яка її складала, і долучається до особової справи працівника поліції.

Крім визначного суб'єкта, суб'єктом складання Присяги працівника поліції є також курсанти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Законодавець наголошує і на тому, що особи, які вперше приймаються на службу в поліції до початку проходження первинної професійної підготовки за місцем

⁴¹⁹ Про внесення змін та доповнень до Указу Президії Верховної Ради від 10 жовтня 1991 року «Про текст Військової присяги» : Указ Президії Верховної Ради України від 14.11.1991 р. 1813а-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1813%D0%B0-12#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

⁴²⁰ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

проходження служби в терміни, які визначаються керівником органу поліції, а курсанти складають Присягу працівника поліції після їх зарахування на навчання до цих закладів у терміни, які визначаються ректорами відповідних закладів освіти. Процедура відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку складання Присяги працівника поліції»⁴²¹ затверджується та реалізується згідно з визначеним уповноваженими суб'єктами сценарієм.

Посадові особи органів місцевого самоврядування є також суб'єктами складання присяги. Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначені особи, які вперше вступають на службу в органи місцевого самоврядування за винятком посад, зазначених в абзаці другому частини першої статті 10 визначеного Закону (посад сільського, селищного, міського голови), у день рішення про призначення складають Присягу посадових осіб місцевого самоврядування, для виняткових категорій суб'єктів складання Присяги відбувається на сесії відповідної ради. Тест Присяги має наступний зміст: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки»⁴²², який також є релевантним до тесту Присяги державного службовця із врахуванням специфіки служби («вірно служити громаді та народові України»). Особа, яка є суб'єктом складання відповідної Присяги, зачитує її та скріплює підписом, після чого текст зберігається в особовій справі службовця, а відмітка про проходження процедури робиться у його трудовій книжці (за його вимогою). Юридичний факт складання Присяги посадових осіб місцевого самоврядування є також об'єктом моніторингу, про що свідчить обов'язкове занесення інформації про цього до реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування в порядку, затвердженому Пенсійним фондом України за погодженням з центральним органом виконавчої

⁴²¹ Про затвердження Порядку складання Присяги працівника поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2015 № 1453. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1487-15#n14> (дата звернення: 29.11.2025).

⁴²² Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Так, на прикладі розглянутих практик, ознаками присяги публічного службовця можна умовно визначити наступні: а) юридичний факт, що породжує набуття особою особливого правового статусу – статусу публічного службовця; б) це різновид правового символу; в) сферою об'єктивізації є відносини публічної служби; г) нормативно-правова визначеність у джерелах службового права, поєднання у змісті правових приписів із моральноетичними засадами; д) урочиста офіційна публічна унормована процедура складання; е) гарантованість державою заходів правового впливу у випадку порушення; є) санкціонованість державою, із урахуванням історичних передумов формування; ж) різновид клятви особи, яка набуває правового статусу публічного службовця; з) обов'язковий характер⁴²³.

А підсумовуючи особливості процедури складання присяги публічними службовцями відповідно до норм службового законодавства України, доцільно використовувати наступну класифікацію: а) залежно від ступеню деталізації нормативних засад процедури – звичайну або ж спрощену, або ж формальну процедуру (наприклад, процедура складання присяги державного службовця) та «символічно-церемоніальну» або ж ускладнену (наприклад, процедура складання Військової присяги, процедура складання присяги працівником поліції); б) залежно від кількісних показників суб'єктного забезпечення процедури – індивідуальну або ж персоніфіковану (для однієї особи) та «групову» або ж колективну (у випадку, коли декілька осіб складають присягу, в т.ч. й значна кількість осіб (наприклад, процедура складання Військової присяги, присяги працівника поліції); в) залежно від ступеня урочистості – звичайну (без надмірного зосередження уваги додаткових суб'єктів щодо дотримання вимог урочистості процедури, без обов'язкового залучення запрошених гостей, розробки і затвердження сценарію, вимог щодо дрес-коду суб'єктів) та урочисту, сценарно-церемоніальну (із обов'язковим дотриманням вимог щодо забезпечення її характеру (наприклад, процедура складання присяги

⁴²³ Кремена Д. С. Інститут присяги у службовому праві України : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021. 223 с. С. 49.

працівника поліції, Військової присяги); г) залежно від місця проведення такої процедури – звичайну (без уточнення у нормативно-правовому акті, який визначає засади цього питання і, зазвичай, яка здійснюється у приміщенні органу, на посаду у якому особу призначено) та особливу (для проведення якої чітко унормовуються місця (наприклад, процедура складання присяги працівника поліції здійснюється біля пам'ятних меморіалів, обелісків співробітникам, які загинули під час виконання службових обов'язків, біля «знакових» споруд); д) залежно від ступеня активності основного суб'єкта під час складання присяги – звичайну (яка передбачає проголошення тексту присяги особисто особою, підписання тексту присяги, із зазначенням дати), альтернативну (яка передбачає можливість у разі складання присяги декількома особами, проголошення тексту присяги однією особою, а не кожною особою окремо і підписання вже особисто кожною із них. е) залежно від «залучення зовнішніх (сторонніх)» осіб до участі у процедурі складання присяги – просту (за участю лише мінімальної нормативно визначеної кількості суб'єктів, лише тих, чия участь є обов'язковою. В якості прикладу можна навести процедуру складання присяги державного службовця за участю особи, яка складає присягу, представників служби управління персоналом державного органу, державних службовців того структурного підрозділу, на посаду в якому особа призначається (ст. 36 Закону України «Про державну службу»), і складну, що передбачає залучення й інших, в т.ч. й «сторонніх» (по відношенню до органу публічної влади, на посаду в якому особа призначається) осіб (як приклад, залучення ветеранів служби, медіа, представників інших органів публічної влади, близьких осіб тощо)⁴²⁴.

2. Правове регулювання складання присяги публічним службовцем у країнах ЄС: позитивний досвід та можливості для запозичення

В умовах євроінтеграційних прагнень України та на забезпечення державної політики у відповідній сфері, в т.ч. реформування державного управління на шляху до реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки в частині формування системи

⁴²⁴ Кремена Д. С. Інститут присяги у службовому праві України : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 223 с. С. 135–136.

професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян, актуальності набуває й аналіз практики країн ЄС із виокремленням дієвих механізмів з подальшим впровадженням у національну модель.

З огляду на схожість правового регулювання складання присяги та особливості, які визначено позитивним досвідом та які могли б доповнити національну практику, варто проаналізувати нормативні акти службового законодавства таких країн, як: Болгарія, Греція, Польща, Німеччина, Чехія, Угорщина.

Відповідно до норм службового законодавства Болгарії, наприклад, Закону про державного службовця, яким визначається статус державного службовця – особа, яка займає посаду у державній адміністрації, є штатним працівником з оплатою праці та допомагає органу державної влади у реалізації його повноважень, особи приймаються на посаду державного службовця за результатами проходження конкурсного відбору. У разі, якщо проходження є успішним, особа має скласти Присягу.

Текст Присяги державного службовця в Болгарії має наступний зміст: «Присягаюсь під час перебування на державній службі дотримуватися та керуватися Конституцією та законами Республіки Болгарія, добросовісно виконувати мої службові обов'язки у відповідності до інтересів держави»⁴²⁵. Обов'язковими елементами тексту є: а) дотримання законодавства країни у процесі правозастосування при реалізації посадових обов'язків; б) відповідальність виконання останніх та відповідність їх державним інтересам. Сама ж присяга є урочистою обіцянкою, юридичним фактом з огляду на те, що саме з моменту складання особою Присяги виникають службові правовідносини, тобто особа набуває правового статусу державного службовця. Процедура складання Присяги має свої вимоги: а) усна форма; б) публічність; в) урочистість процедури; г) підтвердження підписом особи, що претендує на зайняття посади державного службовця в Болгарії, на декларації про складання Присяги. Існують випадки не складання Присяги з чітким законодавчим закріпленням наслідку цього: а) у випадку, коли особа відмовляється від складання Присяги державного службовця, і, як наслідок, не вступає на службу, уповноважений орган ска-

⁴²⁵ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 399.

совує акт про призначення такої особи на посаду державного службовця; б) у випадку, коли особа не склала Присяги, і, як наслідок, не вступила на службу у межах чітко зазначеного строку з причини, що є поважною, уповноважений орган визначає інший строк, у межах якого особа повинна скласти Присягу, щоб вступити у службові правовідносини⁴²⁶.

Досвід правового регулювання публічної служби Греції представлений Кодексом норм про державних цивільних адміністративних службовців і працівників юридичних осіб публічного права. Особа, яка виявляє бажання займати посаду цивільного службовця (із внутрішнім умовним поділом на: а) державних цивільних адміністративних службовців; б) працівників юридичних осіб публічного права) зобов'язується скласти Присягу перед суб'єктом призначення (органом, що видав акт про призначення такої особи на відповідну посаду). Текст Присяги є різноваріативним і залежить від громадянства та релігійних переконань особи, що її складає. Наприклад, а) для осіб, які є громадянами цієї держави: «Я присягаю бути вірним своїй країні, дотримуватися її Конституції та законів і чесно та сумлінно виконувати свої обов'язки»⁴²⁷; б) для громадян інших держав, які претендують на зайняття посади цивільного службовця: «Я присягаю бути вірним Греції, дотримуватися її Конституції та законів і чесно та сумлінно виконувати свої обов'язки»⁴²⁸; в) для осіб, релігійні переконання яких або не дозволяють скласти Присягу, або у разі, якщо такі особи не відносять себе до жодної релігії, існує окремий текст Присяги: «Я заявляю і підтверджую своєю честю та совістю, що буду вірним Греції, дотримуватися її Конституції та законів і чесно та сумлінно виконувати свої обов'язки»⁴²⁹.

Відповідний Кодекс закріплює і процедуру прийняття Присяги цивільного службовця, як для досвіду національного і попередньої проаналізованої країни, факт складення Присяги – підстава для початку службових правовідносин (прийняття особи на посаду, набуття правового статусу).

⁴²⁶ Кримова Д. С. Компаративно-правовий аналіз присяги в службовому праві України та зарубіжних країн (на прикладі Болгарії, Грузії, Польщі, Греції). *Правові новели*. 2020. № 11. С. 388–392. С. 389.

⁴²⁷ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 529.

⁴²⁸ Там само.

⁴²⁹ Там само.

Виголошення тексту Присяги відбувається у усному порядку, а особа, яка склала її, та орган, який уповноважений на організацію такої процедури, зобов'язані у протокол про факт складання Присяги цивільного службовця поставити власний підпис.

Досвід правового регулювання публічної служби у Польщі, в свою чергу, представлений Законом про цивільну службу, норми якого наголошують на тому, що у разі, якщо особа, яка претендує на зайняття посади цивільного службовця та успішно пройшла конкурсний відбір, зобов'язана скласти Присягу службовця цивільної служби. Зміст тексту Присяги службовця цивільної служби закріплений у тому ж Законі і має свої особливості: «Присягаю служити Польській державі, дотримуватися Конституції Республіки Польща, сумлінно і неупереджено виконувати обов'язки службовця цивільної служби, згідно з найкращими знаннями і волею»⁴³⁰. З огляду на те, що службовому законодавству зарубіжних країн притаманний акцент на врахування релігійних переконань особи, яка претендує на зайняття посади публічної служби, службове законодавство Польщі не є виключенням – Законом про цивільну службу передбачається можливість (за розсудом особи, яка складає Присягу цивільного службовця) доповнювати текст Присяги словами релігійного значення – «і допоможе мені Бог»⁴³¹, тобто така особливість не є нормативною вимогою, і може не використовуватися при прийнятті Присяги.

Сама процедура складання Присяги є схожою до попереднього досвіду, з огляду на форму її – усне виголошення тексту Присяги із подальшим закріплення його особистим підписом. Визначається, що така процедура є обов'язковою та такою, яка свідчить про початок службових правовідносин. Законодавчо закріплено і випадки, за яких особа, яка пройшла конкурсний відбір на посаду цивільної служби, і при цьому відмовляється від складання Присяги – це означає етап закінчення службових правовідносин, за таких умов особа не набуває правового статусу цивільного службовця.

Дещо схожим є досвід Німеччини, правове регулювання публічної служби якої представлене Федеральним законом про статус службовців Федеративної Республіки Німеччина. П. 2 відповідного Закону визначає

⁴³⁰ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 399.

⁴³¹ Там само.

правовий статус суб'єкта складання Присяги – федерального чиновника, а саме: «федеральним чиновником є той, хто знаходиться у публічно-правових службових відносинах і відносинах службової вірності (правовідносини, в яких перебуває чиновник з державним органом) із Федерацією або із безпосередньо федеральною корпорацією, публічною установою або фондом публічного права»⁴³².

Текст Присяги федерального чиновника є офіційно закріпленим у визначеному вище Законі та має наступний зміст: «Я присягаю дотримуватись Основного закону Федеративної Республіки Німеччина і всіх діючих у Федеративній Республіці законів і сумлінно виконувати мої службові обов'язки, допоможи мені Бог»⁴³³. Враховуючи норми щодо осіб, які претендують на посади на посади федеральних чиновників, при цьому мають членство у релігійних громадах, Присяга таких осіб умовно має наступний зміст: «Я обіцяю / заявляю ... дотримуватись Основного закону Федеративної Республіки Німеччина і всіх діючих у Федеративній Республіці законів і сумлінно виконувати мої службові обов'язки». Різноваріативність змісту означає, що особа, яка претендує на посаду публічної служби (федерального чиновника), зобов'язана скласти Присягу, або, враховуючи наявність членства у тій чи іншій релігійній громаді, замість Присяги урочисту заяву. Така особливість має наслідком редагування тексту Присяги, виключаючи з нього слова «я присягаю», натомість, особа зобов'язується урочисто пообіцяти сумлінно та чесно виконувати свої обов'язки, пов'язані з посадою, на яку така особа претендує⁴³⁴. Також Федеральним законом про статус службовців Федеративної Республіки Німеччина дозволяється особам, які є членами релігійних громад, не використовувати при складанні Присяги федерального чиновника слова: «допоможи мені Бог!». У разі, якщо особа, яка претендує на посаду федерального чиновника, відмовляється від проходження процедури складання Присяги або виголошення урочистої обіцянки виконувати сумлінно свої посадові обов'язки, дотримуючись законодавства країни, наслідком для неї є звільнення з посади, закінчення службових правовідносин, особа позбавляється правового статусу федерального чиновника.

⁴³² Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 225.

⁴³³ Там само. С. 244.

⁴³⁴ Кремова Д. С. Присяга в службовому праві України та зарубіжних країн (на прикладі Угорщини, Німеччини, Чехії). *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1 (71). С. 178–182. С. 180.

Досвід Чехії представлений Законом про службу державних службовців у державних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (Закон про службу). Відповідно до визначеного Закону державним службовцем є працівник, який здійснює державне управління в державних установах. Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, зобов'язується пройти «фільтр» у вигляді конкурсного відбору. У разі, якщо конкурсний відбір пройдений успішно, має скласти Присягу державного службовця.

Текст Присяги державного службовця (Службової присяги) закріплений вказаним Законом і має наступний зміст: «Я свідомо присягаю своєю честю, що при виконанні служби я буду дотримуватися конституційних законів та інших законів і правових положень Чеської Республіки, міжнародних договорів, ратифікованих Чеською Республікою і службових правил, а також розпоряджень мого керівника, виданих відповідно до закону. Я також буду виконувати свої обов'язки належним чином, неупереджено та сумлінно і не буду зловживати посадою державного службовця»⁴³⁵, тобто Присяга є моральним (із правовим регулюванням) зобов'язанням особи виконувати чесно і сумлінно свої посадові обов'язки, дотримуючись норм законодавства.

Як і для попередньо проаналізованого досвіду, день, у який особа, яка претендує на посаду державної служби, склала Присягу є днем початку служби, юридичний факт складання Присяги особою є початком службових правовідносин. Після проголошення Присяги державним службовцем текст закріплюється особистим підписом особи, яка склала таку Присягу, і заноситься до реєстру службових присяг. У разі, якщо особа, яка претендує на посаду державної служби, не складає Присягу державного службовця без поважної на те причини, або відмовляється від її складання, службові правовідносини не починаються, особа не набуває правового статусу державного службовця, що підтверджує важливість та переломний характер етапу прийняття присяги при вступі на посаду державної служби.

Правове регулювання державної служби в Угорщині представлено Законом Угорщини «Про правовий статус державного службовця». Відповідним Законом визначено статус державного службовця в Угорщині як особи, яка займає посаду в апараті а) законодавчої; б) виконавчої;

⁴³⁵ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 288.

в) судової гілки влади, г) в адміністрації президента, та передбачено обов'язок прийняття державним службовцем Присяги як умову вступу на службу (п. 6 Закону).

Тест Присяги державного службовця має наступний зміст: «Я, ..., клянусь бути вірним і відданим своїй країні, Угорській Республіці, та її народу. Я буду дотримуватися Конституції нашої країни, її конституційних норм і законів. Я не буду порушувати державну або службову таємницю. Буду виконувати свої службові обов'язки неупереджено, добросовісно, чесно, виключно відповідно закону, точно і етично поважати людську гідність, у міру моїх можливостей в інтересах мого народу (та місцевій громаді). Я буду вести себе бездоганно, як виконуючи свої професійні обов'язки, так і поза ними, і зроблю все, що в моїх силах, щоб сприяти розвитку Угорської Республіки та її інтелектуальному та матеріальному зростанню. Нехай допоможе мені Бог!»⁴³⁶.

Процедура складання Присяги державним службовцем в Угорщині має урочистий характер, із залученням представників органів державної влади; форма – усне проголошення, із закріпленням тексту особистим підписом особи, яка складає Присягу; відмова від прийняття Присяги державного службовця має наслідком припинення державної служби, особа не набуває правового статусу державного службовця.

Проаналізувавши досвід правового регулювання публічної служби країн ЄС, варто звернути увагу на позитивні елементи існуючих моделей для вдосконалення національної практики, наприклад, щодо систематизації всіх норм, безпосередньо пов'язаних із складанням присяги осіб, які вступають посади публічної служби, в єдиному кодифікованому акті про публічну службу (Греція); визначення обов'язковості присутності керівника служби, безпосереднього керівника, службовців департаменту, відділу тощо (Болгарія), строків, місця складання (Чехія); доцільність закріплення й «урочистої обіцянки», «урочистого зобов'язання» для іноземних громадян та осіб без громадянства (досвід Німеччини) та можливості доповнення особою, яка складає присягу, тексту останньої словами релігійного змісту з урахуванням її релігійних уподобань (Німеччина, Польща); формування реєстру складених присяг (досвід

⁴³⁶ Кременова Д. С. Присяга в службовому праві України та зарубіжних країн (на прикладі Угорщини, Німеччини, Чехії). *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1 (71). С. 178–182. С. 179.

Чехії); оптимізація тексту присяги, із максимальною його лаконічністю (наприклад, вказівкою на зобов'язання особи перед народом і державою професійно служити публічним інтересам), при цьому мінімізацією використання у тексті оціночних понять і словосполучень, які слугують підставою для суб'єктивного тлумачення й різноваріативного застосування⁴³⁷ (досвід Болгарії, Німеччини); можливість деталізації процедурних засад присяги – урочистості (досвід Польщі) тощо.

Висновки

Здійснений аналіз особливостей правового регулювання присяги у службовому законодавстві України та країн ЄС, на прикладі досвіду Болгарії, Греції, Польщі, Німеччини, Чехії та Угорщини, з урахуванням важливості вдосконалення національних правових норм з огляду на євроінтеграційні процеси та на мету реформування державного управління у частині формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян, дозволив визначити роль присяги як невід'ємного етапу процедури вступу на посади публічної служби та обов'язкової умови набуття правового статусу публічного службовця для осіб, які реалізують таке право вперше, із законодавчо визначеною, офіційно закріпленою, деталізованою процедурою його проходження та наслідками відмови від такого.

Анотація

Дослідження присвячене особливостям правового регулювання присяги у службовому законодавстві України та країн ЄС; проаналізовано теоретико-правовий та праксеологічний аспекти складання присяги публічним службовцем в Україні на прикладі Присяги державного службовця, Військової присяги, Присяги працівника поліції та Присяги посадової особи органу місцевого самоврядування; визначено місце якісного формування кадрового ресурсу публічної служби для реалізації Стратегії реформування державного управління України, з урахуванням присяги як обов'язкової умови, «фільтру» на шляху до посади публічної служби для осіб, які претендують

⁴³⁷ Кремова Д. С. Інститут присяги у службовому праві України : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 223 с. С. 135–136.

на такі посади вперше; здійснено класифікацію присяги у службовому праві за різновидом публічної служби, залежно від безпосереднього суб'єкта, правових засад закріплення всіх ознак, ступеню деталізації засад у службовому законодавстві, ступеню урочистості процедури, залежно від імперативного унормування наявності державних символів під час складання; визначено ознаки присяги публічного службовця в Україні та особливості процедури відповідно до службового законодавства України; проаналізовано особливості правового регулювання складання присяги публічним службовцем у країнах ЄС (на прикладі досвіду Болгарії, Греції, Польщі, Німеччини, Чехії та Угорщини) із виділенням позитивних практик та можливостей для запозичення з метою вдосконалення національної моделі.

Ключові слова: *присяга, публічний службовець, публічна служба, службове право, інститут присяги, правовий статус, реформування державного управління, євроінтеграція, законодавство.*

Список використаних джерел:

1. Деякі питання реформування державного управління в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
3. Деякі питання забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 р. № 1190-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-zabezpechennia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-v-ukraini-i291124-1190> (дата звернення: 29.11.2025).
4. Про державну службу : Закон України : науково-практичний коментар за заг. ред. Т. Коломоець, В. Колпакова, Д. Лученка. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 706 с.
5. Кремена Д. С. Інститут присяги у службовому праві України : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 223 с.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

7. Про тест Військової присяги : Постанова Верховної Ради України від 06.12.1991 р. № 1936-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1936-12#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
8. Про внесення змін та доповнень до Указу Президії Верховної Ради від 10 жовтня 1991 року «Про текст Військової присяги» : Указ Президії Верховної Ради України від 14.11.1991 р. 1813а-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1813%D0%B0-12#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
10. Про затвердження Порядку складання Присяги працівника поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2015 № 1453. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1487-15#n14> (дата звернення: 29.11.2025).
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
12. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
13. Кремова Д. С. Компаративно-правовий аналіз присяги в службовому праві України та зарубіжних країн (на прикладі Болгарії, Грузії, Польщі, Греції). *Правові новели*. 2020. № 11. С. 388–392.
14. Кремова Д. С. Присяга в службовому праві України та зарубіжних країн (на прикладі Угорщини, Німеччини, Чехії). *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1 (71). С. 178–182.

ДОКТРИНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Проневич Олексій Станіславович,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри службового та медичного права,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01032, Україна

Махно Аліна Анатоліївна,

аспірант кафедри службового та медичного права,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01032, Україна

Вступ

Публічна служба є унікальним соціально-управлінсько-правовим феноменом, детермінованим прагненням суспільства забезпечити належну реалізацію екзистенційних функцій, іманентних державі та/або місцевому самоврядуванню. Соціальна місія публічної служби полягає у забезпеченні розбудови правової держави, сталого розвитку суспільства та можливостей для максимальної самореалізації кожної особистості, сприянні реалізації суб'єктивних прав приватних осіб та легального публічного інтересу, наданні якісних публічних послуг, здійсненні ефективного управління публічним майном, оперативній ідентифікації та оперативної нейтралізації реальних і потенційних загроз для охоронюваного державою загального блага, здійсненні правосуддя тощо. Багатоманітність і складність виконуваних функцій дала підстави Ю. А. Панейку розглядати державу як «корпорацію публічних служб», що трансформується у контексті еволюції «загального інтересу»⁴³⁸. Тому цілком обґрунтованим є артикульоване законодавцем у пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України дескриптивне тлумачення публічної служби як діяльності на державних політичних посадах, професійної діяльності суддів, прокурорів, військової служби, альтернативної (невійськової)

⁴³⁸ Панейко Ю. А. Наука адміністрації і адміністративного права : у 2 т. Авсбург, 1949. С. 49–51.

служби, дипломатичної служби, іншої державної служби, служби в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування⁴³⁹.

Публічні службовці є своєрідним «становим хребтом» публічної влади, складним конгломератом висококваліфікованих, ефективних та добросовісних менеджерів, ангажованих суспільством для вирішення особливо соціально значущих проблем у штатних умовах та в екстраординарних ситуаціях. Незмінним суспільним стратегічним імперативом є формування високої функціональної спроможності публічних службовців забезпечувати якісну реалізацію функцій держави та місцевого самоврядування як об'єктивного підґрунтя для формування довіри громадян до влади. Априорна націленість публічних службовців на служіння суспільству об'єктивно зумовлює необхідність вичерпного законодавчого закріплення правового статусу публічних службовців. Традиційно суттєву проблему складає коректне визначення каталогу прав і свобод публічних службовців як стрижневого елементу їх правового статусу. Зважаючи на негативний радянський досвід ідеологічної заангажованості державного апарату та сенситивність концепту політичної неупередженості суб'єктів владних повноважень у громадянському суспільстві, особливого значення набуває формування ліберальної правової доктрини політичних прав публічних службовців, вичерпне законодавче закріплення політичних прав публічних службовців та належне інституційне забезпечення їх реалізації. Системний аналіз фахового кросдисциплінарного дискурсу та творчого доробку представників правознавчого дослідницького цеху дає підстави стверджувати, що наразі у вітчизняній юриспруденції не сформувалося усталеної традиції комплексного осмислення доктринальних і легальних засад реалізації політичних прав публічними службовцями.

1. Доктринальна інтерпретація політичних прав людини

Соціалізація та всебічна особистісна самореалізація людини як біосоціальної істоти здійснюється у контексті її залученості до соціуму, акцептуванні та неухильному дотриманні ґрунтованих на взаємній повазі загальноприйнятих правил і процедур, участі у соціально значущих заходах, генеруванні та промоції конструктивних ідей щодо забезпечення

⁴³⁹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 03.11.2025).

суспільного поступу тощо. Легальним підґрунтям соціально-політичної активності людини у демократичному суспільстві є політичні права як невід’ємна складова першого покоління прав людини (тобто закріплених у каталозі прав людини основних можливостей вільного та гідного «політичного життя» людини), що постали під час буржуазно-демократичних революцій у контексті обмеження влади держави над індивідом, запобігання надмірній інтервенції держави у життя суспільства (сферу індивідуальної свободи), запровадження демократичних механізмів ангажементу громадян до формування та реалізації державної політики. Політичні права гармонізовані з іншими правами людини. Політичні права як засадничий елемент демократичного устрою забезпечують реалізацію стрижневого принципу народовладдя. Носіями політичних прав є громадяни, тобто особи, які знаходяться у стійкому правовому зв’язку/відносинах з державою. Політичні права реалізуються громадянами у визначеному законодавчо «просторі свободи».

Аксіоматично, що політичні права людини є однією з фундаментальних цінностей громадянського суспільства. Політичні права у доктринальному розумінні є гарантованою Конституцією України можливістю участі громадян у суспільно-політичному житті, управлінні державними і суспільними справами, виробленні та ухваленні загальнообов’язкових рішень, пов’язаних із задоволенням безумовних потреб територіальних громад/соціальних спільнот, гармонізацією легального приватного та публічного інтересу щодо доступу до загального блага на засадах справедливості та рівності. Політичні права мають ціннісний, легальний та інструментальний виміри. Артикуляція, легальне закріплення та реалізація політичних прав людини здійснюється крізь призму дотримання класичного принципу кореспондування / єдності конституційних прав і обов’язків. Принагідно зауважимо, що на перший погляд у розділі II Конституції України обов’язкам людини і громадянина приділено недостатньо уваги (йдеться лише про формальне закріплення у статті 65 обов’язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів, статті 66 обов’язку щодо незаподіювання шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовування завданих ним збитків, статті 67 обов’язку щодо сплати податків і зборів у встановлених законом порядку і розмірах, статті 68 щодо обов’язку неухильного додержання Конституції України та законів України, непосагання на права і свободи, честь і гідність інших

людей⁴⁴⁰). Водночас наголосимо, що законодавець не прагнув зосередити обов'язки людини та громадянина в певному розділі Конституції України. Як наслідок, обов'язки людини та громадянина розпорошено по тексті Основного Закону, а також артикульовано в низці конституційних законів.

Ліберальна доктрина політичних прав у широкому сенсі може бути визначена як об'єктивно зумовлена сукупність взаємопов'язаних універсальних ідей, принципів і норм, що конституують право людини ініціативно брати участь у суспільно-політичному дискурсі, формуванні представницьких колегіальних органів публічної влади, управлінні державними справами/формуванні та реалізації державної політики в окремих сферах суспільних відносин, вирішенні питань місцевого значення на рівні територіальної громади, здійсненні контролю публічно-владної та публічно-сервісної діяльності адміністративних органів, публічній комунікації з державними та недержавними суб'єктами з широкого спектру особливо соціально значущих питань тощо. Примітно, що політичні права мають інтегральний характер. Зобов'язальним суб'єктом / головним адресатом політичних прав є держава як універсальний владно-правовий інститут загальної публічно-владної компетенції. Примітно, що політичні права не є невідчужуваними. В окремих випадках вони можуть обмежуватися на підставі приписів закону в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Положення доктрини політичних прав артикульовано в міжнародно-правових актах про права людини та легально закріплено в конституціях демократичних держав. Аналіз тексту Конституції України дає можливість виокремити такі політичні права громадян: право на інформацію (ч. 2 ст. 34); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38); право брати участь у всеукраїнському референдумі (ч. 1 ст. 38); право брати участь у місцевих референдумах (ч. 1 ст. 38); право вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38); право на рівний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38); право

⁴⁴⁰ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.11.2025).

громадян України збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 40), право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44). Зауважимо, що в Конституції України артикульовано право участі громадян в управлінні державними справами. Буквальне тлумачення цього положення дає підстави припустити, що зміст окресленого права не поширюється на муніципальну сферу. Натомість у рішенні Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 констатовано, що «органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні є органами державної влади»⁴⁴¹. Перспектива вирішення зазначеної колізії полягає у використанні родового концепту «публічні справи» або ж розмежуванні категорій «державні справи» та «муніципальні справи».

Зазначимо, що у вітчизняному науковому дискурсі відсутнє консolidоване / уніфіковане доктринальне тлумачення концепту «політичні права». На думку В. Бука, політичні права і свободи є іманентними громадянам від народження легальними можливостями активно впливати у встановлених законом межах і формах на організацію й діяльність держави та її органів, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів політичної системи, брати участь у політичному житті⁴⁴². Л. Гураль визначає політичні права та свободи як невід'ємні та невідчужувані можливості людини брати участь у державному та громадському житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, органів місцевого самоврядування, політичних партій та інших об'єднань громадян політичного спрямування⁴⁴³. В. Федоренко визначає політичні права і свободи громадян України як встановлені Конституцією та законами України форми політичної участі громадян

⁴⁴¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text> (дата звернення: 05.11.2025)).

⁴⁴² Бук В. Зміст конституційних політичних прав і свобод. *Право України*. 2001. № 9. С. 21.

⁴⁴³ Гураль Л. Політичні права людини і громадянина в сучасній Україні. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2016. Вип. 10. С. 125.

в управлінні державними справами, зміст яких передбачає об'єднання в політичні партії та інститути громадянського суспільства, участь у виборах, референдумах і мирних зібраннях, звернення з петиціями до органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁴⁴⁴. Ж. М. Пустовіт розглядає політичні права і свободи як інструмент забезпечення кожній людині можливості бути самостійним суб'єктом суспільного життя⁴⁴⁵. Представниця політологічної науки У. В. Ільницька невинуватно еkleктично інтерпретує політичні права і свободи як «права, що належать особі як члену політичного співтовариства, коли він виступає як громадянин держави»⁴⁴⁶. Досить обґрунтованою є інтерпретація А. В. Пехник політичних прав як забезпечених юридично засобів можливої поведінки, що гарантують свободу дій громадян та участь у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування⁴⁴⁷. Заслуговує на увагу описовий методологічний підхід Т. М. Заворотченко до сутнісного пізнання феномену політичних прав крізь призму виокремлення низки їх характерних ознак (сприйняття політичних прав як сукупності фактичних можливостей участі громадянина у «суспільно-політичній і державній діяльності», маркера індексу політичної свободи в суспільстві, юридичного інструмента реалізації принципу народовладдя, легального засобу задоволення «суспільних потреб і особистих інтересів громадян», інтеграційного соціально-правового чинника (тобто визнання переважно колективного характеру політичних прав та «загальності політичних прав і свобод») тощо⁴⁴⁸. Враховуючи стан наукового дискурсу щодо сутності політичних прав, вважаємо доцільним доктринально дефініціювати політичні права як ґрунтовані на цінностях партисипативної демократії формально визначені та законодавчо

⁴⁴⁴ Федоренко В. Політичні права та свободи людини і громадянина в Україні: поняття, види, характеристика. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 81.

⁴⁴⁵ Пустовіт Ж. М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні : навч. посіб. К. : КНТ, 2009. 323 с. С. 40.

⁴⁴⁶ Ільницька І. В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах. *Наукові праці. Політологія*. 2016. Вип. 185. Т. 197. С. 38.

⁴⁴⁷ Пехник А. В. Політичні права та свободи: актуалізація питання та оцінка рівня забезпечення. *Політичне життя*. 2020. № 4. С. 77.

⁴⁴⁸ Заворотченко Т. М. До питання про місце політичних прав і свобод людини й громадянина в системі конституційних прав і свобод людини й громадянина в Україні. *Вісник Університету Альфреда Нобеля. Серія: Право*. 2020. № 1. С. 44.

закріплені можливості активної соціальної поведінки громадянина, спрямованої на забезпечення реалізації його легального інтересу щодо ініціативної та конструктивної участі у суспільно-політичному житті, формуванні інституційно спроможних представницьких органів публічної влади, здійсненні людиноцентричного та інклюзивного публічного адміністрування, партнерській публічній комунікації із суб'єктами владних повноважень та інститутами громадянського суспільства щодо пошуку раціональних, правомірних та соціально акцептованих управлінсько-правових алгоритмів вирішення широкого спектру екзистенційних питань, що виникають на загальнонаціональному, регіональному та локальному рівнях. Хоча політичні права іманентні усім повнолітнім та правосуб'єктним громадянам України, однак належність особи до наділених особливим правовим статусом окремих соціальних спільнот зумовлює специфіку реалізації нею політичних прав.

2. Правові засади реалізації політичних прав публічними службовцями

Публічні службовці є унікальною професійною спільнотою, покликаного служити суспільству шляхом належного виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Публічні службовці як посадові / службові особи є особливими суб'єктами політичних прав, що об'єктивно зумовлено їх належністю до суб'єктів владних повноважень. Відповідно до пункту 7 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України до суб'єктів владних повноважень віднесено органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органи місцевого самоврядування, органи військового управління, їх посадових чи службових осіб, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг⁴⁴⁹. Наявність спеціального правового статусу суттєво впливає на реалізацію політичних прав публічними службовцями. Зауважимо, що перелік, обсяг і порядок реалізації політичних прав публічних службовців залежить від займаних ними посад публічної служби.

⁴⁴⁹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

Політичні права публічних службовців характеризується такими особливостями: є правами, реалізація яких спрямована на зайняття посад публічної служби та здійснення публічної влади у межах виконання посадових обов'язків публічними службовцями; на можливість реалізації політичних прав публічними службовцями впливає ценз громадянства (формальна вимога щодо наявності громадянства України у Президента України, народних депутатів України, місцевих голів та депутатів місцевих рад закріплена у Виборчому кодексі України (статті 75, 134, 193)⁴⁵⁰, щодо членів Кабінету Міністрів України у статті 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁴⁵¹, щодо посадових осіб місцевих державних адміністрацій у статті 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁴⁵², щодо державних службовців у статті 1 Закону України «Про державну службу»⁴⁵³, щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування у статті 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁴⁵⁴, щодо суддів у статті 52 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁴⁵⁵ тощо); на здійснення політичних прав публічними службовцями накладаються окремі обмеження, зумовлені виконанням ними функцій держави або місцевого самоврядування та наділенням публічно-владними повноваженнями приймати рішення та вчиняти дії, що мають юридичні наслідки для приватних осіб (обмеження у системі публічної служби детерміновані прагненням суспільства забезпечити ефективне функціонування органів публічної влади, запобігти зловживанню владою або службовим становищем, створити умови для належного виконання публічними службовцями посадових обов'язків).

Межі допустимих обмежень щодо реалізації публічними службовцями політичних прав залежать від посади публічної служби. Як наслідок,

⁴⁵⁰ Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁵¹ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁵² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁵³ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁵⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁵⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

сукупність політичних прав, якими наділені службовці, що обіймають політичні посади (Президент України, члени Кабінету Міністрів України, депутати Верховної Ради України, депутати місцевих рад тощо), суттєво відрізняються від сукупності політичних прав державних службовців або посадових осіб органів місцевого самоврядування, які обіймають адміністративні посади.

Наголосимо, що виконання посадових обов'язків публічними службовцями ґрунтується на обов'язковому дотриманні обмежувального концепту-імперативу щодо політичної неупередженості, тобто недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення публічного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. Чинне вітчизняне службове законодавство містить об'єктивно зумовлені правові максими-запобіжники потенційних проявів політичної упередженості публічними службовцями.

С. А. Федчишин обґрунтовано констатує, що вітчизняна модель правообмеження державних службовців щодо партійної належності впроваджена Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року та передбачає диференційований підхід до врегулювання відповідних вимог залежно від категорії посади державного службовця⁴⁵⁶. Відповідно до частини 3 статті 10 Закону України «Про державну службу» державному службовцю заборонено таке: бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А» (на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії); обіймати посади в керівних органах політичної партії; суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях. Невиконання вимог щодо політичної

⁴⁵⁶ Федчишин С. А. Правообмеження державних службовців щодо партійної належності: українська модель в умовах упровадження європейських стандартів. *Ампаро. Спеціальний випуск*. 2022. Т. 2. С. 123.

неупередженості державного службовця визнано дисциплінарним проступком (пункт 8 частини 2 статті 65 зазначеного закону)⁴⁵⁷. Зазначені постулати закріплено для муніципальних службовців в частині 2 статті 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077-IX (цей закон набере чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX)⁴⁵⁸. Згідно з частиною 4 статті 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у контексті встановлення вимог щодо несумісності прямо передбачено, що суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках (перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації)⁴⁵⁹. У Законі України «Про прокуратуру» закріплено правові імперативи щодо незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного впливу (пункт 5 частини 1 статті 3), політичної нейтральності прокуратури (пункт 6 частини 1 статті 3), заборони прокурору належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках (частини 3 статті 18)⁴⁶⁰. Принцип політичної неупередженості закріплено в статті 10 Закону України «Про Національну поліцію»⁴⁶¹, а також низці інших спеціальних законів, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень.

⁴⁵⁷ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁵⁸ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁵⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁶⁰ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁶¹ Про Національну поліцію : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

На нашу думку, законодавче закріплення імперативу щодо політичної неупередженості публічних службовців зумовлює необхідність диференціації політичних прав публічних службовців на політичні права, реалізація яких безпосередньо пов'язана з виконанням ними службових обов'язків, та політичні права, що реалізуються публічними службовцями поза межами виконання службових обов'язків. Природно, що до першої групи політичних прав публічних службовців належать права, реалізація яких надає публічним службовцям можливість здійснювати професійну діяльність з метою належного забезпечення легального публічного інтересу. Найперше йдеться про інтегральне право на доступ до публічної служби (охоплює право на доступ до державної служби, право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, право на доступ до служби на посаді судді, право на заміщення політичних посад публічної служби тощо), право бути обраним до державних органів та органів місцевого самоврядування (пасивне виборче право), право на участь в управлінні публічними справами (охоплює права на участь в управлінні державними справами та право на участь в управлінні місцевими справами / вирішенні «питань місцевого значення»); право на свободу об'єднання в громадські організації; право на свободу слова (з дотриманням легальних обмежень, зумовлених виконанням посадових обов'язків); право на інформацію (з дотриманням легальних обмежень, зумовлених виконанням посадових обов'язків). До другої групи політичних прав публічних службовців належать права, іманентні публічним службовцям як суб'єктам громадянського суспільства. Їх реалізація не пов'язана з виконанням публічними службовцями публічно-владних повноважень відповідно до займаної посади. До цієї категорії входять політичні права, які публічні службовці реалізують нарівні з іншими громадянами, а саме: право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; право обирати (активне виборче право); право на звернення; право на свободу слова (поза межами виконання посадових обов'язків); право на інформацію (поза межами виконання посадових обов'язків); право за свободу зібрань. Таким чином, специфіка адміністративної правосуб'єктності публічних службовців зумовлює необхідність дуалістичного тлумачення окремих публічних прав залежно від того, чи виконує публічний службовець посадові обов'язки/публічно-владні повноваження або ж перебуває поза службою.

В Україні існує усталена традиція диференціації нормативно-правового регламентування здійснення політичних прав окремими категоріями публічних службовців.

У Законі України «Про державну службу» забезпечено регулювання реалізації державними службовцями п'яти політичних прав, а саме: права на доступ до державної служби (розділи IV, V та IX); права на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій (пункт 9 частини 1 статті 7); права на інформацію (пункт 12 частини 1 статті 7); права на свободу вираження поглядів (переважно в контексті застосування обмежень) (частина 2 статті 10); окремі особливості реалізації пасивного виборчого права шляхом участі у виборчому процесі (частина 4 статті 10)⁴⁶². У Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158, значною мірою визначено умови та спеціальні обмеження, що накладаються на державних службовців при здійсненні ними права на свободу слова (пункт 2 розділу II, пункт 2 розділу III, пункт 2 розділу IV). Важливе значення має артикуляція етико-комунікаційного постулату щодо реалізації свободи слова під час комунікації в глобальній мережі «Інтернет» (пункт 2 розділу II)⁴⁶³.

Примітно, що найбільшим обсягом політичних прав наділені публічні службовці, які обіймають політичні посади. Водночас зауважимо, що порядок реалізації політичних прав членів Кабінету Міністрів України законодавчо не встановлено. Загальні умови доступу до політичних посад членів Кабінету Міністрів України визначено в розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (статті 114, 115). Нормами Закону України «Про Кабінет Міністрів України» врегульована реалізація права на участь в управлінні публічними справами (статті 1, 2, 19, 20, 27, 28, 29, 30 тощо) та права на доступ до публічної служби (статті 6, 7, 8, 9, 10, 12–18, 47)⁴⁶⁴. Принагідно зазначимо, що право

⁴⁶² Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁶³ Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

⁴⁶⁴ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

на інформацію та право на свободу слова у положеннях цього закону свого втілення не знайшли.

Специфіка реалізації політичних прав муніципальними службовцями визначена нормами законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». У цих законодавчих актах особлива увага приділена забезпеченню права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування та права на участь в управлінні місцевими справами. Право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування деталізовано у статтях 49 та 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у статтях 5, 9 (певні аспекти), 10, 11, 12, 17, 18 та 20 чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Право на участь в управлінні місцевими справами відображено у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 49, 50, 51, 52, 55 тощо). Порядок реалізації пасивного виборчого права щодо заміщення виборних посад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина 2 статті 12, частина 2 статті 45, стаття 49, стаття 55⁴⁶⁵). Зазначеними законами передбачено порядок реалізації права на інформацію (частина 10 статті 49 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁴⁶⁶).

Правове регулювання реалізації політичних прав прокурорами має відчутну специфіку, зумовлену виконанням прокуратурою низки важливих функцій держави, а саме: підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

⁴⁶⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

⁴⁶⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

У титульному законі про прокуратуру міститься детальне визначення порядку та умов реалізації права на доступ до публічної служби (статті 8-1, 16, 27-42, 51-64 Закону України «Про прокуратуру»). Цим законом гарантована можливість реалізації прокурорами права на свободу об'єднання, однак така опція закріплена із застереженням, оскільки законом дозволено цій категорії публічних службовців утворювати громадські організації для захисту своїх прав та інтересів з безумовним дотриманням заборони брати участь у діяльності політичних партій (частина 1 статті 19, частина 3 статті 18 Закону України «Про прокуратуру»)⁴⁶⁷. Відповідно до Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів закріплено імперативи щодо нерозголошення конфіденційної інформації, недопущення руйнівної для репутації органів прокуратури поведінки, а також забезпечення належних взаємовідносин прокурорів з медіа (статті 12, 21, 28)⁴⁶⁸.

У титульному законі про поліцію правовій регламентації реалізації політичних прав поліцейськими приділено достатньо уваги. У Законі України «Про Національну поліцію» досить системно врегульовано окремі аспекти реалізації поліцейськими права на доступ до публічної служби (статті 17, 21, 47–78). Окремі норми закону присвячено висвітленню порядку реалізації права на участь в управлінні публічним справами (стаття 22). Загальні засади реалізації права на інформацію розкрито у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», де визначено порядок направлення письмових запитів до державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб державної форми власності. Також у цьому законі побіжно визначено умови реалізації поліцейськими права на свободу слова (частина 4 статті 10)⁴⁶⁹. Системніше реалізація цього права урегульована в Правилах етичної поведінки поліцейських (пункти 1, 2 розділу II)⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

⁴⁶⁸ Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : затверджено рішенням Всеукраїнської конференції прокурорів від 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

⁴⁶⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

⁴⁷⁰ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 листопада 2016 року № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

Реалізація політичних прав суддями нормативно врегульована. Особливо реалізації права на доступ до посади судді висвітлено у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України (статті 126, 127, 128), а порядок доступу до посад суддів Конституційного Суду України розкрито у розділі XII «Конституційний Суд України» Конституції України (статті 148, 149-1). Спеціальними законодавчими актами детально врегульовано питання реалізації права на доступ до суддівської служби. Так, право на доступ до посади судді врегульовано низкою норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а саме: статтею 20 (щодо адміністративних посад суддів); частиною 7 статті 21 (щодо слідчих суддів), статтею 28 (щодо суддів апеляційних судів); статтею 33 (щодо суддів вищих спеціалізованих судів); статтею 38 (щодо суддів Верховного Суду); статтями 69–82 (щодо порядку зайняття посад судді); статтями 83–91 (щодо кваліфікаційного оцінювання); статтями 52–54 (щодо порядку перебування на посаді судді); статтями 112–125 (щодо умов та підстав для звільнення⁴⁷¹) тощо. Аналогічним чином визначено порядок реалізації права на доступ до суддівської служби суддями Конституційного Суду України (статті 9, 10-1–10-12, 16, 17 та 21 Закону «Про Конституційний Суд України»⁴⁷²). У Кодексі суддівської етики досить детально визначено умови реалізації та застосування обмежень щодо права на свободу слова (статті 10, 11, 12, 13 та 20)⁴⁷³.

Найбільшим обсягом політичних прав наділені народні депутати України як публічні службовців, які обіймають політичні посади. Особливості реалізації права народних депутатів України на доступ до публічної служби визначено у розділі IV «Верховна Рада України» Конституції України (статті 76, 78, 79, 81). У Законі України «Про статус народного депутата України» вичерпно регламентовано реалізацію народними депутатами п'яти політичних прав. Так, у статтях 2, 3, 4 та 5 цього закону визначено порядок реалізації права на доступ до публічної служби. Досить розлого

⁴⁷¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

⁴⁷² Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

⁴⁷³ Про затвердження Кодексу суддівської етики : рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22 лютого 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

артикульовано положення щодо умов реалізації права на участь в управлінні державними справами через здійснення депутатських повноважень (статті 6, 7, 10, 11, 12, 17). Свободі слова присвячено статтю 18 Закону України «Про статус народного депутата України». Ця норма не встановлює жодних обмежень щодо реалізації свободи слова народними депутатами, обмежуючись лише констатацією наявності у народних депутатів можливості виступати з питань депутатської діяльності в медіа, на радіо або на телебаченні. Реалізація права на свободу об'єднань гарантована нормою частини 15 статті 20 закону. Законами України «Про статус народного депутата України» та «Про Кабінет Міністрів України» забезпечено правове регулювання порядку здійснення права народних депутатів України на інформацію. Так, нормами Закону України «Про статус народного депутата України» закріплено право на забезпечення депутата інформацією та порядок її використання (стаття 19), а також визначено умови звернення парламентарів з депутатським запитом (стаття 15) та депутатським зверненням (стаття 16)⁴⁷⁴. А згідно зі статтею 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено можливість народних депутатів отримати інформацію про діяльність Кабінету Міністрів України у рамках «години запитань до Уряду». Суттєвою законодавчою лакуною є відсутність Етичного кодексу народних депутатів України. Наразі у парламенті зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)» (реєстр. № 8327 від 30 грудня 2022 року)⁴⁷⁵.

Обмеження щодо реалізації народними депутатами України свободи слова закріплено у Регламенті Верховної Ради України. Так, парламентарі зобов'язані утримуватися від вживання образливих висловлювань, непристойних слів та закликів до незаконних дій (частина 2 статті 51, частина 1 статті 52). Якщо такі вимоги буде порушено, то головуючий на пленарному засіданні попереджає відповідного депутата про неприпустимість таких висловлювань та закликів або ж взагалі припиняє його

⁴⁷⁴ Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

⁴⁷⁵ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) (реєстр. № 8327 від 30 грудня 2022 року). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/41099> (дата звернення: 24.11.2025).

виступ. У разі, коли ці правила буде порушено повторно, такий депутат позбавляється права виступу на цьому пленарному засіданні (частина 1 статті 52). Зауважимо, що головуючому на пленарному засіданні Верховної Ради України заборонено коментувати та оцінювати промовців та їх виступів, за винятком випадків порушення ними норм депутатської етики (пункт 10 частини 1 статті 27 Регламенту Верховної Ради України)⁴⁷⁶.

Висновки

Резюмуючи, зазначимо, що політичні права є легальним підґрунтям соціально-політичної активності людини у демократичному суспільстві. Політичні права належать до конституційованих в добу буржуазно-демократичних революцій прав людини першого покоління як правового інструменту обмеження влади держави над індивідом. Публічні службовці покликані забезпечувати реалізацію функцій держави та місцевого самоврядування. Наділення публічних службовців публічно-владними повноваженнями зумовлює необхідність вичерпного законодавчого закріплення їх правового статусу, стрижневим елементом якого є права і свободи. Однією з фундаментальних цінностей громадянського суспільства є політичні права як ґрунтовані на цінностях партисипативної демократії формально визначені та законодавчо закріплені можливості активної соціальної поведінки громадянина, спрямованої на забезпечення реалізації його легального інтересу щодо ініціативної та конструктивної участі у суспільно-політичному житті, формуванні інституційно спроможних представницьких органів публічної влади, здійсненні людиноцентричного та інклюзивного публічного адміністрування, партнерській публічній комунікації із суб'єктами владних повноважень та інститутами громадянського суспільства щодо пошуку раціональних, правомірних та соціально акцептованих управлінсько-правових алгоритмів вирішення широкого спектру екзистенційних питань, що виникають на загальнонаціональному, регіональному та локальному рівнях. Публічні службовці є особливими суб'єктами політичних прав, що зумовлено їх належністю до суб'єктів владних повноважень.

Наразі забезпечена диференціація нормативно-правового регламентування реалізації політичних прав окремими категоріями публічних

⁴⁷⁶ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

службовців. Межі допустимих обмежень щодо реалізації публічними службовцями політичних прав залежать від посади публічної служби. Перелік, обсяг і порядок реалізації політичних прав окремими категоріями публічних службовців визначено спеціальними законами. Найбільшим обсягом політичних прав наділені публічні службовці, які обіймають політичні посади. Перспектива новелізації вітчизняного службового законодавства полягає у чіткій диференціації політичних прав публічних службовців на політичні права, реалізація яких безпосередньо пов'язана з виконанням ними посадових обов'язків, та політичні права, що реалізуються публічними службовцями поза межами виконання посадових обов'язків. Правове регулювання реалізації публічними службовцями політичних прав при виконанні ними посадових обов'язків, тобто «переліку дій, що виконуються за посадою публічної служби для реалізації завдань і функцій, покладених на структурний підрозділ чи державний орган в цілому»⁴⁷⁷, має здійснюватися крізь призму системної імплементації ціннісно-діяльнісного правового постулату щодо націленості публічної служби на служіння суспільству та забезпечення реалізації легального публічного інтересу.

Анотація

Розділ колективної монографії присвячений комплексному осмисленню доктринально-правових засад реалізації політичних прав публічними службовцями. Констатовано, що політичні права є легальним підґрунтям соціально-політичної активності людини у демократичному суспільстві. Політичні права належать до конституйованих у добу буржуазно-демократичних революцій прав людини першого покоління як правового інструменту обмеження влади держави над індивідом. Публічні службовці покликані забезпечувати реалізацію функцій держави та місцевого самоврядування. Наділення публічних службовців публічно-владними повноваженнями зумовлює необхідність вичерпного законодавчого закріплення їх правового статусу, стрижневим елементом якого є права і свободи. Однією з фундаментальних цінностей громадянського

⁴⁷⁷ Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 вересня 2019 року № 172-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1077-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

суспільства є політичні права як ґрунтовані на цінностях партисипативної демократії формально визначені та законодавчо закріплені можливості активної соціальної поведінки громадянина, спрямованої на забезпечення реалізації його легального інтересу щодо ініціативної та конструктивної участі у суспільно-політичному житті, формуванні інституційно спроможних представницьких органів публічної влади, здійсненні людиноцентричного та інклюзивного публічного адміністрування, партнерській публічній комунікації із суб'єктами владних повноважень та інститутами громадянського суспільства щодо пошуку раціональних, правомірних та соціально акцептованих управлінсько-правових алгоритмів вирішення широкого спектру екзистенційних питань, що виникають на загальнонаціональному, регіональному та локальному рівнях. Публічні службовці є особливими суб'єктами політичних прав, що зумовлено їх належністю до суб'єктів владних повноважень. Наразі забезпечена диференціація нормативно-правового регламентування реалізації політичних прав окремими категоріями публічних службовців. Межі допустимих обмежень щодо реалізації публічними службовцями політичних прав залежать від посади публічної служби. Перелік, обсяг і порядок реалізації політичних прав окремими категоріями публічних службовців визначено спеціальними законами. Найбільшим обсягом політичних прав наділені публічні службовці, які обіймають політичні посади. Перспектива новелізації вітчизняного службового законодавства полягає у чіткій диференціації політичних прав публічних службовців на політичні права, реалізація яких безпосередньо пов'язана з виконанням ними посадових обов'язків, та політичні права, що реалізуються публічними службовцями поза межами виконання посадових обов'язків. Правове регулювання реалізації публічними службовцями політичних прав при виконанні ними посадових обов'язків має здійснюватися крізь призму системної імплементації ціннісно-діяльнісного правового постулату щодо націленості публічної служби на служіння суспільству та забезпечення реалізації легального публічного інтересу.

Ключові слова: доктринально-правові засади, реалізація, політичні права, публічні службовці, функції держави, місцеве самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Панейко Ю. А. Наука адміністрації і адміністративного права : у 2 т. Авгсбург, 1949. 463 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 03.11.2025).
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.11.2025).
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text> (дата звернення: 05.11.2025).
5. Бук В. Зміст конституційних політичних прав і свобод. *Право України*. 2001. № 9. С. 21–23.
6. Гураль А. Політичні права людини і громадянина в сучасній Україні. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2016. Вип. 10. С. 125–130.
7. Федоренко В. Політичні права та свободи людини і громадянина в Україні: поняття, види, характеристика. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 81–87.
8. Пустовіт Ж. М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні : навч. посіб. К : КНТ, 2009. 323 с.
9. Ільницька І. В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах. *Наукові праці. Політологія*. 2016. Вип. 185. Т. 197. С. 37–41.
10. Пехник А. В. Політичні права та свободи: актуалізація питання та оцінка рівня забезпечення. *Політичне життя*. 2020. № 4. С. 74–78.
11. Заворотченко Т. М. До питання про місце політичних прав і свобод людини й громадянина в системі конституційних прав і свобод людини й громадянина в Україні. *Вісник Університету Альфреда Нобеля. Серія «Право»*. 2020. № 1. С. 42–49.
12. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

13. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

14. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

15. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

17. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

18. Федчишин С. А. Правообмеження державних службовців щодо партійної належності: українська модель в умовах впровадження європейських стандартів. *Ампаро. Спеціальний випуск*. 2022. Т. 2. С. 123–129.

19. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

20. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

21. Про Національну поліцію : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

22. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

23. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

24. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : затверджено рішенням Всеукраїнської конференції прокурорів від 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

25. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 листопада 2016 року № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text> (дата звернення: 16.11.2025).

26. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

27. Про затвердження Кодексу суддівської етики : рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22 лютого 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

28. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 21.11.2025).

29. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) (реєстр. № 8327 від 30 грудня 2022 року). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/41099> (дата звернення: 24.11.2025).

30. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

31. Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 вересня 2019 року № 172-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1077-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

**«ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК» ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ
ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ЙОГО СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ:
ВИМІР СУЧАСНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ, УНОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ**

Коломось Тетяна Олександрівна,

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України,

Заслужений юрист України, декан юридичного факультету,

Запорізький національний університет

вул. Університетська, 66, м. Запоріжжя, 69011, Україна

Вступ

В умовах сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, «ускладнених» дією правового режиму воєнного стану, впровадження та продовження дії якого зумовлено зовнішньою збройною агресією проти України, реалізації євроінтеграційних та північноатлантичних прагнень формування майбутнього нашої держави не тільки не втрачає своєї актуальності, але й істотно актуалізується потреба у формуванні високопрофесійного корпусу державних службовців, спроможних забезпечити кадровий супровід всіх цих процесів, із адаптацією до новітніх вимог часу, потреб та запитів держави та суспільства, із стійкістю до новітніх загроз регіонального, глобального характеру. Ресурс державної служби, всього її кадрового аспекту посідає у механізмі ефективної практичної реалізації вищезазначених процесів своє чільне місце і від того, яким буде рівень професійної спроможності державних службовців супроводжувати зазначені процеси залежить загальний результат. Нові виклики часу, нові запити держави і суспільства перед державними службовцями обумовлюють потребу корегування підходів щодо формування та вдосконалення їхньої професійної компетенції, постійного вдосконалення її, «навчання впродовж всього періоду перебування особи на державній службі», пошуку нових ресурсів та резервів для забезпечення та підтримки в актуальному стані рівня професійної спроможності, професійної адаптивності, гучності та стійкості державних службовців. Така підвищена увага до відповідних питань є цілком з огляду на те, що професійний вимір (елемент) службової кар'єри

державного службовця є предметом особливої уваги законодавця у контексті вирішення зобов'язань України на шляху до її членства до ЄС, впровадження європейських правових стандартів права публічної служби. Саме погляд на професійне зростання державних службовців як складову службової кар'єри дозволяє не тільки підтвердити важливість його, значущість для регулювання вищезазначених питань загальнодержавного значення, але й усвідомити всю унікальність його, з огляду на резерви, які можна використати в умовах формування нових викликів часу й потреб держави та суспільства. Саме погляд на професійне зростання державних службовців у розрізі формування та вдосконалення загальних та спеціальних компетентностей, необхідних для ефективної професійної їх служіння публічним інтересам, дозволяє виявити дієві інструменти, використання яких дозволяє забезпечити достатній рівень його професійної спроможності в реальних умовах воєнного часу, визначити пріоритети для використання їх використання для повоєнної відбудови та євроінтеграційних процесів, в т.ч. й із формуванням пропозицій для унормування засад відповідної діяльності, формування практики правозастосування. Професійне зростання варто розглядати саме в аспекті службової кар'єри державного службовця, із усвідомленням його динамічності, диспозитивності, широких передумов для прояву суб'єктивного розсуду державного службовця як щодо змісту, інтенсивності, тривалості його, так і зовнішніх форм прояву, а отже і впливу на формування своєї службової кар'єри.

Дослідження відповідного питання нерозривно пов'язане із роботою з різноманітними джерелами, з огляду на міждисциплінарність відповідної проблематики, роботи із працями представників різних наукових напрямків, бо вузькоспеціалізованих праць, на жаль, майже немає. Дієвим вбачається використання різноманітних методів наукового пізнання, що дозволяє з'ясувати всю унікальність професійного розвитку державного службовця як складової його службової кар'єри, працювати на різних рівнях наукового сприйняття, використовуючи ресурс як загальнонаукових, так і спеціальних методів наукового пізнання, як-то: синергетичного, порівняльно-правового, спеціально-юридичного, логічного, діалектичного, індукції, синтезу, аналізу тощо. Сформульовані положення цілком можуть бути корисними для виконання галузевих наукових робіт у рамках реалізації Пріоритетних напрямків наукових

досліджень з проблематики права, затверджених Загальними зборами НАПрН України, й слугувати складовою новітнього вітчизняного наукового фундаменту для законопроектної діяльності, зорієнтованої на врегулювання відносин у сфері державної служби.

1. Службова кар'єра як сфера об'єктивізації «професійного розвитку» державного службовця: та питання їх співвідношення

«Базовий» законодавчий акт – Закон України «Про державну службу» норми-дефініції «службова кар'єра» не містить, не зважаючи на наявність ст. 2 «Визначення термінів», яка фіксує цілий ряд термінів, які безпосередньо пов'язані тим чи іншим чином із службовою кар'єрою, – «посада державної служби», «професійна компетентність», «професійний розвиток», «професійне навчання», в той час як сам термін «службова кар'єра», так і визначення «службова кар'єра» відсутні. Не зважаючи на це, законодавець виокремлює «службову кар'єру» у предметі правового регулювання й присвячує унормуванню її засад цілий розділ – Розділ V, який має назву «Службова кар'єра», об'єднуючи одразу декілька статей, серед яких: стаття 38. «Проходження державної служби», стаття 39. «Ранги державних службовців», стаття 40. «Просування державного службовця по службі», стаття 41. «Переведення державних службовців», стаття 42. «Службове відрядження», стаття 43. «Зміна істотних умов державної служби», стаття 44. «Оцінювання результатів службової діяльності», стаття 45. «Публічний звіт керівника органу виконавчої влади», стаття 46. «Стаж державної служби», стаття 47. «Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу», стаття 48. «Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців», стаття 49. «Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця», що й дозволяє сформулювати уявлення про те, що саме законодавець вважає «службовою кар'єрою» – просування особи по службі, із зайняттям вищих посад, присвоєнням рангів, професійним розвитком, оцінюванням результатів службової діяльності особи, із численними процедурами, які супроводжують відповідні процеси.

У той же час у науці проблематика службової кар'єри досліджується вже впродовж тривалого часу представниками різних наукових напрямків, із різним ступенем «занурення» у її ресурс. Одразу варто зазначити, що питання службової кар'єри привертають уваги представників різних

наук, що й дозволяє вести мову про багатовимірність, комплексність, міждисциплінарність її ресурсу. Серед тих, хто досліджував різні аспекти службової кар'єри, – вчені-психологи, вчені-педагоги, вчені-представники науки публічного управління та адміністрування, вчені-економісти, вчені-правники тощо. Цілком логічним є те, що акценти уваги у представників різних наук є різними, що й підтверджує унікальний ресурс службової кар'єри. Із акцентом уваги на розуміння змісту «кар'єра» у її поєднанні із «службовою», представники різних наукових напрямків виділяють в якості «базових» поглядів на неї: модель переміщення особи із вищестоящих суспільних позицій до вищих» (соціологи)⁴⁷⁸, «як концепт, що відображає рух особи у межах певної соціальної, професійної, майнової, адміністративної ієрархічної структури»⁴⁷⁹, із фактично акцентом уваги на «ролі» особи, які вона виконує впродовж свого життя, в т.ч. й на державній службі (соціологи), «етапність індивідуального розвитку» (психологи)⁴⁸⁰, «залежність трудової (службової) кар'єри від типу особистості, яка формується під впливом певних соціальних факторів, взаємодії із мікросередовищем» (соціальні психологи)⁴⁸¹, із фактично акцентом уваги на «зв'язку типу особистості та її кар'єрного зростання й залежності останнього від того соціального середовища, в якому особа перебуває, та від її індивідуальних характеристик»⁴⁸², «як сполучної ланки між прагненням особи та еволюцією соціальних структур» (представники науки менеджменту людських ресурсів, менеджмент персоналом)⁴⁸³, «власні судження особи про своє майбутнє, очікувані шляхи

⁴⁷⁸ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 13.

⁴⁷⁹ Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 706.

⁴⁸⁰ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 13.

⁴⁸¹ Там само.

⁴⁸² Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 707.

⁴⁸³ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 13.

самовираження й задоволення» (представники науки менеджменту організацій)⁴⁸⁴, із акцентом уваги не тільки на «зв'язку» із виробничим контекстом «розвитку особи», але й її соціального досвіду, цінностей і сенсів суспільства⁴⁸⁵, як «усвідомлений особою образ свого професійного майбутнього»⁴⁸⁶, як «цілеспрямований процес та результат формування життєвої траєкторії людини, яка поєднує як найближчу, так і далеку перспективу, із урахуванням як цілей та цінностей суспільства, так і аналогів особистості, що й дозволяє охарактеризувати як людину та її місце у суспільстві» (педагоги)⁴⁸⁷. Питому вагу уваги дослідженню службової кар'єри приділяють й представники юридичної науки, серед яких вчені-адміністративісти, вчені-трудовики. Так, наприклад, Л. Біла-Тіунова, аналізуючи домінуючи у науці в цілому підходи до розуміння службової кар'єри, зазначає, що остання розглядається як «...цілеспрямоване просування особи по державній службі з метою задоволення публічних інтересів та реалізації своїх інтересів шляхом заміщення вищої посади або присвоєння вищого рангу»⁴⁸⁸, із виокремленням «загального» аспекту кар'єри (послідовний розвиток людини в основних сферах її життя, її динаміка), «об'єктивно-організаційного» аспекту («просування особи сходинками», із набуттям досвіду, компетентностей), «суб'єктивно-індивідуального» аспекту (усвідомлення особою свого службового майбутнього)⁴⁸⁹, із зазначенням того, що таким є «домінуючий» підхід до розуміння службової кар'єри в науці публічного управління та адміністрування (раніше – державного управління), а також окремо зупиняючись на аналогічних підходах стосовно розуміння службової кар'єри представниками юридичної науки, із акцентом уваги насамперед на той

⁴⁸⁴ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 13.

⁴⁸⁵ Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 707.

⁴⁸⁶ Там само..

⁴⁸⁷ Ломей Д. В. Шодо визначення професійної (службової) кар'єри працівника. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 1 (67). Том 2. С. 42.

⁴⁸⁸ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 8

⁴⁸⁹ Соколова В. В. Службова кар'єра державного службовця : автореф. магістр. роботи : 281 «Публічне управління та адміністрування». Миколаїв, 2019. С. 8.

нормативний матеріал, які фіксує засади службової кар'єри особи. Всі ці різногалузеві підходи до розуміння службової кар'єри дозволяють погодитися із тим, що словосполученні «службова кар'єра» перша складова – «службова» фактично є «стабільною», «уніфікованою» у розумінні «зорієнтованої на інтереси інших осіб», «інтереси спільні», «публічні інтереси», водночас друга складова – «кар'єра» є багатовимірною, поліінтерпретаційною. Л. Біла-Тіунова, Є. Фролова пропонують узагальнений погляд на «ключові напрямки такої інтерпретації» – «як ... форми людської діяльності, як виду занять або професійного зростання, процесу службового зростання ..., як руху у межах конкретної професійної сфери ..., як просування в будь-якому роді професійної діяльності, ... як соціального статусу, ... як шляху до професійного та суспільного визнання, ... як життєвої перспективи, ... як системного просування особи в межах професійної, суспільної, адміністративної чи іншої ієрархії, ... як послідовної зміни трудових ролей, соціальних позицій ... впродовж життя ... досягнення визнання, престижу»⁴⁹⁰.

Варто стверджувати, що, з огляду на основні вектори «уваги» до ресурсу службової кар'єри, сформовані у різних науках, «домінуючою» є «прив'язка» службової кар'єри до «просування» особи по службі, із зміною покади, категорії, рангів, що у свою чергу дозволяє асоціювати її із «мобільністю» (оскільки все ж таки відбувається «рух» особи у системі державної служби) й тому для сприйняття службової кар'єри використовуються різні словосполучення – «просування по службі», «рух особи по службі», «мобільність на службі» тощо. Водночас службова кар'єра – це не тільки «рух», «просування», «мобільність», але й «управління кадрами», «управління людськими ресурсами», «управління кадровими ресурсами», що передбачає перерозподіл ресурсів, в т.ч. й пошук та роботу із талантами, ефективне використання кадрового ресурсу державної служби й саме у цьому контексті логічним є погляд на службу кар'єру не тільки у розрізі організаційних дій, пов'язаних із «переміщенням», «пересуванням» державних службовців, але й із модифікацією його «змістовного професійного наповнення», із його професійним

⁴⁹⁰ Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 708.

зростанням, що передбачає, в т.ч. й його професійне вдосконалення, підвищення кваліфікації, професійне навчання, а також особистий розвиток. Саме тому законодавець, формулюючи визначення «професійного розвитку», запропонував наступну норму-дефініцію – «професійний розвиток – це безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей»⁴⁹¹.

Л. Біла-Тіунова, ґрунтовно досліджуючи феномен службової кар'єри, пропонує погляд на неї як на «...наскрізний елемент інституту державної служби», «як публічно-правове явище» й характеризує її, із акцентом уваги на те, що вона «...а) є стратегічною, б) динамічною, в) здійснюється у просторі і у часі, г) нерозривно пов'язана із державною діяльністю, д) є поєднанням індивідуальних інтересів особи та публічних інтересів, є) передбачає в якості кінцевого результату – досягнення певного суспільного становища, е) є можливою за умови взаємодії особи із державою»⁴⁹². Погляд на службову кар'єру як «наскрізний елемент інституту державної служби» демонструють й автори посібника «Публічна служба» Ю. Битяк, Н. Матюхіна, С. Федчишин⁴⁹³. Пропонуючи класифікаційний поділ службової кар'єри за різними критеріями, Л. Біла-Тіунова виокремлює декілька варіантів такого поділу, що дозволяє «глибше зануритися» у ресурс державної служби й усвідомити всю її багатовимірність та комплексність її змісту. Так, серед варіантів розподілу пропонується: а) за місцем проходження – внутрішньоорганізаційна та міжорганізаційна (цілком можна запропонувати в якості аналогу поділ на зовнішню та внутрішню службову кар'єру, із урахуванням того, чи передбачається «вихід» особи при формуванні його службової кар'єри за межі того органу, в якому вона проходила службу до початку «кар'єрного руху»), б) за змістом – посадову та професійну, із акцентом уваги на те, чи мова йде про «зростання особи», із зайняттям нової (вищої) посади,

⁴⁹¹ Про державну службу : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁴⁹² Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 6.

⁴⁹³ Битяк Ю. П. Публічна служба : посібник для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018, С. 145.

чи все ж таки мова йде не про «посадову мобільність», а про «професійне зростання» (наприклад, присвоєння державному службовцеві почесного звання, що не пов'язане із зміною посади, яку особа посідає), в) за професійною спрямованістю – спеціалізовану та неспеціалізовану, г) за напрямком руху – вертикальну, горизонтальну, східну, доцентрову (приховану), д) за можливістю зростання – потенційну та реальну (або ж бажану та дієву), е) швидкістю просування – рівномірну, прискорену, стрімку⁴⁹⁴. Підкреслюючи всю багатовимірність ресурсу службової кар'єри, Л. Біла-Тіунова у ранніх роботах, а також у співавторстві із Є. Фроловою у своїх пізніх роботах пропонує, й із цим варто погодитися, декілька вимірів (аспектів) службової кар'єри (що фактично й обумовлює пріоритезацію будь-якого із них у дослідженнях представників різних наукових напрямків), серед яких: соціальний, правовий, організаційний, процедурний, структурний, публічно-індивідуальний⁴⁹⁵. Що, як наслідок, й обумовлює дуальність погляду на службову кар'єру – у «широкому» та у «вузькому» розумінні, де перший передбачає охоплення «набуття особою статусу державного службовця, просування його по службі, оцінювання результатів службової діяльності, режим службової кар'єри, припинення державної служби, водночас другий обмежується лише просуванням особи за посадами, просування за рангами, заохочення, резюмуючи, що у «широкому» розумінні службова кар'єра – це «проходження служби», а у «вузькому» – це «просування по службі»⁴⁹⁶. Аналогічний підхід щодо розмежування «широкого» та «вузького» розуміння службової кар'єри демонструють й члени авторського колективу підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією П. Діхтієвського, зазначаючи, що «...у «вузькому» розумінні службова кар'єра ототожнюється виключно із просуванням по службі, в той час як у «широкому» розумінні охоплює ... просування по службі, процедури, які створюють передумови для просування по службі або

⁴⁹⁴ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012, С. 7.

⁴⁹⁵ Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 708–709.

⁴⁹⁶ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012, С. 7.

ж є результатом такого просування, а також всі інші процедури, які, хоча і не пов'язані із просуванням, водночас є дотичними до проходження особою служби»⁴⁹⁷. Більше того, із посиланням на посібник «Публічна служба», авторами якого є Ю. Битяк, Н. Матюхіна, С. Федчишин, вони пропонують погляд на службову кар'єру як на поєднання ряду процедур, серед яких: а) процедури просування по службі, б) процедури сприяння просуванню або його результативності, в) процедури, які в цілому пов'язані із перебуванням особи на службі⁴⁹⁸. Службову кар'єру як «стадію проходження державної служби» пропонує розглядати Р. Миронюк, формулюючи її визначення як «...таку, що передбачає просування по службі державних службовців, що здійснюється із урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу»⁴⁹⁹. Визначення є дещо звуженим, бо навіть не містить згадування про присвоєння рангів, й взагалі «за кадрам уваги» інші можливі виміри службової кар'єри, з огляду на багатовимірність її ресурсу.

Детально зупиняючись на аналізі наявних доктринальних підходів щодо розуміння службової кар'єри, авторський колектив навчального посібника «Службове право України» за загальною редакцією А. Берлача, зазначає, що у словосполученні «службова кар'єра» саме «кар'єра» є «центроутворюючою», а отже кар'єра розглядається як «...вид професійної діяльності на окремих етапах трудового шляху людини; професійний ріст і накопичення майстерності, професійних знань і активної життєвої позиції протягом робочого життя людини; види діяльності, поєднані зі способом життя; професійний досвід конкретної людини, що стосується не тільки професії; праця, робота, служба, посада, професія – покликання, із охопленням як службової, так і неслужбової діяльності, яка свідомо підкоряється досягненню певної мети»⁵⁰⁰. Кар'єра розглядається як «процес» і як «результат», саме тому у запропонованих формулюваннях

⁴⁹⁷ Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задірака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. С. 485–486.

⁴⁹⁸ Битяк Ю. П. Публічна служба : посібник для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 145–146.

⁴⁹⁹ Службове право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 226.

⁵⁰⁰ Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берlach, Л. С. Проневич, О. Р. Радішевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 292–293.

і зустрічаються словосполучення «вид діяльності», «ріст», «зростання», «майстерність», «професійні знання і компетентності», «професійний досвід». У поєднанні із «службовою» розуміння кар'єри як «діяльності» і «результату» розглядається у «прив'язці» до публічного служіння особи під час перебування на посаді, професійного служіння особи публічним інтересам. Як результат, формулювання службової кар'єри пропонується як «...просування по службі державного службовця шляхом зайняття ним більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому більш високого рангу»⁵⁰¹. Аналіз запропонованого визначення, із урахуванням уточнення, сформульованого вченими-правниками, – «...службова кар'єра має важливе значення у підвищенні ефективності і дієвості державної служби, професійності та компетентності державних службовців»⁵⁰², можна погодитися із «триелементним» (тривимірним) поглядом на розуміння службової кар'єри: а) організаційним, який безпосередньо пов'язаний із «просуванням особи по службі», із зайняттям особою нових посад, переведенням до інших органів (підрозділів) у зв'язку зі зміною істотних умов служби, тобто із «зовнішнім просуванням» особи в межах системи державної служби в цілому. «Зовнішнім» його варто вважати у розумінні «виходу» за межі тієї посади, яку особа займала до просування (посада можлива як у структурі того ж органу, а також й у структурі іншого органу). Цей елемент (вимір) службової кар'єри безпосередньо пов'язаний із процедурами стосовно «переміщення» державного службовця між посадами. Другий елемент (вимір) службової кар'єри можна умовно вважати «внутрішнім», хоча він також є організаційним, з огляду на вчинення стосовно державного службовця організаційних дій, проте які: а) пов'язані із присвоєнням особі вищого рангу, однак із збереженням тієї посади, яку особа займала до здійснення відповідних процедур; б) пов'язані зі зміною категорії посад; в) пов'язані із певним «ускладненням» правового статусу державного службовця за рахунок, наприклад, присвоєння почесного звання). І, нарешті, третій елемент (вимір) службової кар'єри професійний, який безпосередньо пов'язаний із «професійним зростанням» особи, її навчанням, набуттям та вдосконаленням

⁵⁰¹ Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берlach, А. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берlach. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 292.

⁵⁰² Там само. С. 295.

навичок, компетентностей, підвищенням кваліфікації тощо⁵⁰³. Саме цей елемент (вимір) варто вважати професійним, пов'язаним із її «професійним зростанням», із «професійним розвитком», бо мова йде не про «переміщення» особи між посадами та рангами, а про «професійне змістовне її наповнення», про «внутрішнє професійне збагачення». Якщо перші два елементи (виміри) службової кар'єри варто вважати такими, що залежать від «зовнішнього» впливу, від «зовнішнього суб'єкта» (керівника, конкурсної комісії тощо), при умови того, що таких суб'єктів може бути не один, а декілька, і ці суб'єкти можуть бути як одноосібними, так і колегіальними. І, навіть, якщо ініціатива може «виходити від самого державного службовця» стосовно, наприклад, бажання прийняти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади, остаточне рішення про практичну реалізацію відповідних елементів (вимірів) службової кар'єри приймає (приймають) саме «зовнішні» суб'єкти. І лише третій елемент (вимір) службової кар'єри безпосередньої пов'язаний із ініціативністю, суб'єктивним розсудом державного службовця (інтенсивність навчання, вдосконалення своїх компетентностей, рівень успішності, новаторство тощо). З огляду на це, всі елементи (виміри) службової кар'єри умовно можна поділити на: а) «зовнішні» (ті, що безпосередньо не залежать від волі та бажання державного службовця, навіть не зважаючи на те, що він і може бути ініціатором виникнення деяких відносин) б) «внутрішній», реалізація якого безпосередньо залежить від ініціативи, волі, бажання державного службовця й ступеню його активності у його реалізації. Якщо перші два пов'язані із організаційними діями, офіційними ініціаторами яких виступають «зовнішні» суб'єкти, із унормуванням процедур, тоді як третій є більш диспозитивним, із більшою мірою прояву суб'єктивного розсуду, свободи державного службовця. Відповідний елемент (вимір) службової кар'єри варто розглядати у безпосередньому зв'язку із професіоналізмом публічного службовця, із його професійною спроможністю та стійкістю, що й дозволяє вести мову про те, що цей елемент (вимір) службової кар'єри є динамічним. За рівнем своєї «професійної спроможності», «професійної конкурентоспроможності», «професійної привабливості» державний службовець «виростає за межі» тієї посади, яку він займає, він

⁵⁰³ Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берlach, Л. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берlach. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 293.

демонструє «вищий», ніж є достатнім для цієї посади «ресурс» професійної спроможності, а отже й можливість «бути корисним», завдяки саме «вищому, ніж достатньо» рівню професіоналізму, для публічної служби на іншій посаді. Саме цей елемент (вимір) службової кар'єри пов'язаний із «формуванням державним службовцем самого себе».

У поєднанні всі три елементи (виміри) й формують ресурс службової кар'єри державного службовця, охоплюючи «внутрішню» та «зовнішню» складові структури службової кар'єри. Перша пов'язана із самою особою державного службовця, його професійним навчанням, вдосконаленням, підвищенням професійної спроможності у служінні публічним інтересам, друга ж пов'язані із «зовнішніми» суб'єктами, «зовнішніми» факторами впливу як на саму особу державного службовця, так і на інтенсивність його службової кар'єри. Відповідні «зовнішні фактори» впливу можуть бути різними, в т.ч. й об'єктивного, суб'єктивного походження, різного ступеню впливу на особу, її службову кар'єру, зумовленими певними тенденціями розвитку державної служби, законодавства про державну службу, державотворчими процесами, а також можуть бути й випадковими. У наукових, навчальних джерелах можна зустріти різні варіації формулювання переліку таких факторів, які пропонуються в авторських редакціях. Так, наприклад, авторський колектив навчального посібника «Службове право України» за загальною редакцією А. Берлача, пропонує в якості таких факторів (називають їх «чинниками та обставинами») вважати: «...соціально-професійні (загальні та спеціальні знання, кваліфікацію, професійні здібності, досвід), особисті якості (працездатність, трудова та соціальна активність, соціально-психологічні властивості), випадкові обставини (вдалий збіг обставин, добрі стосунки з керівництвом), демографічні чинники (стать, вік, природні дані)⁵⁰⁴.

Варто окремо звернути увагу й підтримати тези, сформульовані А. Білою-Тіуною та Є. Фроловою, стосовно того, що «кар'єра», в т.ч. й «службова кар'єра» та «службово-професійне просування» – поблизькі, поняття, хоча й близькі, проте нетотожні, бо «... службово-професійне просування – це ... організаційно детермінована послідовність займаних посад, що відображає вертикальну або горизонтальну динаміку в межах

⁵⁰⁴ Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берlach, А. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 295.

певної службової структури»⁵⁰⁵. Тут варто згадати, що підстави для такого асоціювання, скоріш за все, ґрунтуються на запропонованих у правовій науці варіантах класифікаційного поділу службової кар'єри на види, серед яких і такий поділ як «вертикальна та горизонтальна службова кар'єра»⁵⁰⁶, проте варто усвідомлювати, що такі класифікаційні розподіли формуються, із урахуванням багатовимірного характеру службової кар'єри, й не пов'язані лише із просуванням особи, а й із мотивацією особи, моделюванням нею свого кар'єрного майбутнього, стратегуванням свого кар'єрного майбутнього. Варто знову ж підтримати вчених-юристів, які, із посиланням на роботи В. Врума, В. Савельєвої, обґрунтовують тезу про доцільність розгляду кар'єри як «інструменту мотивації персоналу, його прагнення до досягнення бажаного результату – до просування по службі, до отримання чітких орієнтирів щодо свого професійного зростання»⁵⁰⁷. Важливим є формування мотиваційної поведінки державного службовця під впливом ряду умов – а) стимулювання з боку керівника; б) впевненості особи у дієвості мотивованого результату своєї діяльності; в) взаємодії керівника і службовця у процесі мотивації; г) кореляції потреб службовця та розміру винагороди⁵⁰⁸. Саме з огляду на це службова кар'єра має розглядатися як багатовимірне явище, яке охоплює різні процеси організаційні, процедурні, мотиваційні тощо, це не тільки «регульовані» з боку керівника процеси, але й процеси за участю самого державного службовця. При цьому вплив останнього є досить важливим для результативності службової кар'єри, для «темпу її розвитку», що пов'язане із новаторством, ініціативністю службовця, формування своєї стійкості до викликів та загроз у суспільстві та у професійному середовищі, гнучкості та адаптивності до реалій часу. Це дозволяє розглядати службову кар'єру у «внутрішньому» розрізі – з огляду особи державного службовця, та у «зовнішньому»

⁵⁰⁵ Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 707.

⁵⁰⁶ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012, С. 7.

⁵⁰⁷ Савельєва В. С. Управління діловою кар'єрою : навч. посіб. / В. С. Савельєва, О. Л. Єськов. К. : Центр учб. літ., 2007. С. 76; Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 707.

⁵⁰⁸ Там само.

розрізі – з огляду на зовнішні форми прояву «зростання особи на публічній службі». При цьому кожен із цих аспектів розрізу не має пріоритетності по відношенню один до одного, вони рівнопорядкові й доповнюють один одного.

Узагальнений аналіз наведеного дозволяє стверджувати, що професійний розвиток державного службовця безпосередньо пов'язаний із відповідним диспозитивним елементом (виміром) службової кар'єри, який нерозривно пов'язаний із ініціативою, активністю, новаторством самого державного службовця, його мотивацією стосовно формування «свого професійного кар'єрного майбутнього», а відповідно співвідношення «професійного розвитку державного службовця» та «службової кар'єри» варто розглядати як частини і цілого, де службова кар'єра є сферою об'єктивізації професійного розвитку державного службовця.

2. «Професійний розвиток» державного службовця: домінуючі підходи у доктринальному дослідженні, унормуванні та реалізації

Законодавець чітко визначив свою позицію стосовно того, що професійним розвитком державного службовця слід вважати «безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей»⁵⁰⁹, із виокремленням ознак такого розвитку – а) безперервність (впродовж всього періоду перебування особи на державній службі), б) свідомість (що підтверджує наявність мотивації державного службовця стосовно того, що його «кар'єрне майбутнє» в аспекті змістовного професійного зростання залежить від нього, невід'ємним є зв'язок між рівнем професійної привабливості державного службовця й попитом на нього для залучення до публічного служіння на вищих посадах, із присвоєнням вищих рангів тощо; в) цілеспрямованість, що передбачає концентрацію зусиль державного службовця стосовно «свого професійного змістовного зростання» для досягнення бажаного результату – свого кар'єрного зростання; г) це процес інтеграції знань, умінь та компетентностей. Саме поєднання цих ознак й формує унікальність професійного зростання та його реалізацію у практичній площині. Аналіз наявних

⁵⁰⁹ Про державну службу : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

нормативно-правових актів, які регламентують засади професійного розвитку державного службовця, дозволяє стверджувати, що домінуючою є детальна регламентація їх на рівні підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, Національним агентством України з питань державної служби того. Якщо у «базовому» законодавчому акті – Законі України «Про державну службу» закріплено «ключові» положення про професійний розвиток, про професійне навчання, про підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіту державних службовців, тоді як саме на рівні підзаконних нормативно-правових актів має місце деталізація відповідних «ключових» законодавчих положень. Так, наприклад, ст. 48 Закону України «Про державну службу» фіксує положення про те, що представляє собою «професійне навчання», а саме «...професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном»⁵¹⁰, тоді як детальна регламентація засад професійного навчання, із фіксацією різновидів, процедурних аспектів пропонується вже у Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106⁵¹¹.

Варто усвідомлювати, що саме третій елемент (вимір) службової кар'єри державного службовця напряму пов'язаний із професійним розвитком державного службовця, в т.ч. й із його підготовкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, стажуванням, самоосвітою, як «професійним змістовним збагаченням» особи, так й із «збагаченням її як особистості», саме тому доцільним є «широкий» погляд на проблематику професійного зростання державного службовця, яке охоплює

⁵¹⁰ Про державну службу : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁵¹¹ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>

дві складові – «професійне» і «зростання» (збагачення, наповнення, зростання тощо). Його варто розглядати в аспекті ініціативності державного службовця стосовно своєї підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіти, із використання ресурсу кожного із них для забезпечення своєї «професійної стійкості», «професійної адаптивності» до сучасних вимог професійного служіння публічним інтересам.

Доцільно стверджувати, що кожен елемент «професійного зростання» є важливим, оскільки забезпечує ту безперервність, цілеспрямованість і результативність, які є необхідними для професійного зростання. Наприклад, підготовка – це «...успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»⁵¹². Як бачимо, цей елемент передбачає навчання особи за освітньо-професійною програмою, із набуттям та вдосконаленням переліку загальних та спеціальних компетентностей та досягнення програмних результатів, закріплених у Стандарті вищої освіти для відповідної спеціальності, галузі знань, необхідних для професійного служіння особи публічним інтересам, тобто «новаційний процес», «процес цільового навчання з нуля». При цьому роль підзаконної нормативної регламентації засад відповідного елементу професійного зростання є вагомим, бо навчання фактично здійснюється відповідно до Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789⁵¹³. Згідно із даними Аналітичного звіту щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2025 рік, державні службовці використовують ресурс навчання за відповідною освітньо-професійною програмою, водночас не обмежуються лише цією спеціальністю, віддають перевагу також спеціальностям «...право; журналістика; економіка, психологія, клінічна психологія; менеджмент; менеджмент в охороні здоров'я; облік та оподаткування;

⁵¹² URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2025-%D0%BF#n23>

⁵¹³ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF#Text>

облік та оподаткування, кібербезпека та захист інформації, комп'ютерна інженерія, фінанси, банківська справа та страхування, будівництво та цивільна інженерія»⁵¹⁴.

У той же час підвищення кваліфікації – це вже дещо інший процес – це «...набуття учасниками професійного навчання нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань»⁵¹⁵. Сама назва відповідного елементу професійного зростання свідчить про те, що мова йде не про «навчання з нуля», а про «підвищення» того рівня знань, компетентностей, кваліфікацій, які у державного службовця вже є, і водночас є потреба для забезпечення актуальності рівня його підготовки вимогам часу, запитам державної служби у підвищенні відповідного рівня знань, навичок, компетентностей (навчання «на базі вже наявного підґрунтя»). У цьому контексті мова йде про підвищення кваліфікації державних службовців за загальними та спеціальними програмами, при цьому «...загальні програми підвищення кваліфікації – це програми..., метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до загальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування»⁵¹⁶, в той час як спеціальні – це програми «... програми..., метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування»⁵¹⁷. Як бачимо, різниця полягає у змісті та спрямованості відповідних програм. Якщо перші охоплюють за своїм змістом «...загальні питання державного управління ... запобігання корупції, змін у законодавстві з питань державної служби, ... європейської та євроатлантичної інтеграції, ... забезпечення прав і свобод людини, рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, забезпечення кібербезпеки, підвищення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, державною мовою, ... застосування

⁵¹⁴ Аналітичний звіт щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2025 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/zvit-individualni-potrebi-2025-1.pdf>

⁵¹⁵ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2025-%D0%BF#n23>

⁵¹⁶ Там само.

⁵¹⁷ Там само.

міжнародного гуманітарного права в умовах збройного конфлікту, забезпечення післявоєнного відновлення та розвитку України, а також інші питання, визначені відповідними державними, регіональними, місцевими програмами, стратегіями та необхідні для підвищення кваліфікації учасників професійного навчання, що забезпечує виконання ними посадових (службових) обов'язків незалежно від сфери їх професійної діяльності»⁵¹⁸, в той час як спеціальні – «...охоплює питання здійснення завдань, функцій та повноважень окремим (окремими) державним (державними) органом (органами), органом (органами) місцевого самоврядування, враховує особливості виконання учасниками професійного навчання їх посадових (службових) обов'язків у відповідній сфері професійної діяльності»⁵¹⁹. Більше того, нормативно закріплено положення про те, що ці програми не можуть охоплювати питання загальних програм, усуваючи тим самим питання дублювання процедур підвищення кваліфікації, із координацією відповідних процесів з НАДС. Так, наприклад, згідно із Наказом НАДС від 09 жовтня 2025 року № 139-25 «Про погодження програм підвищення кваліфікації» серед загальних короткострокових програм підвищення кваліфікації, що реалізуються на базі Вищої школи публічного управління можна виділити «Організація нормативно-правового забезпечення діяльності державного органу», «Адміністрування та надання публічних послуг: основи професійної діяльності», «Електронне декларування як один із механізмів фінансового контролю», «Етичні дилеми лідера при прийнятті управлінських рішень», «Європейська інтеграція України та адаптація українського законодавства (acquis EC) у сфері економічної політики», «Безпека даних та захист прав на приватність в цифровому середовищі», натомість на базі Дослідницької служби Верховної Ради України – «Правотворча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», «Наближення законодавства України до права ЄС: теоретичні та практичні аспекти» тощо⁵²⁰.

З огляду на всі розмаїття програм підвищення кваліфікації державних службовців, особливості їх змісту цілком можна вести мову про

⁵¹⁸ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14>

⁵¹⁹ Там само.

⁵²⁰ Про погодження програм підвищення кваліфікації : Наказ НАДС від 09 жовтня 2025 року № 139-25. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-pohodzhennia-prohram-pidvyshchennia-kvalifikatsii-34>

логічність унормованого їх поділу залежно від тривалості на: а) професійні (сертифікатні) програми, тобто «довгострокові програми підвищення кваліфікації обсягом не менше двох кредитів ЄКТС» та б) короткострокові програми – «...програми підвищення кваліфікації обсягом 0,2–1 кредит ЄКТС»⁵²¹, від форми на: а) очні (денні, вечірні), б) дистанційні, в) змішані (очні та дистанційні, із використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів тощо), залежно від суб'єктів розроблення на: а) ті, що розробляються, затверджуються вітчизняними суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерами) й погоджуються з НАДС (загальні короткострокові програми); б) ті, що розробляються, затверджуються вітчизняними суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерами) й погоджуються із замовниками шляхом прийняття розпорядчого документа (спеціальні професійні (сертифікатні) та короткострокові програми); в) ті, що розробляються й реалізуються міжнародними, іноземними організаціями з власної ініціативи або ж у партнерстві з іншими суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерами) тощо. А умовах активізації співпраці із іноземними, міжнародними партнерами у період дії правового режиму воєнного стану в Україні, практичної реалізації євроінтеграційних державотворчих та правотворчих векторів розвитку України частка таких програм у загальній «валізі» програм підвищення кваліфікації державних службовців істотно зростає, а їх видове розмаїття істотно урізноманітнюється. Так, наприклад, варто згадати про Проект Eng4PublicService з безкоштовного вивчення державними службовцями англійської мови на мультимедійній онлайн платформі EF, що реалізується НАДС у співпраці з освітньою організацією EF Language Learning Solutions, матою якого є посилення мовної спроможності публічних службовців⁵²². За словами Н. Алюшиної, на онлайн-платформі навчаються понад 26 тисяч публічних службовців України, які отримали більше 22 тисяч сертифікатів ... що свідчить про те, що Проект продовжує розвиватися, сприяючи підвищенню рівня

⁵²¹ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14>

⁵²² Проект Eng4PublicService з безкоштовного вивчення публічними службовцями англійської мови. URL: <https://nads.gov.ua/news/proiekt-eng4publicservice-z-bezkoshtovnohovyvchennia-publichnymy-sluzhbovtsiamy-anhliiskoi-movy>

володіння англійською мовою серед публічних службовців та розширенню їхніх можливостей для міжнародної комунікації⁵²³.

З огляду на те, що вимоги часу та запити суспільства істотно модифікуються, цілком логічним є те, що змінюється й перелік тих програм, підвищення кваліфікації за якими передбачена для державних службовців. Так, наприклад, у 2025 році серед загальних професійних (сертифікатних) та короткострокових програм варто виокремити: забезпечення післявоєнного відновлення та розвитку України; інформаційну безпеку (із включенням модулів щодо гібридних загроз, боротьби з дезінформацією та маніпулятивним контентом); проектний менеджмент / проектний менеджмент, зокрема підготовку та бюджетування міжнародних проектів з урахуванням світової практики (ЄС, НАТО) подолання наслідків та відновлення після кризових ситуацій; соціально відповідальний бізнес (зокрема включення модулів до професійних (сертифікатних) програм підвищення кваліфікації); застосування міжнародного гуманітарного права в умовах збройного конфлікту; кібербезпеку / кібербезпеку та захист критичної інфраструктури; перехідне правосуддя; порядок денний «Жінки, мир, безпека»; провадження волонтерської діяльності; створення безбар'єрного простору; формування та реалізацію молодіжної політики/молодіжна робота; цифрову грамотність»⁵²⁴.

Досить важливою є роль НАДС, оскільки саме НАДС щороку формує Перелік пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування за загальними професійними (сертифікатними) програмами та короткостроковими програмами, що фактично й визначає ті «рамка», в межах яких і здійснюється

⁵²³ Відбулась зустріч Голови НАДС Наталії Алюшиної із представниками освітньої компанії "EF Language Learning Solutions" у м. Цюрих. URL: <https://nads.gov.ua/news/vidbulas-zustrich-holovy-nads-natalii-aliushynoi-iz-predstavnykamy-osvitnoi-kompanii-ef-language-learning-solutions-u-m-tsiurykh>

⁵²⁴ Наказ НАДС від 30 липня 2024 року № 111-24 (в редакції від 29.01.2025 року № 12-25). Перелік пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2025 році. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PERELIK%20ZVO/%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D1%8F%D0%BC%D0%B8%202025/1_29.01.2025-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2.pdf

підвищення кваліфікації державних службовців. Так, наприклад, згідно із Наказом НАДС від 04 серпня 2025 року № 104-25 затверджено Переліки пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2026 році⁵²⁵, серед яких, наприклад, пріоритетними напрямами (темами) підвищення кваліфікації за загальними професійними (сертифікатними) програмами підвищення кваліфікації визначено «...удосконалення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи», за загальними короткостроковими програмами – «...використання даних та аналітичних інструментів у процесі прийняття рішень; використання можливостей залучення коштів міжнародної технічної допомоги, зокрема в рамках реалізації проектів та програм ЄС; деокупація та реінтеграція тимчасово окупованої території та управління деокупованою територією; державна гендерна політика; євроатлантична інтеграція; європейська інтеграція...»⁵²⁶. Згідно із даними Аналітичного звіту щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2025 рік, державні службовці категорії «А» віддають перевагу загальним короткостроковим програмам, хоча й частка такої потреби у них зменшилась з 49,8 % у порівнянні у 2024 році до 45,4 % – у 2025, хоча тенденція й залишається досить стійкою, державні службовці категорій «Б» та «В» центрального рівня, натомість віддаючи перевагу самоосвіті як найбільш пріоритетному виду професійного навчання (44 %),

⁵²⁵ «Наказ НАДС від 04 серпня 2025 р. № 104-25 Про затвердження переліків пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2026 році». URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-perelikiv-priorytetnykh-napriamiv-tem-pidvyshchennia-kvalifikatsii-derzhavnykh-sluzhbovtiv-holiv-mistsevykh-derzhavnykh-administratsii-ikh-pershykh-zastupnykiv-ta-zastup-2>

⁵²⁶ Наказ НАДС від 04 серпня 2025 р. № 104-25 Про затвердження переліків пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2026 році». URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-perelikiv-priorytetnykh-napriamiv-tem-pidvyshchennia-kvalifikatsii-derzhavnykh-sluzhbovtiv-holiv-mistsevykh-derzhavnykh-administratsii-ikh-pershykh-zastupnykiv-ta-zastup-2>

також активно використовують ресурс загальних короткострокових програми підвищення кваліфікації (33 % та 31 % відповідно)⁵²⁷. Державні службовці місцевих державних адміністрацій надають перевагу навчання за загальними короткостроковими програмами (50 %), частка ж самоосвіти дорівнює 27,5 % потреб, визначених на 2025 рік⁵²⁸. Наступними елементами професійного зростання, роль і значення яких залишається достатньо вагомою у загальному заліку результативності, є стажування та самоосвіта державних службовців, де перший зорієнтований на набуття та вдосконалення саме практичних компетентностей, а другий – на самоорганізоване набуття, вдосконалення компетентностей під час різних активностей. В унормуванні та забезпеченні практичного використання їх ресурсу роль НАДС також є вагомою, що знову ж підтверджує домінування підзаконного рівня нормативної регламентації засад та формування практики реалізації. Так, наприклад, згідно із Змінами до Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання, затвердженими наказом НАДС від 12 грудня 2019 року № 226-19, стажування як вид «професійного навчання» розглядається у форматі «стажування в державних органах, органах місцевого самоврядування (в Україні або за кордоном)», із визначенням максимального обсягу кредитів ЄКТС для зарахування в обсязі «1 кредиту ЄКТС». Натомість самоосвіти приділяється більше уваги й пропонується варіативність зовнішніх форм її можливого прояву для можливого зарахування, із варіативністю кредитів ЄКТС для зарахування. Так, зокрема, такими зовнішніми формами визнаються «...а) участь у заходах з обміну досвідом в Україні та за кордоном, які проводяться, зокрема за рахунок коштів асоціацій органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, міжнародних та іноземних установ, організацій та коштів міжнародної технічної допомоги, власних коштів державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування; б) онлайн-навчання (дистанційне навчання за онлайн-курсами на освітніх веб-платформах, зокрема Prometheus, EdEra, Відкритий Університет Майдану, Coursera, edX, AcademicEarth, University of the People, LinkedIn Learning Courses, Natolin4Capacity Building, Дія.Цифрова Освіта

⁵²⁷ Аналітичний звіт щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2025 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/zvit-individualni-potrebi-2025-1.pdf>

⁵²⁸ Там само.

тощо); в) участь у конференціях, науково-практичних конференціях, круглих столах, фахових семінарах, майстер-класах, тренінгах тощо в Україні або за кордоном; г) підготовка статей, монографій, підручників, навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів, словників, довідників тощо; д) створення та ведення особистого блогу професійного спрямування; е) навчання на робочому місці (заходи, які сприяють розвитку професійних компетентностей: самостійне вивчення нормативно-правових актів, фахової літератури, здійснення наставництва тощо); є) внутрішнє навчання, яке не передбачає розроблення програми підвищення кваліфікації; ж) інші види самоосвіти»⁵²⁹, із діапазоном обсягу кредитів для зарахування від «0,1 кредиту ЄКТС» до «0,2 кредиту ЄКТС». Таке розмаїття є цілком виправданим і логічним, з огляду на те, що професійний розвиток передбачає безперервний процес й орієнтацію не тільки на професійне «зростання», «вдосконалення», але й особисте в цілому, що й обумовлює ініціативність особи та її цільову спрямованість на стратегування свого кар'єрного зростання. Завдяки диспозитивності відповідного елементу (виміру) службової кар'єри державного службовця таке розмаїття елементів професійного зростання, зовнішніх форм їх виразу, особливостей деталізованого підзаконного нормативно-правового врегулювання засад та урізноманітнення практик реалізації, цілком логічно забезпечується не тільки формування службової кар'єри державного службовця, але й модифікації її, гнучність, адаптивність до реальних вимог часу, запитів держави та суспільства, підвищення професійної привабливості, конкурентоспроможності та стійкості державного службовця, а відповідно й вплив на його службову кар'єру.

Висновки

В умовах відсутності у вітчизняному законодавстві норми-дефініції «службова кар'єра», звертається увага на ґрунтовний доктринальний аналіз її феномену представниками різних наукових напрямків, що обумовлено багатовирічним, комплексним, міждисциплінарним її характером. З урахуваннями «домінуючих» векторів доктринального дослідження

⁵²⁹ Наказ НАДС від 28.04.2023 № 64-23 «Про внесення змін до деяких наказів Національного агентства України з питань державної служби». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0811-23#Text>

її ресурсу, обґрунтовується доцільність розгляду її у «тривимірному» (триелементному) аспекті, із виокремленням в якості таких вимірів (елементів) – а) організаційного («зовнішнього»), безпосередньо пов'язаного із «просуванням особи по службі», із зайняттям особою нових посад, переведенням до інших органів (підрозділів) у зв'язку зі зміною істотних умов служби, тобто із «зовнішнім просуванням» особи в межах системи державної служби в цілому. «Зовнішнім» його пропонується вважати у розумінні «виходу» за межі тієї посади, яку особа займала до просування (посада можлива як у структурі того ж органу, а також й у структурі іншого органу); б) організаційного («внутрішнього»), безпосередньо пов'язаного із присвоєнням особі вищого рангу, однак із збереженням тієї посади, яку особа займала до здійснення відповідних процедур, зі зміною категорії посад, із певним «ускладненням» правового статусу державного службовця за рахунок, наприклад, присвоєння почесного звання); в) професійного, безпосередньо пов'язаного із «професійним зростанням» особи, її навчанням, набуттям та вдосконаленням навичок, компетентностей, підвищенням кваліфікації тощо. Саме цей елемент (вимір) службової кар'єри обґрунтовується вважати професійним, бо мова йде не про «переміщення» особи між посадами та рангами, а про «професійне змістовне її наповнення», про «внутрішнє професійне збагачення». Доводиться, що перші два елементи (виміри) службової кар'єри залежні від «зовнішніх» суб'єктів, «зовнішніх» факторів, в той час як третій – професійний елемент (вимір) службової кар'єри безпосередньо пов'язаний із ініціативністю державного службовця, із різного розу проявами його суб'єктивного розсуду, зорієнтованого на стратегування, моделювання свого «професійного кар'єрного майбутнього». Саме з огляду на запропонований тривимірний (триелементний) погляд на службову кар'єру її співвідношення із професійним розвитком пропонується розглядати як ціле і частину, при цьому службову кар'єру як сферу об'єктивізації професійного розвитку державного службовця, а професійний розвиток, у свою чергу, як невід'ємну складову службової кар'єри державного службовця.

Професійний розвиток державного службовця пропонується розглядати у розрізі професійного навчання, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіти, із визначенням домінуючої ролі підзаконного унормування їх засад, в т.ч. й на рівні наказів НАДС, залежності від «зовнішніх» чинників, що обумовлює перманентну модифікацію

їх змістовного наповнення залежно від вимог часу, запитів держави та суспільства, пріоритизації напрямків державотворчих та правотворчих процесів, а також урізноманітнення зовнішніх форм прояву, в т.ч. й із «ускладненням» суб'єктного елементу за рахунок залучення міжнародних та зарубіжних суб'єктів надання освітніх послуг, різних джерел фінансування, формування різних практик реалізації.

Анотація

«Професійний розвиток» державного службовця як невід'ємна складова його службової кар'єри: вимір сучасного дослідження, унормування та реалізації. У роботі пропонується, із урахуванням пріоритетів вітчизняних державотворчих та правотворчих процесів, зорієнтованих на формування якісного кадрового супроводу державної служби, спроможної ефективно існувати в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні, націленої на пріоритетні завдання повоєнної відбудови та супроводу процесів реалізації євроінтеграційних прагнень України на шляху до членства у ЄС, підвищену увагу фокусувати на професійному зростанні державних службовців. Останнє пропонується розглядати як невід'ємну складову службової кар'єри державного службовця, яка є такою, що безпосередньо пов'язана із ініціативою, розсудом державного службовця, відрізняється диспозитивністю, а також динамічністю та мобільністю. Пропонується розгляд професійного зростання державного службовця у розрізі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіти державного службовця, із обґрунтуванням важливості кожного із запропонованих його елементів та їх впливу на підсумковий результат. Доводиться, що законодавець приділяє достатньо уваги формуванню правових засад професійного зростання державного службовця, в т.ч. й на рівні фіксації понятійного апарату та надання широких можливостей для підзаконної регламентації (насамперед, нарівні постанов Кабінету Міністрів України, наказів Національного агентства України з питань державної служби), прояву суб'єктивного розсуду державного службовця (стосовно форм, змісту, тривалості, інтенсивності, джерел фінансування тощо). Обґрунтовується взаємозв'язок між професійним зростанням державного службовця та формуванням його службової кар'єри, забезпеченням його професійної спроможності, гнучкості, адаптивності та стійкості до вимог реального часу, запитів держави та суспільства, до глобальних викликів та загроз.

Ключові слова: *службова кар'єра, професійний розвиток, професійне навчання, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіта, законодавство, державний службовець.*

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та інші ; за заг.ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 772 с.
2. Аналітичний звіт щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2025 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/zvit-individualni-potrebi-2025-1.pdf> (дата звернення: 20.11.2025).
3. Битяк Ю. П. Публічна служба : посібник для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.
4. Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 706–709.
5. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012, 39 с.
6. Відбулась зустріч Голови НАДС Наталії Алюшиної із представниками освітньої компанії “EF Language Learning Solutions” у м. Цюрих. URL: <https://nads.gov.ua/news/vidbulas-zustrich-holovy-nads-natalii-aliushynoi-iz-predstavnykamy-osvitnoi-kompanii-ef-language-learning-solutions-u-m-tsiurykh> (дата звернення: 20.11.2025).
7. Про державну службу : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
8. Ломей Д. В. Щодо визначення професійної (службової) кар'єри працівника. *Держава та регіони. Серія: Право*, 2020. № 1 (67). Том 2. С. 41–45.
9. Наказ НАДС від 30 липня 2024 року № 111-24 (в редакції від 29.01.2025 року № 12–25) Перелік пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців за загальними професійними (сертифікаційними) та короткостроковими програмами у 2025 році. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PERELIK%20ZVO/%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D1%8F%D0%BC%D>

0%B8%202025/1_29.01.2025-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2.pdf (дата звернення: 20.11.2025).

10. Наказ НАДС від 04 серпня 2025 року № 104-25 Про затвердження переліків пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2026 році». URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-perelikiv-priorytetnykh-napriamiv-tem-pidvyshchennia-kvalifikatsii-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-holiv-mistsevykh-derzhavnykh-administratsii-ikh-pershykh-zastupnykiv-ta-zastup-2> (дата звернення: 20.11.2025).

11. Про внесення змін до деяких наказів Національного агентства України з питань державної служби : Наказ НАДС від 28.04.2023 року № 64-23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0811-23#Text> (дата звернення: 20.11.2025).

12. Про погодження програм підвищення кваліфікації : Наказ НАДС від 09 жовтня 2025 року № 139-25. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-pohodzhennia-prohram-pidvyshchennia-kvalifikatsii-34> (дата звернення: 20.11.2025).

13. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2025).

14. Про внесення змін до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 2025 року № 883. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2025-%D0%BF#n23> (дата звернення: 20.11.2025).

15. Публічне управління та адміністрування : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 789 «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2025).

16. Проект Eng4PublicService з безкоштовного вивчення публічними службовцями англійської мови. URL: <https://nads.gov.ua/news/proiekt-eng4publicservice-z-bezkoshtovnoho-vyvchennia-publichnymy-sluzhbovtsiamy-anhliiskoi-movy> (дата звернення: 20.11.2025).
17. Савельєва В. С. Управління діловою кар'єрою : навч. посіб. / В. С. Савельєва, О. Л. Єськов. К. : Центр учб. літ., 2007. 176 с.
18. Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берлач, Л. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.
19. Службове право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 340 с.
20. Соколова В. В. Службова кар'єра державного службовця : автореф. магістр. роботи : 281 «Публічне управління та адміністрування». Миколаїв, 2019. 12 с.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ

Ольшевська Юлія Миколаївна,

доктор філософії в галузі «Право»,

головний консультант

Київський апеляційний суд,

вул. Солом'янська 2-А, м. Київ, 03110, Україна

Вступ

Повномасштабна агресія російської федерації проти України стала подією, що докорінно змінила не лише умови функціонування держави, а й щоденну реальність кожного громадянина.

Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану стало безпрецедентним викликом для системи публічної служби, яка працює в умовах різкої зміни зовнішніх загроз, трансформації управлінських процесів та надзвичайного навантаження на органи державної влади. Воєнний стан змінює характер діяльності публічних службовців, вимагає від них високого рівня професійності, стійкості, здатності ухвалювати швидкі та водночас законні управлінські рішення, і разом з тим вимагає високого рівня людяності, витримки й моральної відповідальності.

У цих умовах особливого значення набуває питання юридичної відповідальності публічних службовців, адже саме вона виступає ключовим механізмом забезпечення балансу між повноваженнями та гарантіями правомірності дій суб'єктів публічної влади.

Воєнний стан суттєво впливає на усталені підходи притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності, оскільки останні працюють у значно складніших умовах, на них покладається більше завдань і вимог щодо оперативності рішень, а рівень ризиків і навантаження зростає в рази. Постійна напруга, обмеженість часу, необхідність діяти в умовах невизначеності нерідко призводять як до управлінських помилок, так і до дій, що виходять за межі належних процедур, що в свою чергу ускладнює оцінку правомірності рішень, ухвалених у кризових обставинах, і ставить питання про те, де саме проходить межа між допустимою службовою

поведінкою та підставами для кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності.

Проблемним є те, що чинне законодавство України не забезпечує достатньо узгодженого, цілісного та чітко визначеного механізму притягнення публічних службовців до відповідальності в умовах війни. На практиці трапляються випадки, коли службові рішення, прийняті у надзвичайних умовах, оцінюються за стандартами мирного часу, що породжує дискусії щодо меж службової недбалості, пропорційності дисциплінарних стягнень або кримінально-правової оцінки дій службових осіб.

Європейський досвід держав, які стикалися з кризовими або надзвичайними режимами, підтверджує, що юридична відповідальність публічних службовців має ґрунтуватися на принципах належного врядування, передбачуваності застосування санкцій, прозорості процедур і дотриманні вимог пропорційності. Зокрема, стандарти Ради Європи, практики Європейського суду з прав людини, рекомендації OECD/SIGMA й антикорупційні орієнтири Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) визначають чіткі підходи до формування балансу між службовою дисципліною та захистом службовців від необґрунтованого притягнення до юридичної відповідальності.

У цьому контексті дослідження юридичної відповідальності публічних службовців у період воєнного стану є надзвичайно актуальним як для службового права, так і для практики діяльності органів державної влади. Воно дозволяє проаналізувати чинні механізми відповідальності, виявити нормативні прогалини та колізії, встановити проблеми правозастосування та окреслити можливості адаптації європейських стандартів до українських реалій.

1. Проблеми правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в умовах воєнного стану

Основним нормативним актом, який визначає правовий зміст воєнного стану та встановлює порядок його введення і припинення, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12 травня 2015 року.

У цьому Законі дефініцію воєнного стану визначено як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним

органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Статтею 10 Закону передбачено, що у період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження ключових органів державної влади, судової системи та сектору безпеки й оборони, що гарантує їх безперервне функціонування та забезпечує можливість реалізації прав і законних інтересів громадян⁵³⁰.

У період дії воєнного стану забезпечення звичного режиму роботи органів влади істотно ускладнюється, адже дії публічних службовців можуть мати значно більші наслідки, ніж у мирний час.

Тут варто погодитись з професором О. О. Губановим, який наголошує, що збереження діяльності публічних службовців та покладення додаткових обов'язків підсилює їхню соціальну відповідальність перед громадянами України і підтримує безперервність процесів правотворчості та правозастосування, що, у свою чергу, впливає на функціонування інституту юридичної відповідальності публічних службовців⁵³¹.

У цьому контексті варто зазначити, що юридична відповідальність є особливим різновидом соціальної відповідальності, спрямованим на забезпечення охорони та захисту правопорядку і гарантованим державою через систему правових норм⁵³².

За таких обставин правовий режим воєнного стану об'єктивно зумовлює інституційні зміни у діяльності органів публічної влади, що, у свою

⁵³⁰ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/389-19?utm_source=chatgpt.com#Text (дата звернення: 27.10.2025).

⁵³¹ Губанов О. О. Трансформація відповідальності публічних службовців України в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Київський юридичний журнал*. 2023. Вип. 3. С. 15–22. URL: <https://fpk.in.ua/images/biblioteka/zhurnal/3-5-PB.pdf> (дата звернення: 26.10.2025).

⁵³² Стрельченко О. Г., Плугатир М. В. Природа інституту адміністративної відповідальності у сучасній доктрині адміністративного права. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. № 7 (21). С. 105–116. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/4824/4850> (дата звернення: 02.11.2025).

чергу, потребує коригування чинного законодавства, зокрема норм, які регулюють інститут юридичної відповідальності суб'єктів публічної служби.

Відтак, введення воєнного стану зумовило трансформацію правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців, оскільки система нормативного регулювання була доповнена низкою спеціальних актів, зокрема Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX від 15 березня 2022 року⁵³³, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX від 12 травня 2022 року⁵³⁴, Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та особливостей застосування запобіжних заходів за вчинення злочинів проти основ національної та громадської безпеки» № 2198-IX від 14 квітня 2022 року⁵³⁵, а також змінами до законодавства про антикорупційну політику, включаючи оновлення Закону України «Про запобігання корупції» та змінами до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Однак, зазначені норми залишаються фрагментарними та не завжди узгодженими між собою, що створює юридичні прогалини та ускладнює реалізацію механізмів юридичної відповідальності.

У цьому масиві нормативних змін особливого загострення набуває кримінально-правовий вимір юридичної відповідальності публічних службовців, насамперед у частині регламентації колабораційної діяльності.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність» № 2107-IX від 03 березня 2022 року вітчизняне

⁵³³ Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

⁵³⁴ 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 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

⁵³⁵ Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та особливостей [...] : Закон України від 14.04.2022 № 2198-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-20#Text> (дата звернення: 03.11.2025).

законодавство поповнилось новим визначенням «колабораційна діяльність»⁵³⁶, а Кримінальний кодекс України було доповнено новою 111-1 статтею, якою встановлено відповідальність у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю протягом певного періоду, виправні роботи, арешт, штраф чи позбавлення волі за добровільне зайняття громадянином України посади, не пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, у тому числі в окупаційній адміністрації держави-агресора⁵³⁷.

Проте зазначена норма не завжди дозволяє розрізнити добровільну співпрацю з окупантами та дії, вчинені під загрозою насильства або для уникнення небезпеки, що призводить до ризику неправильної кваліфікації поведінки особи та потенційного притягнення до відповідальності осіб, які фактично діяли вимушено.

У даному контексті професор А. І. Берлач доречно зазначає, «українське законодавство не містить інформації, як має себе вести публічний службовець, який поставлений перед фактом необхідності біологічного виживання та дотримання норм вітчизняного законодавства. Якою має бути правова оцінка його дій!?»⁵³⁸

Отже, враховуючи зазначене, виникає об'єктивна потреба у нормативному розмежуванні між примусовою співпрацею та усвідомленою, добровільною взаємодією з окупаційною владою, яка свідчить про реальний умисел на сприяння агресору.

Таке розмежування має принципове значення, адже забезпечує справедливую правову оцінку поведінки службовців та виключає можливість необґрунтованого притягнення до кримінальної відповідальності.

⁵³⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність : Закон України від 03.03.2022 р. № 2107-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2107-20> (дата звернення: 03.11.2025).

⁵³⁷ Кримінальний кодекс України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 05.04.2001 р. зі змін. та доп. № 2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 03.11.2025).

⁵³⁸ Берлач А. І. Особливості службових відносин публічних службовців в умовах воєнного стану: загроза колабораціонізму. *Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : мат. міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16 липня 2022 р.) / КНУ ім. Т. Шевченка, Асоціація українських правників. Київ : Видавництво «Людмила», 2022. С. 214–219.

Водночас кримінально-правовий вимір відповідальності публічних службовців у воєнний період не вичерпує всього кола проблем. Не менш показовою є сфера адміністративної та антикорупційної відповідальності, де воєнний стан показує вразливість існуючих механізмів контролю за доброчесністю службовців та ефективністю запобігання корупції.

Як слушно зазначає професор А. І. Берлач, реформування Закону України «Про запобігання корупції» є необхідним передусім через низку системних прогалин, які суттєво знижують ефективність антикорупційної політики, особливо в умовах воєнного стану.

Так, серед основних недоліків Закону України «Про запобігання корупції», на думку вітчизняного дослідника, є нечіткість правового визначення статусу викривача та відсутність гарантованих, захищених каналів для подання повідомлень, нормативна неврегульованість механізмів роботи з інформацією, що містить державну таємницю, невизначеність мети та структурних повноважень НАЗК, що ускладнює координацію антикорупційних заходів, суперечливість положень статті 65-1 Закону України «Про запобігання корупції» щодо дисциплінарної відповідальності, які не повною мірою узгоджуються з принципом верховенства права, а також включення до глави 13-А КУпАП статей, що фактично не стосуються корупційних правопорушень⁵³⁹.

Сукупність цих проблем свідчить про потребу комплексного оновлення зазначеного Закону шляхом уточнення ключових понять, удосконалення процедур та посилення гарантій захисту учасників антикорупційних правовідносин, що забезпечить стабільність правозастосування та підвищить довіру суспільства до державних інституцій.

Разом із удосконаленням антикорупційних інструментів неможливо оминати і дисциплінарний вимір відповідальності, адже саме через нього у щоденній практиці реалізуються вимоги до доброчесності, сумлінності та професійної поведінки публічних службовців.

Професор С. А. Федчишин, зазначив, що «в юридичній науці під дисциплінарною відповідальністю прийнято розуміти накладення на осіб, які

⁵³⁹ Берлач А. І. Основні напрями удосконалення Закону України «Про запобігання корупції» як передумови зміцнення правової стабільності та ефективності антикорупційних заходів. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану* : зб. наук. мат. Харків : НІОУ ім. Я. Мудрого, 2024. С. 22–26 URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovykh-konferencij/> (дата звернення: 03.11.2025).

вчинили дисциплінарні правопорушення (проступки), дисциплінарних стягнень, передбачених законом»⁵⁴⁰.

Насамперед важливо зазначити, що питання ефективності дисциплінарної відповідальності набуває особливої актуальності саме під час дії воєнного стану, адже попри наявність чіткого переліку дисциплінарних стягнень, визначених частиною першою статті 66 Закону України «Про державну службу», їх практичне застосування демонструє певну обмеженість у забезпеченні належного рівня службової дисципліни. Проблема полягає в тому, що передбачені законом заходи не завжди здатні забезпечити достатній коригувальний вплив на поведінку службовця, особливо коли йдеться про порушення, які можуть мати значні управлінські чи безпекові наслідки.

Так, серед чинного переліку – зауваження, догана, попередження і звільнення, відсутні проміжні інструменти, які могли б забезпечити реальний превентивний ефект. З огляду на це доцільним видається розширення переліку дисциплінарних стягнень шляхом запровадження заходів, пов'язаних із преміюванням службовців. Йдеться, зокрема, про такі можливі інструменти дисциплінарного впливу, як позбавлення поточної премії (якщо вона ще не виплачена) або тимчасове позбавлення права на преміювання. Такі заходи не порушують конституційного права на оплату праці, оскільки премія не є її обов'язковою складовою, однак вони здатні слугувати реальним стимулом до дотримання службової дисципліни та стандартів поведінки⁵⁴¹.

Таким чином, розширення діючого переліку дисциплінарних стягнень шляхом включення заходів, пов'язаних із преміюванням, може стати важливим кроком у підвищенні ефективності дисциплінарної відповідальності публічних службовців у період воєнного стану.

Водночас ефективність дисциплінарних механізмів безпосередньо залежить від організаційно-правових умов проходження служби. Зміна формату роботи, зокрема широке застосування дистанційної праці в умовах

⁵⁴⁰ Федчишин С. А. Дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби України. *Дисциплінарно-деліктне право України*: навч. посіб. за заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2016. С. 112.

⁵⁴¹ Ольшевська Ю. М. Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України : монографія. Київ : Талком, 2024. С. 123–125 (дата звернення: 03.11.2025).

воєнного стану, істотно впливає на можливість контролю за виконанням обов'язків, фіксацію порушень та доведення дисциплінарних проступків.

Запровадження дистанційної роботи для публічних службовців стало одним із вимушених інструментів забезпечення безперервності функціонування органів влади під час воєнного стану. Правові підстави для такого формату закладено, насамперед у Законі України «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо удосконалення правового регулювання окремих питань надомної та дистанційної роботи» № 4339-IX від 27 березня 2025 року⁵⁴², який визначає загальні правила організації надомної та дистанційної роботи. Крім того, питання дистанційної роботи частково врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період дії воєнного стану» № 440 від 12 березня 2022 року⁵⁴³, яка передбачає можливість виконання службових обов'язків поза робочим місцем, у тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій та можливістю тимчасового переміщення службовця у безпечні райони.

Разом з тим, дистанційний формат створює низку об'єктивних викликів для системи публічної служби, головним із яких є ускладнення контролю за виконанням службових обов'язків. Робота поза межами службового приміщення ускладнює фіксацію робочого часу, перевірку реального обсягу виконаних завдань та своєчасність реагування на службові доручення. У період збройної агресії ці проблеми посилюються перебоями електропостачання, нестабільним інтернет-зв'язком, необхідністю переміщення службовців у безпечні місця, а також відсутністю належних технічних засобів для стабільної комунікації⁵⁴⁴.

⁵⁴² Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо удосконалення правового регулювання окремих питань надомної та дистанційної роботи : Закон України від 27.03.2025 № 4339-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4339-20#Text> (дата звернення: 03.11.2025).

⁵⁴³ Про деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період дії воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2022 р. № 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

⁵⁴⁴ Колеснік Т. В. Дистанційна робота державних службовців у період воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. Т. 2. № 4 (81). С. 25–29. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/index.php/ljd/article/view/95/85> (дата звернення: 17.11.2025).

У результаті роботодавець не завжди має можливість достовірно встановити, чи пов'язані затримки у виконанні завдань або відсутність на зв'язку з об'єктивними військовими обставинами, чи це є наслідком недотримання службової дисципліни, що істотно ускладнює оцінку поведінки службовця, створює ризики хибної кваліфікації дій і, відповідно, ускладнює застосування дисциплінарної відповідальності.

Разом із трансформацією інститутів відповідальності військовий стан істотно вплинув і на організаційно-правові умови проходження публічної служби. Зокрема, після ухвалення Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX було запроваджено загальні правила, які поширилися і на публічну службу, тимчасово звузивши обсяг гарантій, передбачених спеціальним законодавством. Зокрема, допускається звільнення працівника у період тимчасової непрацездатності або відпустки, що створює підвищені ризики зловживань та послаблює рівень захищеності службовців, особливо у регіонах, де немає об'єктивних підстав для застосування таких заходів.

Додатковою проблемою є те, що законодавець застосовував однакові правила для службовців у тилових, прифронтових та фронтових регіонах, не врахувавши суттєвих відмінностей умов їхньої роботи. Така уніфікація породжує правову невизначеність і не дає змоги належним чином оцінювати поведінку службовця та специфіку виконання ним посадових обов'язків у різних безпекових ситуаціях⁵⁴⁵.

Для усунення зазначених проблем доцільним є нормативне закріплення диференціації режимів проходження служби залежно від безпечного стану території. Такий підхід забезпечить узгодженість законодавства і підвищить якість правозастосування у сфері юридичної відповідальності публічних службовців.

Не менш важливим, особливо з огляду на масштаби можливих збитків у період війни, є цивільно-правовий (матеріальний) аспект юридичної відповідальності, спрямований на відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю службової особи⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ Дерещ В. «Як Закон “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану” позначиться на публічній службі?» URL: <https://pravo.org.ua/blogs/cplr-derets-public-service/> (дата звернення: 10.11.2025).

⁵⁴⁶ Ольшевська Ю. М. Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України : монографія. Київ : Талком, 2024. С. 123–125 (дата звернення: 03.11.2025).

В умовах воєнного стану, коли зростають ризики завдання значних матеріальних збитків через управлінські помилки чи недбалість, чіткість механізмів реалізації матеріальної відповідальності, визначеність поняття «пряма дійсна шкода» та належна процедура оскарження рішень про відшкодування стають важливими елементами гарантування як публічних, так і приватних інтересів.

Водночас, чинне регулювання має істотні прогалини, колізію між принципом індивідуальної юридичної відповідальності та нормами, що покладають первинний тягар компенсації на державу, а також відсутність уніфікованих процедур фіксації шкоди й реалізації регресних вимог⁵⁴⁷.

За цих умов удосконалення законодавства у сфері матеріальної відповідальності публічних службовців, зокрема, конкретизація регресних механізмів, узгодження спеціального та загального законодавства та впорядкування процедур притягнення до відповідальності, є необхідною передумовою забезпечення ефективності інституту юридичної відповідальності.

Отже, для забезпечення правової визначеності й дієвої публічної служби необхідним є комплексне оновлення законодавства, деталізація процедур відповідальності, узгодження нормативних актів та адаптація механізмів контролю до умов воєнного часу, що дозволить зміцнити інституційну спроможність держави та підвищити довіру громадян до органів влади.

2. Європейські вектори вдосконалення інституту юридичної відповідальності публічних службовців в умовах воєнного стану

Разом із збройною агресією проти України і запровадженням правового режиму воєнного стану суттєво зросла потреба у переоцінці механізмів юридичної відповідальності публічних службовців, оскільки продиктовані умови загострили проблеми, які існували в українському службовому праві й раніше. Одночасно реалізація євроінтеграційного курсу вимагає приведення національної моделі публічної служби у відповідність до європейських стандартів, що охоплюють питання прозорості, стабільності служби, захисту від політичних впливів та ефективних процедурних гарантій. Саме тому аналіз європейських підходів та механізмів

⁵⁴⁷ Ольшевська Ю. М.. Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України : монографія. Київ : Талком, 2024. С. 123–125 (дата звернення: 03.11.2025).

стає ключовим інструментом для вдосконалення інституту юридичної відповідальності публічних службовців у період воєнного стану.

У цьому контексті цілком слушними є підходи, запропоновані професоркою Т. О. Коломoeць, яка наголошує, що адаптація української системи публічної служби до європейських вимог потребує оновлення її нормативної основи на засадах рецепції. Йдеться не про механічне копіювання іноземних норм, а про свідоме запозичення базових інституцій, принципів і методів організації служби, адаптованих до українських реалій та викликів воєнного часу⁵⁴⁸.

Застосування такого рецептивного підходу дозволяє формувати в Україні модель публічної служби, яка відповідає стандартам доброчесності, конкуренційності, професіоналізму та недискримінації. На думку професорки Т. О. Коломoeць, «рецепція у службовому праві не є механізмом «штучного, механічного перенесення» відповідного «чужого права», в т.ч. й засад формування та функціонування публічної служби на національний рівень окремої держави, а фактично дозволяє визначити стратегічні вектори для сприйняття «позитиву чужої нормотворчості» й кореляції його із запитами конкретної держави стосовно моделі публічної служби та нормативно-правового підґрунтя її впровадження та функціонування»⁵⁴⁹. Такий підхід, на нашу думку, забезпечує синтез європейського змісту та національної форми, роблячи публічну службу здатною ефективно функціонувати навіть у надзвичайних умовах

Зважаючи на те, що адаптація має ґрунтуватися на імплементації ключових інституцій і принципів Європейського Союзу, релевантних для українських умов воєнного часу, доцільно окреслити комплекс рекомендацій, які можуть стати орієнтиром для вдосконалення механізмів юридичної відповідальності.

Важливим напрямом є гармонізація українського законодавства із законодавством ЄС у частині визначення статусу, гарантій та відповідальності публічних службовців. Документи Європейського Союзу, а також рекомендації Програми SIGMA/OECD формують цілісний підхід до дисциплінарної відповідальності публічних службовців, базований на принципах

⁵⁴⁸ Коломoeць, Т. О. Рецепція в службовому праві як вектор формування нормативної основи європейської моделі публічної служби в Україні. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану* : зб. наук. матер. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 74–77 (дата звернення: 10.11.2025).

⁵⁴⁹ Там само.

стабільності служби, неупередженості, професійності та відкритості управлінських рішень. У моніторингових звітах SIGMA щодо України акцентується на необхідності зміцнення дисциплінарних процедур, мінімізації політичного впливу на кадрові рішення та створення дієвих процедурних гарантій для службовців. Особливо підкреслюється важливість прозорих механізмів кар'єрного просування та передбачуваних правил відповідальності, які забезпечують довіру до системи державного управління⁵⁵⁰.

Одним із джерел європейських стандартів доброчесності виступають також оцінки Групи держав проти корупції (GRECO). У четвертому та п'ятому блоці оцінювання щодо України (2017–2023) GRECO послідовно акцентує на потребі чіткого розмежування між дисциплінарною та кримінальною відповідальністю, посиленні інституційних гарантій незалежності дисциплінарних органів, а також забезпеченні прозорості та підзвітності у кадрових процесах. GRECO звертає увагу на прогалини у сферах запобігання конфлікту інтересів, контролю за деклараціями та загальної доброчесності, які під час воєнного стану стають особливо вразливими. У звітах наголошується, що Україна потребує не точкових змін, а системного оновлення нормативної основи публічної служби, яке б забезпечило передбачуваність дисциплінарних процедур і реальний захист прав службовців⁵⁵¹.

Крім того, європейські директиви, що стосуються питань прозорості, відповідальності та захисту прав осіб, також формують нормативні орієнтири, релевантні для розвитку інституту відповідальності публічних службовців. Зокрема, Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2019 року про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, визначає мінімальні стандарти захисту викривачів, забезпечує гарантії конфіденційності, заборону репресій та вимоги до створення внутрішніх і зовнішніх каналів повідомлень⁵⁵².

⁵⁵⁰ Моніторингові звіти Програми SIGMA. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_\(укр\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_(укр).pdf) (дата звернення: 20.11.2025).

⁵⁵¹ GRECO. Fourth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report on Ukraine. GRECO RC4(2024)15. Strasbourg, 20 February 2025. URL: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-eng-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-pu/1680b45887> (дата звернення: 20.11.2025).

⁵⁵² Європейський Парламент. Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2019р. «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (whistle-blowers)». *Офіц. текст*. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Dyrektyva-YES-20191937.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 20.11.2025).

Важливість цих стандартів підтверджується і практикою Європейського суду з прав людини. У справі «Гуджа проти Молдови» від 12 лютого 2008 року Суд наголосив, що держава зобов'язана забезпечити реальний захист публічних службовців, які повідомляють про неправомірні дії органів влади, а переслідування таких осіб порушує свободу вираження поглядів, якщо розголошена інформація має суспільне значення. Така позиція ЄСПЛ фактично конкретизує і підсилює положення Директиви (ЄС) 2019/1937, підкреслюючи її особливу актуальність у воєнний час, коли ризики зловживань та тиск на службовців можуть зростати⁵⁵³.

Положення директиви та відповідні стандарти ЄСПЛ узгоджуються з рекомендаціями Програми SIGMA та Групи держав проти корупції (GRECO), які, як зазначено вище, послідовно наголошують на необхідності підвищення якості дисциплінарних процедур, забезпечення прозорості службових розслідувань, зменшення ризиків свавілля чи політичного впливу.

Логічним продовженням цього є звернення до практики Європейського суду з прав людини, яка формує стандарти притягнення посадових осіб до відповідальності у своїх численних рішеннях. Зокрема, у справі «Олександр Волков проти України» від 09 січня 2013 року, Суд наголошує, що дисциплінарні процедури повинні бути прозорими, передбачуваними, мотивованими й захищеними від політичного впливу. Ці принципи є універсальними і повинні застосовуватися навіть у період надзвичайних обставин. ЄСПЛ також підкреслює необхідність дотримання принципів пропорційності, правової визначеності та можливості ефективного оскарження⁵⁵⁴.

Ці стандарти є особливо важливими під час воєнного стану, коли держава, навіть тимчасово обмежуючи окремі права, не може відступати від фундаментальних гарантій справедливості та верховенства права.

Окремим блоком європейських стандартів, надзвичайно важливим для України у період воєнного стану, виступають вимоги щодо цифрової

⁵⁵³ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гуджа проти Молдови» (Guja v. Moldova), заява № 14277/04, від 12 лютого 2008 року. База даних HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-117575> (дата звернення: 03.11.2025).

⁵⁵⁴ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 09 січня 2013 року, заява № 21722/11. База даних HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-191260> (дата звернення: 15.11.2025).

безпеки та цифрової відповідальності публічних службовців. Війна проти України супроводжується безпрецедентною хвилею кібератак, гібридних операцій та інформаційних загроз, що зумовляє потребу у впровадженні нових моделей персональної відповідальності за цифрову доброчесність, збереження службової інформації та належне управління ризиками.

На рівні Європейського Союзу фундаментальні засади такої відповідальності визначені в Регламенті (ЄС) 2019/881 Європейського Парламенту і Ради від 17 квітня 2019 року⁵⁵⁵, який встановлює європейську систему сертифікації кібербезпеки, підвищені вимоги до кіберстійкості державних органів та відповідальність посадових осіб за недотримання правил цифрової безпеки.

Також значущим для України є положення Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/2555 від 14 грудня 2022 року, яка визначає мінімальні стандарти кібербезпеки для органів влади, організацій критичної інфраструктури та службовців, що працюють із чутливою інформацією.

Директива встановлює персональну відповідальність посадових осіб за запобігання кіберінцидентам, обов'язок дотримуватися правил безпечної роботи з державними інформаційними системами, вимоги до негайного повідомлення про кіберінциденти, стандарти цифрової доброчесності та конфіденційності⁵⁵⁶.

З огляду на масштаби кіберагресії РФ проти України, імплементація вказаних норм та рекомендацій, стає ключовою умовою формування сучасної системи юридичної відповідальності службовців, яка охоплює не лише традиційні порушення, а й цифрові злочини, недбалість у кіберсфері, витоки даних та зловживання цифровими інструментами.

Отже, європейські стандарти публічної служби задають Україні чіткий орієнтир для переосмислення інституту юридичної відповідальності у воєнний час. Запозичення ключових принципів – прозорості, правової

⁵⁵⁵ Регламент (ЄС) 2019/881 Європейського Парламенту і Ради від 17 квітня 2019 року про Агентство Європейського Союзу з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) та сертифікацію кібербезпеки інформаційно-комунікаційних технологій (Cybersecurity Act) : Міжнародний документ № 2019/881 від 17.04.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0881> (дата звернення: 11.11.2025).

⁵⁵⁶ Директива (ЄС) 2022/2555 Європейського Парламенту і Ради від 14 грудня 2022 року про заходи для забезпечення високого спільного рівня кібербезпеки на всій території Союзу (NIS2 Directive) : Міжнародний документ № 2022/2555 від 14.12.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2555> (дата звернення: 30.10.2025).

визначеності, пропорційності, інституційної незалежності та захисту викривачів створює підґрунтя для формування сучасної моделі юридичної відповідальності, яка здатна функціонувати навіть за умов надзвичайної небезпеки. Рекомендації SIGMA та GRECO, європейські директиви і практика ЄСПЛ однозначно свідчать про потребу системної, а не фрагментарної модернізації службового законодавства. Особливої уваги потребує і сфера цифрової безпеки, що стала однією з найуразливіших через безпрецедентну хвилю кібератак та інформаційних операцій проти України.

Висновки

Аналіз правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців у період дії воєнного стану засвідчує, що спеціальні нормативні акти істотно змінюють умови здійснення службових повноважень, підвищуючи вимоги до професійної стійкості, доброчесності та готовності діяти в умовах постійного ризику. Водночас виявлені у законодавстві прогалини, зокрема у межах кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності потребують подальшого нормативного вдосконалення. Європейські стандарти, закріплені у Директиві (ЄС) 2019/1937, Директиві (ЄС) 2022/2555, рекомендаціях SIGMA та GRECO, а також у практиці ЄСПЛ, формують чіткий вектор оновлення національного регулювання, а саме запровадження спеціального режиму відповідальності у воєнний час із визначенням прозорих процедур, принципу пропорційності, посиленням цифрової стійкості та належним захистом прав публічних службовців. Такий підхід дозволить Україні забезпечити належний баланс між вимогами національної безпеки та збереженням фундаментальних гарантій, зміцнити довіру громадян до держави й наблизити функціонування публічної служби до стандартів Європейського Союзу.

Анотація

У розділі представлено комплексне теоретико-правове дослідження трансформації інституту юридичної відповідальності публічних службовців України в умовах запровадження правового режиму воєнного стану. Збройна агресія проти України зумовила суттєве оновлення законодавчого масиву, що регулює діяльність суб'єктів публічної служби, та спричинила переосмислення змісту кримінальної, адміністративної, дисциплінарної й цивільно-правової відповідальності. У роботі детально проаналізовано

зміни нормативної бази, зокрема впровадження нових складів злочинів і правопорушень, посилення санкцій, ускладнення кваліфікації колабораційної діяльності та необхідність правового розмежування добровільної і вимушеної співпраці з окупаційними структурами. Особливу увагу приділено проблемам ефективності антикорупційного контролю та функціонування дисциплінарних механізмів у надзвичайних умовах, коли обмеження доступу до державних реєстрів, переміщення працівників, робота в умовах ризику та цифровізація процесів впливають на можливість своєчасного реагування на порушення та об'єктивного встановлення фактів правопорушень. Окремо досліджено питання матеріальної відповідальності службовців та реалізації регресних вимог у ситуаціях завдання шкоди державі в умовах воєнного часу, коли характер збитків, причинний зв'язок та обставини непереборної сили потребують специфічного юридичного підходу. Здійснено порівняльний аналіз із європейськими стандартами публічної служби та правозастосовною практикою Європейського суду з прав людини, які акцентують на принципі пропорційності покарання, прозорості дисциплінарних процедур, посиленням цифрової стійкості, незалежності органів контролю та необхідності забезпечення правової визначеності навіть у період надзвичайних станів. Наголошено на важливості збереження гарантій службовців, недопущенні свавілля та підтриманні балансу між потребами національної безпеки й дотриманням стандартів належного врядування. У підсумку обґрунтовано необхідність формування в Україні спеціального режиму юридичної відповідальності публічних службовців у період воєнного стану, який би враховував сучасні виклики, забезпечував ефективність управлінських рішень, гарантував належний рівень правового захисту та відповідав європейським інтеграційним орієнтирам.

Ключові слова: юридична відповідальність, публічна служба, воєнний стан.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
2. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

5. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/389-19#Text>

7. 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 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

8. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність : Закон України від 14.04.2022 р. № 2198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-20#Text>

9. Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо удосконалення правового регулювання окремих питань надомної та дистанційної роботи : Закон України від 27.03.2025 № 4339-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4339-20#Text>

10. Про деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період дії воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2022 р. No 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text>

11. Берлач А. І. Основні напрями удосконалення Закону України «Про запобігання корупції»... *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану* : зб. наук. матер. Харків : НЮУ ім. Я. Мудрого, 2024. С. 22–26. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferencij/>

12. Берлач А. І. Особливості службових відносин публічних службовців в умовах воєнного стану: загроза колабораціонізму. *Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. Київ : Видавництво Людмила, 2022. С. 214–219.

13. Губанов О. О. Трансформація відповідальності публічних службовців України в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Київський юридичний журнал*. 2023. Вип. 3. С. 15–22. URL: <https://fpk.in.ua/images/biblioteka/zhurnal/3-5-PB.pdf>

14. Дереть В. Як Закон «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» позначиться на публічній службі? URL: <https://pravo.org.ua/blogs/cplr-derets-public-service/>

15. Колеснік Т. В. Дистанційна робота державних службовців у період воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4 (81). Т. 2. С. 25–29. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/index.php/ljd/article/view/95/85>

16. Коломоець Т. О. Рецепція в службовому праві як вектор формування нормативної основи європейської моделі публічної служби в Україні. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану* : зб. наук. матер. Харків : НЮУ ім. Я. Мудрого, 2024. С. 74–77.

17. Ольшесвська Ю. М. Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України : монографія. Київ : Талком, 2024. С. 123–125.

18. Стрельченко О. Г., Плугатир М. В. Природа інституту адміністративної відповідальності у сучасній доктрині адміністративного права. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. № 7 (21). С. 105–116. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/4824/4850>

19. Федчишин С. А. Дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби України. Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. Київ : Ін Юре, 2016. С. 112.

20. Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу : Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту та Ради від 23.10.2019 р. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Dyrektyva-YES-20191937.pdf>

21. Директива (ЄС) 2022/2555 Європейського Парламенту і Ради від 14 грудня 2022 року про заходи для забезпечення високого спільного рівня кібербезпеки на всій території Союзу (NIS2 Directive) : Міжнародний документ № 2022/2555 від 14.12.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2555>

22. GRECO. Fourth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report on Ukraine. Strasbourg, 20 February 2025. URL: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-eng-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-pu/1680b45887>

23. Моніторингові звіти програми SIGMA. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_\(укр\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_(укр).pdf)

24. Регламент (ЄС) 2019/881 Європейського Парламенту і Ради від 17 квітня 2019 року про Агентство Європейського Союзу з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) та сертифікацію кібербезпеки інформаційно-комунікаційних технологій (Cybersecurity Act) : Міжнародний документ № 2019/881 від 17.04.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0881>

25. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 09 січня 2013 року, заява № 21722/11. База даних HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-191260>

26. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гуджа проти Молдови» (Guja v. Moldova), заява № 14277/04, від 12 лютого 2008 року. База даних HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-117575>

МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У МІЖГАЛУЗЕВОМУ ВИМІРІ

Лазур Ярослав Володимирович,
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
декан юридичного факультету*

Карабін Тетяна Олександрівна,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
Ужгородський національний університет,
вул. Капітульна, 26, м. Ужгород, 88000, Україна*

Вступ

На даний час роль критеріїв якості адміністративного законодавства і мірила удосконалення практики його застосування в Україні набули європейські стандарти доброго адміністрування (good administration). Їх упровадження переважно пов'язується із закріпленням у законодавстві права бути заслуханим, права на доступ до інформації та матеріалів у власній справі, обов'язку адміністративного органу пояснювати прийняте негативне рішення⁵⁵⁷. Ці елементи зафіксовані як складові права на добре адміністрування у статті 41 «Право на добре адміністрування» Європейської хартії основоположних прав ЄС, а у вітчизняному законодавстві набули нормативного закріплення із прийняттям та вступом у дію Закону України «Про адміністративну процедуру».

Проте незаслужено без належної уваги часто залишається ще одне «суб-право» права на добре адміністрування, яке поряд із іншими правами так само закріплене у тій самій статті 41 Європейської хартії основоположних прав. Мова йде про право на відшкодування шкоди, завданої інститутами ЄС або службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів права держав-членів.

⁵⁵⁷ Карабін Т. О. Виконання адміністративних актів: нові правила адміністративно-процедурного законодавства. *Право України*. 2024. № 11. С. 72.

Спосіб та місце закріплення цього права у каталозі основоположних прав ЄС означає як мінімум два моменти, на які варто звернути увагу:

по-перше, це те, що добре адміністрування не обмежується процедурними вимогами до діяльності публічної адміністрації, а передбачає також і гарантії для приватних осіб у випадку прийняття помилкового, неправомірного рішення щодо них та відповідно понесення ними шкоди;

а, по-друге, це те, що право на відшкодування шкоди, завданої органами або публічними службовцями, є публічним суб'єктивним правом особи.

Саме у такому контексті і з такими вихідними позиціями слід розуміти та аналізувати вітчизняне правове регулювання матеріальної відповідальності державних службовців.

1. Термінологічне підґрунтя питання. Основи регулювання матеріальної відповідальності державних службовців закладені в конституційних положеннях.

Положення частини 2 статті 3 Конституції фіксують, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а стаття 56 визначає, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Значення цих положень полягає в закріпленні того, що відповідальність держави перед людиною – це не лише створення умов для реалізації її прав і свобод. Вона не обмежується тільки позитивними обов'язками чи політичною відповідальністю влади перед суспільством. Вона має ознаки негативної (ретроспективної) відповідальності, що полягає в зобов'язаннях відшкодувати збитки, спричинені невиконанням чи неналежним виконанням повноважень державними органами, службовими та посадовими особами⁵⁵⁸.

Водночас, матеріальна відповідальність у системі державної служби – це не тільки обов'язок держави відшкодувати шкоду, але і право звернутися до державного службовця за компенсацією такого відшкодування та обов'язок державного службовця відшкодувати шкоду державі, заподіяної внаслідок неналежного виконання ним своїх повноважень. Такий

⁵⁵⁸ Конституція України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Стуфанчука і О. В. Петришина. Київ : ВАІТЕ, 2024. С. 25.

правовий режим відшкодування базується на положеннях статті 66 Конституції України, де зафіксовано, що «кожен зобов'язаний (...) відшкодувати завдані ним збитки».

Відповідні конституційні приписи знайшли своє продовження та розкриваються в нормах декількох галузей права. Законодавче регулювання підстав та порядку відшкодування матеріальної шкоди, що заподіяна державними службовцями, регулюється адміністративним правом, зокрема, статтями 80, 81, 82 Закону «Про державну службу», цивільним та трудовим правом (положеннями Цивільного кодексу України та Кодексу законів про працю України відповідно). Таке «мультигалузеве» регулювання має своє пояснення та історичні передумови, однак створює неузгодженості та суперечності в тлумаченні та регулюванні. І перше проблемне питання – це питання термінологічне.

Найчастіше розбіжності у розумінні спричинені плутаниною понять матеріальної та майнової відповідальності. Додав до цієї плутанини також і підхід законодавця, який врегулював відповідальність державних службовців у Законі «Про державну службу», назвавши статтю 80 закону «Основи матеріальної відповідальності державних службовців», та зберігши такий самий порядок відшкодування шкоди державою у цьому випадку, як для майнової та моральної шкоди, що відшкодується у цивільно-правовому порядку.

Тому для прояснення відмінностей та особливостей слід почати зі встановлення змісту понять. За загальноприйнятим розумінням матеріальна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку працівника відшкодувати шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на нього трудових обов'язків. Матеріальна відповідальність є інститутом трудового права⁵⁵⁹, галузева належність якого визначається характером правопорушення. Відповідно умови, підстави, обсяг та порядок її застосування закріплено у КЗпП України⁵⁶⁰. Вона не залежить від притягнення працівника до інших видів відповідальності, зокрема, дис-

⁵⁵⁹ У науковому середовищі також існує позиція, що матеріальна відповідальність є різновидом цивільно-правової відповідальності (Ольшеська Ю. М., Берлач А. І. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Випуск 6 (35). С. 20

⁵⁶⁰ Постанова Верховного Суду від 21 липня 2023 року у справі № 502/415/21 (провадження № 61-13193св22).

циплінарної, адміністративної, кримінальної або застосування інших заходів матеріального впливу, наприклад, позбавлення премії. Разом із тим, і в законодавстві, і в науковій літературі, термін «матеріальна відповідальність» часто використовується далеко за межами трудового права⁵⁶¹. Свідченням цього є і законодавство про державну службу, про яке йде мова.

Поняття матеріальної відповідальності саме державного службовця не визначено ані в трудовому законодавстві, ані в положеннях Закону України «Про державну службу». Разом із тим, судова практика вказує, що матеріальну відповідальність державного службовця можна визначити як його обов'язок відшкодувати матеріальну і моральну шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам неналежним виконанням посадових обов'язків (протиправними діями або бездіяльністю)⁵⁶².

Матеріальна шкода у трудовому праві позначає переважно пряму дійсну шкоду, яка заподіяна одним із суб'єктів трудових правовідносин. При цьому пряма дійсна шкода розуміється переважно як шкода майну в широкому розумінні, тобто майнова шкода, за винятком не отриманих доходів чи прибутків, які до змісту цього поняття не входять⁵⁶³.

На відміну від матеріальної відповідальності, майнова відповідальність є різновидом цивільно-правової відповідальності. У цивільному праві розрізняють майнову та моральну (немайнову) шкоду, з якою пов'язується настання цивільно-правової відповідальності. Під майновою шкодою представники науки цивільного права вказують, що слід розуміти будь-яке зменшення чи знищення майнового суб'єктивного права, охоронюваного законом інтересу чи майнового блага, що спричиняє втрати⁵⁶⁴. Майнова шкода відшкодовується або шляхом відшкодування завданих збитків, або в натурі (стаття 22 ЦК України).

Під моральною шкодою розуміються втрати немайнового характеру внаслідок: 1) фізичного болю та страждань, яких фізична особа зазнала

⁵⁶¹ Науково-практичний коментар до статті 130 Кодексу законів про працю України від 14.08.2018. ЛІГА : ЗАКОН. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КК000140>

⁵⁶² Постанова Верховного Суду у складі колеги суддів Касаційного адміністративного суду від 11 серпня 2022 року у справі № 560/6518/20 (адміністративне провадження № К/9901/33433/21).

⁵⁶³ Науково-практичний коментар до статті 130 Кодексу законів про працю України від 14.08.2018. ЛІГА : ЗАКОН. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КК000140>

⁵⁶⁴ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. М. Шемшученка. Київ : Видавництво «Юридична умка». С. 972.

у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних страждань, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) душевних страждань, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна; 4) у приниження честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

2. Порядок відшкодування шкоди. Особливості законодавчого регулювання порядку відшкодування матеріальної шкоди державними службовцями зумовлені тим, що професійна діяльність службовців реалізується не в рамках трудових відносин, урегульованих нормами трудового права, а проявляється через здійснення повноважень, функцій та завдань суб'єкта публічної влади у порядку, що визначений публічним правом. Прийняття та звільнення із займаних посад державних службовців також регулюється нормами публічного права, та і загалом інститут державної (публічної) служби – це інститут публічного, а саме адміністративного права. Відповідно, регулювання матеріальної відповідальності державного службовця також набуло рис публічності. У деяких країнах, таких як Румунія та Республіка Молдова, для цього виду відповідальності навіть застосовується окремий термін, зокрема, адміністративно-майнова відповідальність⁵⁶⁵.

Такому виду відповідальності притаманні особливості, в Україні вони, зокрема, проявляються у наступному.

Перша особливість – це те, що обов'язок відшкодувати завдану матеріальну та моральну шкоду особі покладається не на посадову особу, незаконним рішенням, дією чи бездіяльністю якої завдано шкоду, а на державу Україна. Це зокрема фіксує частина 1 статті 80 Закону «Про державну службу». У ній втілюється конституційне положення, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а також реалізується правовий статус публічного службовця як представника держави.

Разом із тим ця сама частина 1 статті 80 Закону «Про державну службу» не є самодостатньою, бо її слід аналізувати у зв'язку із положеннями статей 1173 та 1174 Цивільного кодексу України, де йдеться про те, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями

⁵⁶⁵ Stahi Tatiana. Legal nature of administrative–patrimonial liability. *Istorie, Cultura, Cetatenie in Uniunea Europeana*. 2017. № 10 (1). С. 682–692; Măță Dan Constantin. Critical considerations regarding the regulation of administrative–patrimonial liability. *Pandemic Challenges for European Finance, Business and Regulation. Proceedings of the International Conference EUFIRE 2021*. Editura Universităţii Alexandru Ioan Cuza din Iași, 2021.

чи бездіяльністю органу публічної влади чи його посадовою або службовою особою при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів. Тобто відповідальність передбачена у Законі «Про державну службу», а відшкодування шкоди здійснюється на підставі положень статей 1173, 1174 Цивільного кодексу України.

Більше того, у своїх положеннях Цивільний кодекс вказує на майнову та моральну шкоду, тобто існує можливість відшкодування не тільки матеріальної (майнової), але і моральної шкоди. При цьому у разі відшкодування моральної шкоди знову ж таки застосовуються положення цивільного законодавства, а саме, загального законодавства про моральну шкоду (ст.ст. 23, 1167, 1173 Цивільного кодексу України). При цьому у Законі «Про державну службу» все ж зберігається назва «матеріальна відповідальність», що закріплює її зв'язок із здійсненням повноважень конкретною особою, зі службовими відносинами та відповідно сутність порушення – прийняття незаконного рішення чи вчинення незаконної дії або бездіяльності особою при реалізації повноважень.

Друга особливість стосується застосування матеріальної відповідальності безпосередньо до державного службовця. У таких відносинах уже йдеться не про відповідальність держави, а про персональну матеріальну відповідальність державного службовця, яка зумовлена службовими відносинами між органом і відповідним державним службовцем. Особливості притягнення службовця до матеріальної відповідальності врегульовані у статтях 80–82 Закону «Про державну службу», проте у таких відносинах загальними нормами стають положення ст. 130 КЗпП України, які регламентують, що працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. Шкодою, яку державний службовець зобов'язаний виплатити, є не лише та, що ним заподіяна і ще ним не відшкодована державі, але також вже виплачена державою відшкодування шкоди іншим особам. Адже у разі виплати відшкодування третій особі держава також зазнає шкоди (втрат бюджетних коштів) через недобросовісні дії особи, що має своєю основною функцією служіння її інтересам⁵⁶⁶.

⁵⁶⁶ Про державну службу : Науково-практичний коментар до Закону України / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерещ (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. С. 634.

Через це можна виділити два випадки настання матеріальної відповідальності службовця:

- 1) якщо державний службовець заподіяв шкоду державі неналежним виконанням посадових обов'язків, або;
- 2) якщо шкода, заподіяна державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, уже відшкодована державою.

Зокрема, держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) до державного службовця, який заподіяв шкоду, та посадової особи, винної у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи.

Відмінність притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності за цими двома підставами полягає у формі вини службовця-порушника. При стягненні із державного службовця відшкодування, яке вже компенсоване державою третій особі, має бути встановлений умисел у діях такого державного службовця. Якщо ж йдеться про заподіяння державним службовцем шкоди державі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків (проте не за регресним зобов'язанням), то відповідальність настає незалежно від форми вини.

І тут знову виникає потреба у застосуванні норм іншої галузі права, знову постає потреба звернутися до міжгалузевого підходу, адже вимагається розуміння поняття «вина», хоча ні трудове законодавство, ні законодавство про державну службу такого пояснення не містять. Відповідно до узагальненої судової практики тлумачення вини повинне відповідати ст.ст. 23–25 Кримінального кодексу з урахуванням особливостей трудових правовідносин (п. 4 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 11 грудня 2015 року № 12 «Про узагальнення практики застосування судами законодавства, що регулює матеріальну відповідальність працівників за шкоду, заподіяну роботодавцю»). Зокрема, працівник визнається винним у заподіянні шкоди, якщо протиправне діяння вчинене ним умисно або з необережності. Умисел характеризується тим, що працівник усвідомлює протиправність свого діяння (дії чи бездіяльності), а також передбачає

негативні наслідки своєї протиправної поведінки та бажає або свідомо допускає їх настання. Необережність працівника, яка спричинила шкоду, як правило, полягає в недостатній передбачливості при виконанні трудових обов'язків: працівник або не передбачив негативних наслідків своєї дії чи бездіяльності, хоча міг і повинен був передбачити їх, або передбачив, однак легковажно понадіявся їх попередити.

Обмеження можливості застосування державою регресу до державного службовця тільки за умисно заподіяну шкоду його протиправними діями або бездіяльністю можна вважати таким, що обмежує дію ч. 1 статті 81 Закону «Про державну службу», яка встановлює обов'язок державного службовця відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Такий підхід законодавця можна вважати недоліком регулювання, адже на практиці умисел довести практично неможливо. І тут мова йде не тільки про потребу у відшкодуванні державі втрат бюджетних коштів. Такий підхід створює механізми, коли реорганізація органів державної влади відбувається не з метою підвищити ефективність роботи, а з метою звільнити державних службовців із займаних посад та провести нові процедури прийому. Такі неправомірні цілі можуть бути реалізовані, зокрема, тоді, коли особи, за наказами яких проводиться звільнення, не підпадають під ризики відшкодування шкоди особисто. Адже за чинного нині регулювання навіть у разі визнання протиправним та скасування судом рішення про звільнення державного службовця та виплати компенсації за час вимушеного прогулу або час виконання нижчеоплачуваної роботи державою матеріальна відповідальність конкретної особи (суб'єкта призначення або керівника органу) унеможливується.

Разом із тим, у рамках державної служби щодня ухвалюється величезна кількість рішень. Якщо б за кожне потенційне порушення державні службовці несли необмежену матеріальну відповідальність, це б призвело до ухилення службовців від прийняття рішень та паралізувало б роботу адміністративних органів. Саме цим і пояснюються обмеження розміру матеріальної відповідальності, щоб адміністративний апарат міг діяти без надмірного тиску.

Третя особливість регулювання матеріальної відповідальності державних службовців полягає у тому, що норми, закріплені в статті 81 Закону «Про державну службу», є спеціальними щодо положень Кодексу законів

про працю України. Відтак на державних службовців поширюється дія трудового законодавства у частині відносин, які не врегульовані адміністративним законодавством. При цьому Законом «Про державну службу» досить обмежено врегульовано притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців, він закріплює тільки окремі аспекти, що дає суттєвий простір для регулювання нормами трудового законодавства. У адміністративно-правовому порядку врегульовано питання, що стосуються:

1) випадку спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями, коли кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини;

2) вказівки на обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування шкоди державним службовцем буде необґрунтованим. При чому визначений у законі перелік не є вичерпним, можуть бути враховані також інші обставини;

3) можливості застосування зворотної вимоги (регресу) до державного службовця тільки за шкоду, що умисно заподіяна протиправними діями або бездіяльністю. При покладенні матеріальної відповідальності у трудовому праві права та законні інтереси працівників гарантуються шляхом встановлення відповідальності тільки за пряму дійсну шкоду, і за умови, коли така шкода завдана винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника.

Такий дуалізм регулювання нормами трудового та адміністративного права до певної міри створює проблеми у встановленні співвідношення регулювання. Одним із таких питань є граничний розмір відшкодування шкоди. За загальними правилами законодавства про працю, працівники несуть матеріальну відповідальність у розмірі не більше свого середнього місячного заробітку. Із цього правила трудове законодавство встановлює винятки, зокрема, це не стосується працівників, що є посадовими особами (стаття 132 КЗпП) та інших випадків (коли працівник взяв на себе повну матеріальну відповідальність, шкоди завдано умисним знищенням чи зіпсуттям, або працівником, який був у нетверезому стані, та ряд інших (стаття 134 КЗпП). У ч. 2 ст. 132 КЗпП ще окремо підкреслено, що матеріальна відповідальність понад середній місячний заробіток допускається лише у випадках, зазначених у законодавстві.

Тобто законодавство про працю передбачає загальне правило обмеження розміру відшкодування середнім місячним заробітком,

що не застосовується до посадових осіб. У адміністративному законодавстві загальним принципом є протилежне – це повне відшкодування шкоди. Закон «Про державну службу» встановлює правило, що державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок виконання ним посадових обов'язків (без вказівки на її вид). А натомість винятки стосуються саме для встановлення обмеженої матеріальної відповідальності, визначено обставини, за яких повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Проте окрім трудового та адміністративного законодавства у цьому питанні необхідно окремо проаналізувати ще і положення Цивільного кодексу України, зокрема, частини 4 статті 1191. У ній встановлюється, що держава, відшкодувавши шкоду, яка завдана посадовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, має право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди). Звертаємо увагу, що у цивільному законодавстві вказівка на трудові відносини здійснена стосовно саме характеру виплат третій особі, а не відносин державного службовця, що прийняв протиправне рішення, і органу, що відшкодував шкоду третій особі.

У зв'язку із цим водночас виникає питання і про зміст таких цивільно-правових формулювань та їх кореляцію із нормами адміністративного законодавства. З приводу цього варто звернути увагу на те, що за змістом положень Закону «Про державну службу» (стаття 5) та КЗпП України (стаття 3) на державних службовців поширюється дія трудового законодавства тільки у частині відносин, які не врегульовані адміністративним законодавством. Проте загалом на трудові відносини усіх працівників поширює свою дію також і цивільне законодавство, але ж знову таки тільки у тих питаннях, що не врегульовані іншими актами законодавства, зокрема Кодексом законів про працю (стаття 9 ЦК України). Таким чином, положення цивільного законодавства можуть застосовуватися до відносин щодо відшкодування матеріальної шкоди державними службовцями у частині, що не врегульовано ні законодавством про працю, ні Законом «Про державну службу».

3. Судова практика у регулюванні відносин. Практичне втілення положень Закону «Про державну службу» щодо застосування матеріальної відповідальності здійснюється як у судовому, так і адміністративному порядку.

Відшкодування матеріальної та моральної шкоди, яка заподіяна особі незаконними рішеннями чи діями державних службовців, **за рахунок держави** здійснюється у судовому порядку. Проте розглядати відповідні справи можуть суди різних юрисдикцій. Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, можуть вирішуватися в порядку як адміністративного, так і цивільного, чи господарського судочинства. Якщо такі вимоги заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, то справа розглядається адміністративним судом (ч. 5 ст. 21 КАС України). У іншому разі, такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Для прийняття рішення про відшкодування шкоди державою та застосовуючи статті 1173, 1174 ЦК України, суд має встановити, по-перше, невідповідність рішення, дії чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування чи відповідно їх посадової або службової особи вимогам закону чи іншого нормативного акта; по-друге, факт заподіяння цим рішенням, дією чи бездіяльністю шкоди фізичній або юридичній особі (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03 вересня 2019 року у справі № 916/1423/17). Умовами відповідальності у цьому випадку є: протиправна поведінка, вина, що презюмується, шкода (майнова або моральна) та причинний зв'язок.

Проте деколи суди розглядають справи про відшкодування державою матеріальної шкоди особі разом із вимогами усунути відповідачами негативні наслідки неправомірних рішень, дій та бездіяльності. У такому разі суди по-різному розглядають справи, зараховують ці вимоги як такі, що є підставою для розгляду справи про відшкодування шкоди саме адміністративним судом, або не зараховують їх до відповідних підстав. На це Верховний суд вказав, що якщо у справі не порушується питання саме щодо правомірності або неправомірності дій відповідачів, а лише поставлено питання щодо відшкодування шкоди, то такий спір є цивільним. (Постанова ВП ВС від 28.02.2018 року № 234/14299/15-ц). Однак, знову ж таки питання залишаюся у тих випадках, коли позивач звертається до суду про вчинення певних дій для відновлення порушених прав, наприклад, скасувати наказ, видати документ, поновити на посаді,

то чи варто у таких випадках відшкодуванн шкоди проводити в окремому цивільному провадженні.

Застосування законодавчих норм у судовій практиці також виявило проблему встановлення відповідача у цій категорії справ. Оскільки держава діє та може брати участь у судовій справі через органи державної влади відповідно до компетенції, то постає питання, який конкретно орган повинен бути відповідачем: чи Державна казначейська служба України, її територіальний орган, чи орган, що є безпосередньо порушником прав особи? Тут судова практика однозначно вказує, що належним відповідачем у справах про відшкодування шкоди є держава як учасник цивільних відносин, як правило, в особі органу, якого відповідач зазначає порушником своїх прав (п. 43 Постанови ВП ВС, 27.11.19, справа № 242/4741/16-ц). Під час розгляду справи у суді фактичною стороною у спорі є держава, навіть якщо позивач визначив стороною у справі певний орган (п. 27 постанови ВП ВС, 26.06.19, справа № 587/430/16-ц). Залучення або ж незалучення до участі у таких категоріях спорів Державної казначейської служби України чи її територіального органу не впливає на правильність визначення належного відповідача у справі, оскільки відповідачем є держава, а не Державна казначейська служба України чи її територіальний орган.

Специфіка адміністративних правовідносин зумовлює виключення вини посадової особи при прийнятті незаконного рішення чи вчинення незаконної дії як обов'язкової підстави відповідальності. Це вказано і в статтях 1173, 1174 ЦК, на підставі яких відшкодовується державою шкода (на відміну від матеріальної відповідальності державного службовця, що несе лише за шкоду, яка умисно заподіяна його протиправною діяльністю або бездіяльністю). У зв'язку із цим Верховним Судом був висловлений правовий висновок, що підтверджує, що шкода відшкодовується незалежно від вини відповідача, а протиправність його дій та рішень презюмується – обов'язок доказування їх правомірності покладається на відповідача (ч. 2 ст. 77 КАС України) (Постанова Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові від 10 квітня 2019 року у справі N 464/3789/17).

Застосування матеріальної відповідальності **до державного службовця** передбачає обов'язкове досудове врегулювання, тобто можливість добровільного відшкодування шкоди державним службовцем в адміністративному порядку, а також можливе судове провадження у зв'язку

із відшкодуванням. Позасудовий порядок урегулювання спору є і швидшим, і простішим у порівнянні із судовим процесом, тому у даному випадку він обґрунтовано впроваджений на реалізацію конституційних положень, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору.

Якщо звернутися до рішень судів, то прикладів застосування норм щодо притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців є достатньо. У деяких із них містяться також висновки, що формують судову практику із цих питань. Так, не дивлячись на відсутність чіткості у законодавчих формулюваннях, суди, розглядаючи справи щодо відшкодування шкоди державним службовцем, констатують, що підставою матеріальної відповідальності державних службовців у порядку регресу є службове майнове правопорушення, тобто винне протиправне порушення державним службовцем своїх посадових обов'язків, унаслідок чого заподіяно матеріальну і моральну шкоду фізичним та юридичним особам (Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду у справі № 560/7004/20 від 14 липня 2021 року).

Елементами службового майнового правопорушення і одночасно умовами матеріальної відповідальності державних службовців є такі: 1) неналежне виконання державним службовцем посадових обов'язків (протиправна діяльність або бездіяльність); 2) заподіяння матеріальної та моральної шкоди фізичним і юридичним особам; 3) причинний зв'язок між неналежним виконанням державним службовцем трудових обов'язків і заподіяною шкодою; 4) вина державного службовця (в формі умислу). Для притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності необхідні всі чотири елементи службового майнового правопорушення. Відсутність хоча б одного з них усуває матеріальну відповідальність державного службовця (Справа № 560/6518/20 05 серпня 2021 року Сьомий апеляційний адміністративний суд). Також у разі застосування регресу державний службовець несе матеріальну відповідальність лише за шкоду, яка умисно ним заподіяна та за відсутності заборгованості, зокрема, Державного бюджету України або місцевого перед цією установою (Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 560/6518/20 від 11 серпня 2022 року).

Звичайно, у справах про відшкодування матеріальної (майнової) шкоди, визначення наявності такої шкоди та її розміру є набагато простішим, ніж

стосовно моральної. Моральна шкода є поняттям оціночним, комплексним і таким, що потребує дослідження в кожному окремому випадку. Сам факт визнання протиправними дій/бездіяльності суб'єкта владних повноважень не є безумовною і достатньою підставою для стягнення з нього моральної шкоди, тому у зв'язку із цим Верховним Судом були висловлені ряд правових висновків.

Так, у таких справах слід виходити з презумпції, що порушення прав людини з боку суб'єктів владних повноважень прямо суперечить їх головним конституційним обов'язкам (ст. 3, 19 Конституції України) і завжди викликає у людини негативні емоції. Проте, не всі негативні емоції досягають рівня страждання або приниження, які заподіюють моральну шкоду. Оцінка цього рівня залежить від усіх обставин справи, які свідчать про мотиви протиправних дій, їх інтенсивність, тривалість, повторюваність, фізичні або психологічні наслідки та, у деяких випадках, стать, вік та стан здоров'я потерпілого (Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 березня 2020 року у справі № 818/607/17).

Тому у справах про відшкодування моральної шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування, суд, оцінивши обставини справи, повинен встановити чи мали дії (рішення, бездіяльність) відповідача негативний вплив, чи досягли негативні емоції позивача рівня страждання або приниження, встановити причинно-наслідковий зв'язок та визначити співмірність розміру відшкодування спричиненим негативним наслідкам. (Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 квітня 2019 року у справі N 464/3789/17).

Також важливо враховувати, що відсутність наслідків у вигляді розладів здоров'я внаслідок душевних страждань, психологічних переживань не свідчить про те, що позивач не зазнав страждань та приниження, а отже і не свідчить про те, що моральної шкоди не завдано (Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27.11.2019 у справі № 750/6330/17).

Стосовно колізій регулювання, які на даний час існують між нормами адміністративного та цивільного права в сфері регулювання матеріальної відповідальності державних службовців (особливо щодо регресу виплаченої моральної шкоди, з приводу яких відсутня усталена судова практика), то існує наступна наукова позиція. Такі справи мають вирішуватися з визнанням пріоритету дії положень законодавства, які обмежують

можливість звернення стягнення, зважаючи на необхідність застосування найбільш сприятливого для особи тлумачення закону⁵⁶⁷ та на ту обставину, що саме держава допустила неоднозначне правове регулювання і відтак має вповні нести ризики неякісного правового регулювання⁵⁶⁸.

Висновки

Матеріальна відповідальність у сфері публічної служби у сучасному правовому регулюванні України реалізується на перетині конституційного, адміністративного, цивільного та трудового законодавства, що зумовлює її міжгалузевий характер і потребує узгодженого, системного підходу. Європейські стандарти доброго адміністрування підкреслюють, що право на відшкодування шкоди завданої неправомірними рішеннями адміністративних органів є невід'ємною складовою публічних суб'єктивних прав особи, а тому в першу чергу має розглядатися як центральний аспект гарантій належного здійснення публічної влади, а відтак – носити публічно-правовий характер.

Конституційні положення визначають подвійний зміст відповідальності: держава відповідає перед особою за протиправні рішення чи дії своїх службовців, але водночас і службовець несе обов'язок відшкодувати державі шкоду, заподіяну неналежним виконанням повноважень. Проте законодавчому регулюванню цього механізму бракує цілісності і концептуальної єдності, існують термінологічні неузгодженості між матеріальною та майновою відповідальністю, які створюють проблеми в правозастосуванні, а судова практика, яка спрямована на усунення колізій регулювання, часто є супечливою з огляду на різну юрисдикцію судових органів, які виносять рішення у даній категорії справ.

Особливості відповідальності проявляються у наступних аспектах.

Відповідальність держави перед особою настає незалежно від вини службовця, що є реалізацією конституційної вимоги про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

⁵⁶⁷ Касьян В. В. Правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 406.

⁵⁶⁸ Лежнева Т. М. Щодо колізій у правовому регулюванні регресної матеріальної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання матеріальних та процесуальних приватних правовідносин* : матеріали Всеукр. наук.-практ. семінару (Дніпро, 24 листопада 2021 р.). Дніпро : ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2021. С. 15.

Застосування матеріальної відповідальності до державного службовця передбачає обов'язкове досудове врегулювання в адміністративному порядку, а також можливе судове провадження у зв'язку із відшкодуванням. Позасудовий порядок урегулювання спору є і швидшим, і простішим у порівнянні із судовим процесом, тому у даному випадку він обґрунтовано впроваджений на реалізацію конституційних положень, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Матеріальна відповідальність державного службовця обмежена, зокрема, можливістю регресу лише за умисно заподіяну шкоду, що з одного боку, створює ризики зловживань під час прийняття адміністративних рішень, проте з іншого боку слугує захистом від надмірного тиску на державних службовців.

Нормативний дуалізм трудового і адміністративного регулювання через співвідношення загальних і спеціальних норм формує особливості щодо обсягу відшкодування та порядку доведення вини. Судова практика деталізує критерії встановлення протиправності, визначення належного відповідача та меж доказування.

Отже, міжгалузевий характер інституту матеріальної відповідальності державних службовців вимагає комплексного вдосконалення нормативного регулювання та узгодження положень адміністративного права, трудового та цивільного. Проте при цьому важливим є збереження центального місця за публічно-правовим регулюванням, а також забезпечення належної реалізації суб'єктивного публічного права особи на відшкодування матеріальної шкоди, що може бути здійснено в рамках адміністративного судочинства, де є для цього належний процесуальний інструментарій.

Анотація

У представленому розділі монографії здійснено всебічне дослідження матеріальної відповідальності державних службовців як комплексного правового інституту, що функціонує на перетині адміністративного, трудового та цивільного права. Вихідною аналітичною позицією автор обирає доктрину доброго адміністрування, у якій право на відшкодування шкоди визнається складовою публічного суб'єктивного права особи. Це дозволяє по-новому інтерпретувати конституційний принцип відповідальності держави перед людиною, конкретизований у статтях 3 та 56 Конституції

України, та розглянути його не лише як обов'язок забезпечення прав і свобод, а як юридичний механізм компенсації шкоди, завданої неправомірними діями суб'єктів публічної влади.

Особливу увагу приділено термінологічним проблемам, зокрема відмінностям між поняттями матеріальної та майнової відповідальності, а також аналізу причин формування «мультигалузевого» нормативного регулювання, яке включає положення Закону «Про державну службу», КЗпП України та Цивільного кодексу України. Автори наголошують, що відсутність єдиного законодавчого визначення матеріальної відповідальності державного службовця спричиняє суперечливість у правозастосуванні, а отже потребує узгодження підходів на рівні законодавства та судової практики

У розділі ґрунтовно висвітлено специфіку публічно-правової природи відповідальності, зокрема розмежування двох самостійних правовідносин: відповідальності держави перед приватною особою та регресної відповідальності службовця перед державою. Показано, що відшкодування шкоди особі здійснюється державою незалежно від вини службовця, тоді як притягнення службовця до відповідальності можливе переважно у разі доведення умислу, що суттєво обмежує дієвість механізму регресу. Автори справедливо підкреслюють, що така модель створює ризики уникнення персональної відповідальності, що може сприяти зловживанням у кадрових рішеннях та інших управлінських діях.

Важливе місце у дослідженні займає аналіз колізій між нормами адміністративного та трудового законодавства щодо розміру відшкодування, підстав відповідальності та умов її обмеження. Детально розглянуто проблеми співвідношення повного відшкодування шкоди в адміністративному праві та обмеженої відповідальності працівників у трудовому праві, а також окреслено коло випадків, коли застосування положень Цивільного кодексу України є необхідним.

Ключові слова: *матеріальна відповідальність, майнова відповідальність, державні службовці, публічні службовці, колізії, підстави, застосування.*

Список використаних джерел:

1. Măță Dan Constantin. Critical considerations regarding the regulation of administrative-patrimonial liability. *Pandemic Challenges for European*

Finance, Business and Regulation. Proceedings of the International Conference EUFIRE 2021. Editura Universităţii» Alexandru Ioan Cuza din Iaşi, 2021.

2. Stahi Tatiana. Legal nature of administrative–patrimonial liability. *Istorie, Cultura, Cetatenie in Uniunea Europeana*. 2017. № 10 (1). С. 682–692;

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. М. Шемшученка. Київ : Видавництво «Юридична Думка». 922 с.

4. Карабін Т. О. Виконання адміністративних актів: нові правила адміністративно-процедурного законодавства. *Право України*. 2024. № 11. С. 71–83.

5. Касьян В. В. Правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 397–408.

6. Конституція України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Стуфанчука Р. О. і Петришина О. В. Київ : ВАІТЕ, 2024. 760 с.

7. Лежнева Т. М. Щодо колізій у правовому регулюванні регресної матеріальної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання матеріальних та процесуальних приватних правовідносин*: матеріали Всеукр. наук.-практ. семінару (Дніпро, 24 листопада 2021 р.). Дніпро : ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2021. 70 с.

8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.

9. Науково-практичний коментар до статті 130 Кодексу законів про працю України від 14.08.2018. ЛІГА : ЗАКОН. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KK000140>

10. Ольшевська Ю. М., Берлач А. І. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 6 (35). 2020. С. 19–23.

11. Чернишова В. Ю. Місце матеріальної відповідальності державних службовців в системі юридичної відповідальності. *Київський юридичний журнал*. Випуск 6. 2024. С. 36–44.

12. Лазур Я. В., Карабін Т. О. Стаття 80. Основи матеріальної відповідальності державних службовців; Стаття 81. Обов'язок відшкодування шкоди; Стаття 82. Порядок відшкодування шкоди (С. 598–611). У: *Закон України «Про державну службу»: науково-практичний коментар* / за ред. Т. Коломоець, В. Колпакова, Д. Лученка. Одеса : Юридика, 2025. 706 с.

РОЗДІЛ IV. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: НАЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Сопілко Ірина Миколаївна,

*доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,
професор кафедри міжнародного та приватного права
Київського університету права НАН України,
вул. Доброхотова, 7А, м. Київ, 03142, Україна*

Вступ

У сучасних умовах реформування системи публічного управління та посилення антикорупційної політики в Україні питання забезпечення доброчесності державної служби набуває особливого значення. Доброчесність є одним із фундаментальних принципів сучасної публічної служби, що забезпечує довіру громадян до державних інститутів, ефективність адміністративних процесів і запобігання корупційним проявам. У європейському контексті цей принцип визначається як комплекс норм, рекомендацій і практик, розроблених Радою Європи, Європейським Союзом та спільними ініціативами ОЕСР-ЄС (програма SIGMA). До них належать кодекси поведінки, механізми декларування активів, запобігання конфлікту інтересів, регулювання постзайнятості (*cooling-off periods*), системи обов'язкового етичного навчання та дисциплінарної відповідальності службовців. Ці стандарти спрямовані на формування ціннісно-орієнтованого підходу до публічної служби, де доброчесність виступає не лише нормативною вимогою, а й внутрішнім етичним імперативом, що гарантує пріоритет суспільного блага над приватними інтересами.

В Україні процес імплементації європейських стандартів доброчесності розпочався після Революції Гідності 2014 року і став невід'ємною складовою виконання зобов'язань, взятих державою за Угодою про

асоціацію з Європейським Союзом (2014), а згодом у контексті набуття статусу кандидата на членство в ЄС (2022) та відкриття переговорів про вступ (2024). Ключовими нормативно-правовими актами в цій сфері стали Закони України «Про запобігання корупції» (2014, з численними змінами, остання редакція станом на 2025 рік) та «Про державну службу» (2015, редакція 2025 року), які запровадили інституційно закріплені механізми доброчесності: обов'язкове електронне декларування майнового стану, конкурсний добір на посади, спеціальні перевірки кандидатів, обмеження щодо подарунків і сумісництва, а також контроль за дотриманням етичних стандартів через Загальні правила етичної поведінки державних службовців (затверджені НАДС у 2016 році зі змінами). Ці реформи доповнено спеціальними кодексами, такими як Кодекс суддівської етики (ухвалений 18 вересня 2024 року) та Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання (Закон «Про лобіювання» від 23 лютого 2024 року).

Водночас, попри суттєву нормативну гармонізацію з європейським правом (*acquis communautaire*), фактична реалізація цих стандартів залишається неповною, що неодноразово підкреслювалося у звітах міжнародних організацій. Згідно з Індексом сприйняття корупції (*Corruption Perceptions Index*) Transparency International за 2024 рік (опублікований у лютому 2025 року), Україна набрала 35 балів зі 100 можливих і посіла 105 місце серед 180 країн, втративши 1 бал порівняно з попереднім роком, що свідчить про стагнацію в сприйнятті корупції в публічному секторі попри війну та реформи. У четвертому раунді оцінювання Групи держав проти корупції (GRECO), присвяченому запобіганню корупції серед парламентарів, суддів та прокурорів, станом на кінець 2024 – початок 2025 року Україна задовільно впровадила 18 із 31 рекомендації, 11 – частково, а 2 залишаються невиконаними (зокрема щодо випадкового розподілу справ прокурорам та пропорційності дисциплінарних санкцій). GRECO відзначає прогрес України в складних умовах воєнного стану, вихід з процедури невідповідності та сильну політичну волю, однак закликає до подальших кроків до 30 листопада 2025 року. Аналогічно, моніторинг SIGMA (останні звіти 2023–2024 років) фіксує досягнення в деполітизації державної служби та прозорості, але вказує на прогалини в проактивному моніторингу конфлікту інтересів, обов'язковості етичного навчання та ефективності постзайнятості.

Актуальність теми зумовлена не лише євроінтеграційними зобов'язаннями України, а й необхідністю зміцнення інституційної стійкості публічної

служби в умовах повномасштабної війни, коли корупційні ризики можуть підривати національну безпеку та ефективність використання міжнародної допомоги. Метою статті є комплексний аналіз теоретичних засад європейських стандартів доброчесності, ключових нормативних документів (Рекомендація СМ/Rec(2000)10 Ради Європи, Принципи публічної адміністрації SIGMA, Європейський кодекс належного адміністративного поведінки) та механізмів їх імплементації в українському антикорупційному законодавстві, з оцінкою прогресу, прогалин та перспектив подальшої гармонізації. Дослідження дозволить обґрунтувати рекомендації щодо переходу від реактивного до проактивного контролю, посилення ціннісного підходу та створення єдиного органу етичного нагляду, що сприятиме підвищенню довіри суспільства до держави та успішній реалізації європейського вектора розвитку України.

1. Теоретичні засади та нормативна база європейських стандартів доброчесності публічної служби

Поняття доброчесності у правовому та етико-філософському контексті публічної служби є комплексною аксіологічною категорією, яка поєднує орієнтацію на добро, як вищу моральну цінність, з пріоритетом суспільного блага над приватним інтересом та чесність як принцип непорушної відповідності дій службовця нормам права, моральним стандартам і суспільним очікуванням. Таким чином, доброчесність постає не як сукупність окремих професійних якостей, а як цілісний етичний імператив, що спрямовує діяльність державного службовця на досягнення справедливості, прозорості та суспільного блага.

У філософсько-правовій традиції, від античного поняття «ἀρετή» та римської «virtus» до сучасних концепцій «public integrity», доброчесність завжди виступала онтологічною основою легітимності влади та довіри до державних інститутів. В українському правовому полі цей принцип закріплено як базовий у державній службі (ст. 3 Закону України «Про державну службу») і як системоутворюючий елемент антикорупційного законодавства, слугуючи критерієм оцінки індивідуальної поведінки посадової особи та інституційної культури органу влади загалом. Доброчесність є нормативно закріпленим етичним стандартом, досягнення якого забезпечує моральну легітимність публічної влади та відповідність діяльності службовця ідеалу служіння суспільному інтересу.

Управління системою державної служби та реалізація політики у сфері публічного управління в Україні здійснюються Національним агентством України з питань державної служби (НАДС) та Кабінетом Міністрів України, діяльність яких охоплює ключові напрями професіоналізації державних службовців, удосконалення класифікації посад, системи оплати праці, управління персоналом і забезпечення стандартів етичної поведінки. Реалізація цих реформ створює інституційні передумови для ширшої інтеграції ціннісно орієнтованого підходу (*value-based approach*) у систему публічної служби, сприяючи розвитку доброчесного державного управління та підвищенню ефективності виконання службових повноважень. Цей напрям реформування органічно узгоджується з європейськими принципами публічної доброчесності, визначеними OECD та SIGMA, і відображає поступовий перехід від нормативного до ціннісного регулювання державної служби, що дозволяє створити стійке етичне середовище, у якому доброчесність стає не зовнішньою вимогою, а внутрішньою складовою професійної поведінки державного службовця.

Етичні кодекси та кодекси поведінки відіграють ключову роль у регулюванні очікуваних стандартів поведінки державних службовців, де кодекси етики визначають основні принципи та цінності, що направляють рішення та дії службовців, тоді як кодекси поведінки надають практичні орієнтири, деталізують допустимі дії та встановлюють конкретні заборони. Особливе місце займають гібридні кодекси, які поєднують цінності публічної служби з чіткими правилами застосування стандартів доброчесності (OECD, 2020)⁵⁶⁹. Більшість сучасних кодексів також включає конкретні заборонені дії, що дозволяє запобігати порушенням етичних норм та формам неналежної поведінки (OECD, 2018)⁵⁷⁰.

На національному рівні принцип доброчесності деталізовано в ключових законодавчих актах. Зокрема, у статті 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII доброчесність визначено як обов'язок державного службовця підпорядковувати свої дії захисту суспільного інтересу та свідомо відмовлятися від пріоритету приватної

⁵⁶⁹ OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

⁵⁷⁰ OECD (2018), "Developing a code of conduct for public officials: Insights based on OECD experiences", Paris, OECD.

вигоди при реалізації наданих повноважень⁵⁷¹, включаючи її до переліку базових принципів поряд із верховенством права, професіоналізмом, патріотизмом, ефективністю, недискримінацією, політичною неупередженістю та прозорістю. Детальніше механізми забезпечення доброчесності розписані в Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (в редакції, чинній станом на 2025 рік)⁵⁷². Цей акт установлює чіткі заборони й обмеження, спрямовані на запобігання реальному та потенційному конфлікту інтересів, неправомірному отриманню подарунків, іншої матеріальної чи нематеріальної вигоди. Одним із ключових інструментів контролю є інститут обов'язкового щорічного електронного декларування майнового стану та доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що створює об'єктивну підставу для виявлення та притягнення до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності у разі порушення вимог доброчесності. Цей закон у розділі VI (ст. 37–44) визначає правила етичної поведінки, базовані на принципах дотримання закону, дії в інтересах суспільства, політичної нейтральності, неупередженості, компетентності, захисту інформації та утримання від незаконних розпоряджень.

Додаткове етичне наповнення принципу доброчесності надано в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 (зі змінами)⁵⁷³. Цей підзаконний акт конкретизує стандарти належної поведінки, вимагаючи від суб'єктів владних повноважень сумлінного, неупередженого й максимально ефективного виконання службових обов'язків незалежно від особистих політичних, ідеологічних, релігійних чи інших поглядів. Правила забороняють надавати будь-які преференції окремим фізичним чи юридичним особам, виявляти упереджену

⁵⁷¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁵⁷² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

⁵⁷³ Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 20 серпня 2025 року № 116-25). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

лояльність до політичних партій, громадських чи релігійних об'єднань, а також ухилятися від прийняття рішень або уникати персональної відповідальності за власні дії чи бездіяльність.

Аналогічні принципи закріплено для місцевого рівня в статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁵⁷⁴, а спеціальні кодекси, як-от Кодекс суддівської етики, ухвалені рішенням з'їзду суддів від 18 вересня 2024 року, визначає очікувану поведінку суддів як під час виконання службових обов'язків, так і поза ними, забезпечуючи високий рівень професійної та етичної відповідальності⁵⁷⁵. Аналогічно, Правила етичної поведінки суб'єктів лобізму (Закон України «Про лобіювання» від 23 лютого 2024 року № 3606-IX), окреслюють правила взаємодії суб'єктів лобізму з об'єктами лобізму, клієнтами, бенефіціарами та іншими учасниками лобістської діяльності, визначаючи етичні межі їхньої діяльності та запобігання конфлікту інтересів⁵⁷⁶.

В українському контексті функціонує низка інструментів, які регламентують етичну поведінку державних службовців і поєднують правове та ціннісно-орієнтоване регулювання, при цьому перегляд Загальних правил етичної поведінки у 2023 році та ухвалення спеціальних кодексів у 2024 році демонструють поступовий перехід від суто нормативного регулювання до системи, зорієнтованої на цінності, що забезпечує інтеграцію етичних принципів у законодавчу базу та сприяє їх практичному застосуванню в діяльності державних службовців, формуючи середовище, де доброчесність стає внутрішньою складовою професійної поведінки.

Переговорний процес у контексті європейської інтеграції слугує показником інституційної зрілості національної системи державної служби та критерієм її здатності забезпечувати оперативне, аналітично обґрунтоване й нормативно узгоджене з *acquis* Європейського Союзу здійснення публічного управління. Інструменти інституційної розбудови, зокрема TAIEH і Twinning, відіграють важливу роль у процесі адаптації української державної служби до європейських стандартів доброчесності,

⁵⁷⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

⁵⁷⁵ Verkhovna Rada of Ukraine (2024), Code of Judicial Ethics. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text>

⁵⁷⁶ Verkhovna Rada of Ukraine (2024), On Approval of the Rules of Ethical Conduct of Lobbying Entities. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2024-%D0%BF#Text>

ефективності та професіоналізму. На цьому наголошувала Голова Національного агентства України з питань державної служби Наталія Алюшина під час семінару-практикуму «TAIEX і Twinning: продовження діалогу щодо інституційної розбудови», зазначаючи, що зазначені механізми забезпечують доступ до найкращих управлінських практик держав-членів Європейського Союзу, сприяють залученню провідних європейських експертів і формуванню компетентних команд, здатних функціонувати відповідно до інституційних вимог ЄС⁵⁷⁷. Результативність цих інструментів підтверджується статистичними показниками: за період реалізації інструменту TAIEX в Україні 25 517 представників органів державної влади взяли участь у 1060 заходах, з яких 208 було започатковано Європейською Комісією, а 852 українськими інституціями. Керівник Програм співробітництва Представництва Європейського Союзу в Україні Штефан Шльонінг підкреслював, що Україна ефективно та послідовно використовує потенціал інструменту TAIEX, що підтверджується значним обсягом реалізованих заходів і проєктів, а така динаміка є вагомим чинником поглиблення євроінтеграційних процесів та зміцнення спроможності публічної служби діяти у межах європейських стандартів.

Європейські стандарти доброчесності базуються на універсальних принципах верховенства права, прозорості, підзвітності та недискримінації й формуються документами Ради Європи, Європейського Союзу та спільних ініціатив. Ключовим документом Ради Європи є Рекомендація CM/Rec(2000)10 Комітету Міністрів щодо кодексів поведінки для публічних службовців, ухвалена 11 травня 2000 року, яка визначає доброчесність як обов'язок уникати дій, що підривають довіру до публічної адміністрації, а її додаток – Модельний кодекс поведінки – містить положення про обов'язкове декларування приватних інтересів, заборону приймати подарунки вартістю понад встановлену суму, обмеження постзайнятості (cooling-off period) та обов'язок повідомляти про конфлікт інтересів; цей документ став основою для національних кодексів у багатьох країнах-членах Ради Європи. У Європейському Союзі доброчесність інтегровано в Копенгагенські критерії (1993 рік), зокрема політичний критерій стабільності інститутів, що гарантують демократію та верховенство права,

⁵⁷⁷ На шляху до ЄС: як TAIEX і Twinning допомагають Україні. URL: <https://nads.gov.ua/news/na-shliakhu-do-ies-iak-taiekh-i-twinning-dopomahaiut-ukraini>

а прямим інструментом є Європейський кодекс належного адміністративного поведінки (ухвалений Європарламентом 6 вересня 2001 року), принцип 5 якого вимагає неупередженості та уникнення дискримінації, при цьому Регламент (ЄС) 2018/1725 про захист даних доповнює стандарти прозорості в обробці персональних даних держслужбовцями. У Принципах публічної адміністрації SIGMA (OECD-ЄС, 2014 рік, оновлено 2017) доброчесність деталізовано в Принципі 4, включаючи чіткі правила запобігання корупції, ефективне декларування активів, обмеження постзайнятості та обов'язкове етичне навчання; SIGMA моніторить країни-кандидати на вступ до ЄС, включаючи Україну, і публікує щорічні звіти про прогрес⁵⁷⁸. Група держав проти корупції (GRECO) у Fourth Evaluation Round (2017–2025) оцінює запобігання корупції серед держслужбовців, при цьому в останніх звітах для України констатовано значний прогрес у виконанні рекомендацій щодо запобігання корупції⁵⁷⁹. Таким чином, європейські стандарти утворюють цілісну систему превентивних, декларативних і санкційних механізмів з акцентом на інституційну незалежність та громадянський контроль, що слугує орієнтиром для гармонізації українського законодавства в процесі європейської інтеграції.

2. Механізми імплементації європейських стандартів в українському антикорупційному законодавстві

Як зазначає Головін Б. М., «механізм запобігання корупції – це імплементація міжнародних антикорупційних стандартів у правову систему України, практична реалізація державної антикорупційної політики, втілення антикорупційних ініціатив, міжнародна співпраця і діяльність громадських об'єднань у сфері запобігання та протидії корупції з метою захисту особи, суспільства, держави і бізнесу від корупційних посягань»⁵⁸⁰.

Впровадження антикорупційних заходів є пріоритетом для багатьох країн світу, і Україна не є винятком. Зважаючи на високу залежність

⁵⁷⁸ SIGMA – OECD/EU. The Principles of Public Administration (2017 edition). URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>

⁵⁷⁹ GRECO. Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance Report Ukraine (2022). URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of-1680a70d3c>

⁵⁸⁰ Головін Б. М. Механізм запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2018. (4). С. 254. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2018_4_55

економіки від публічних фінансів та державно-приватного партнерства, корупція в публічному секторі може мати надзвичайно негативні наслідки для розвитку країни та її міжнародного іміджу. Сьогодні корупція в Україні залишається однією з основних загроз економічній стабільності, а організовані злочинні групи активно використовують слабкість правозастосовної системи для здійснення незаконної діяльності. За даними Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) за 2024 рік, Україна набрала 35 балів зі 100 можливих і посіла 105 місце серед 180 країн, що свідчить про збереження високого рівня сприйняття корупції в суспільстві⁵⁸¹.

Імплементация європейських стандартів у сфері запобігання та протидії корупції в Україні здійснюється з урахуванням інституційного досвіду держав – членів Європейського Союзу, що передбачає створення спеціалізованих антикорупційних органів із чітко визначеною компетенцією та гарантіями інституційної незалежності. У наукових працях, зокрема В. Скиби, обґрунтовується, що формування вітчизняної антикорупційної системи відбувалося шляхом адаптації зарубіжних моделей, у межах яких функціонування окремого органу, уповноваженого на боротьбу з корупцією, є загальноприйнятою європейською практикою⁵⁸².

Одним із ключових механізмів імплементации європейських антикорупційних стандартів в українське законодавство стало створення Національного антикорупційного бюро України відповідно до вимог щодо спеціалізації, незалежності та процесуальної автономії органів досудового розслідування, закріплених у рекомендаціях Європейської комісії та міжнародних антикорупційних інституцій. Діяльність НАБУ спрямована на розслідування корупційних кримінальних правопорушень високого рівня, зокрема у сфері державних закупівель, управління публічними фінансами та функціонування державних підприємств, що відповідає європейському підходу до концентрації ресурсів на найбільш суспільно небезпечних формах корупції.

Важливим елементом гармонізації національного антикорупційного законодавства з європейськими стандартами є інституційне розмежування

⁵⁸¹ Корупція у повсякденному житті українців: За що даємо хабарі? Кому і чому? URL: <https://dif.org.ua/article/korupsiya-u-povsyakdennomu-zhitti-ukraintsiv-za-shcho-daemo-khabarikomu-i-chomu345654>

⁵⁸² Скиба В. М. Повноваження національного агентства з питань запобігання корупції як органу системи антикорупційних органів. *Галицькі студії: Юридичні науки*. 2023. № 2. С. 58–62.

функцій досудового розслідування та процесуального нагляду. У цьому контексті діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, утвореної на підставі Закону України «Про прокуратуру»⁵⁸³, спрямована на забезпечення незалежного процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення у справах, що розслідуються НАБУ. Набуття САП у 2024 році статусу юридичної особи публічного права відповідає європейським вимогам щодо організаційної автономії антикорупційних інституцій і слугує додатковою гарантією неупередженості кримінального переслідування.

Подальший розвиток механізмів імплементації європейських стандартів у сфері протидії корупції зумовлений євроінтеграційними зобов'язаннями України, зокрема виконанням умов, визначених Європейською комісією у зв'язку з набуттям статусу держави-кандидата на членство в ЄС. Схвалення Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки засвідчує прагнення законодавця до системного наближення національного антикорупційного законодавства до стандартів Європейського Союзу шляхом удосконалення нормативної бази, посилення інституційної спроможності антикорупційних органів та забезпечення ефективної міжвідомчої координації.

Імплементація європейських стандартів доброчесності та запобігання корупції в українському законодавстві є ключовим елементом євроінтеграційного процесу, що відображає зобов'язання України щодо гармонізації національного права з *acquis* Європейського Союзу, принципами Ради Європи, рекомендаціями OECD та SIGMA, а також оцінками GRECO. Цей процес базується на поступовому впровадженні превентивних, декларативних і санкційних механізмів, спрямованих на забезпечення прозорості, підзвітності та неупередженості публічної служби, і знаходить своє нормативне втілення передусім в антикорупційному законодавстві та актах, що регулюють державну службу.

Основним актом, з якого розпочалася системна імплементація європейських стандартів у сфері запобігання корупції, став Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (зі змінами, остання редакція від 12 вересня 2025 року)⁵⁸⁴. Цей закон запровадив низку механізмів, що безпосередньо корелюють з рекомендаціями Ради Європи

⁵⁸³ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

⁵⁸⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

(зокрема, Модельним кодексом поведінки СМ/Rec(2000)10), Принципами публічної адміністрації SIGMA та OECD Public Integrity Handbook. Серед ключових нововведень – інститут електронного декларування майнового стану та доходів (статті 45–52), який охоплює значну кількість суб'єктів декларування щорічно та забезпечує публічний доступ до інформації, сприяючи громадянському контролю; спеціальна перевірка кандидатів на посади державної служби та осіб, уповноважених на виконання функцій держави (стаття 56); обмеження щодо сумісництва з іншою діяльністю та отримання подарунків (статті 23–25), а також обов'язок повідомляти про реальний або потенційний конфлікт інтересів (стаття 28). Ефективність цих механізмів підтверджується даними Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК): протягом 2024 року НАЗК завершило 213 заходів моніторингу та контролю за виконанням законодавства щодо конфлікту інтересів, склало протоколи про адміністративні правопорушення та внесло приписи про усунення порушень⁵⁸⁵.

Паралельно гармонізація здійснюється через Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (редакція станом на 2025 рік), який імплементує Принципи SIGMA щодо професіоналізму, прозорості та ефективності публічної адміністрації. Зокрема, запроваджено конкурсний добір на посади державної служби через єдиний портал вакансій, уніфіковану класифікацію посад з дев'ятьма рангами та єдиною шкалою оплати праці, що сприяє деполітизації та мерітократичному підходу; посилену дисциплінарну відповідальність. Ці механізми забезпечують інституційну незалежність державної служби від політичного впливу та відповідають Копенгагенським критеріям стабільності демократичних інститутів.

Водночас аналіз чинного законодавства виявляє низку прогалин, що перешкоджають повній відповідності європейським стандартам. По-перше, обмеження щодо постзайнятості (стаття 25 Закону № 1700-VII) встановлено лише на один рік, тоді як рекомендації SIGMA та GRECO акцентують на необхідності ефективних cooling-off periods для запобігання використанню службової інформації в приватних інтересах. По-друге, етичне навчання державних службовців залишається рекомендаційним,

⁵⁸⁵ НАЗК. Звіт про результати моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства у сфері запобігання корупції за 2024 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/zvit-pro-rezultaty-monitorynhu-za-2024-rik/>

а не обов'язковим. По-третє, відсутній спеціалізований орган етичного нагляду: відповідні функції розпорошені між НАЗК, Національним агентством України з питань державної служби та дисциплінарними комісіями, що знижує ефективність моніторингу та санкціонування порушень етичних норм. По-четверте, механізм виявлення конфлікту інтересів є переважно реактивним – залежить від ініціативи самого службовця, без систематичного автоматичного скринінгу даних з державних реєстрів, що контрастує з проактивними підходами, рекомендованими GRECO та OECD.

Позитивним кроком є діяльність НАЗК щодо посилення моніторингу та інтеграції інструментів для проактивного виявлення ризиків корупції, що наближає українське законодавство до європейських стандартів превентивного контролю.

Таким чином, механізми імплементації європейських стандартів в українському антикорупційному законодавстві демонструють прогрес у сфері декларування, конкурсного добору та дисциплінарної відповідальності, однак потребують подальшого вдосконалення щодо посилення постзайнятості, обов'язковості етичного навчання, створення єдиного органу етичного нагляду та переходу до проактивних цифрових інструментів моніторингу. Подальша гармонізація сприятиме підвищенню інституційної спроможності публічної служби та зміцненню довіри суспільства до державних інститутів у контексті європейської інтеграції України.

Висновки

Аналіз теоретичних засад та нормативної бази європейських стандартів доброчесності публічної служби, а також механізмів їх імплементації в українському антикорупційному законодавстві, дозволяє зробити низку ключових висновків, що відображають як досягнення, так і виклики на шляху гармонізації національного правового поля з *acquis* Європейського Союзу, рекомендаціями Ради Європи, OECD та SIGMA.

По-перше, доброчесність у контексті публічної служби є комплексною аксіологічною категорією, що інтегрує етичні, правові та філософські аспекти, спрямовані на пріоритет суспільного блага над приватними інтересами, забезпечення прозорості, підзвітності та легітимності влади. У філософсько-правовій традиції, від античної «*ἀρετή*» до сучасних концепцій “public integrity”, вона виступає онтологічною основою довіри до державних інститутів. В українському законодавстві цей принцип закріплено

як базовий у Законі України «Про державну службу» (ст. 3, 4) та як систе-моутворюючий елемент антикорупційного регулювання в Законі України «Про запобігання корупції» (розділ VI), де він деталізується через заборони на конфлікти інтересів, декларування активів та етичні правила поведінки. Підзаконні акти, такі як Загальні правила етичної поведінки державних службовців (наказ НАДС № 158 від 05.08.2016), а також спеціальні кодекси (наприклад, Кодекс суддівської етики від 18.09.2024 та Правила етичної поведінки суб'єктів лобізму відповідно до Закону № 3606-IX від 23.02.2024), формують гібридну систему нормативного та ціннісно-орієнтованого регулювання, що узгоджується з європейськими моделями, зокрема Рекомендацією CM/Rec(2000)10 Ради Європи та Принципами публічної адміністрації SIGMA (2014, оновлено 2017).

По-друге, європейські стандарти доброчесності, сформовані Копенгагенськими критеріями (1993), Європейським кодексом належного адміністративного поведінки (2001), Регламентом (ЄС) 2018/1725 та оцінками GRECO (Fourth Evaluation Round, 2017–2025), акцентують на превентивних механізмах, таких як обов'язкове декларування приватних інтересів, cooling-off periods, етичне навчання та інституційний контроль. Інструменти інституційної розбудови, зокрема TAIEX і Twinning, відіграють критичну роль у адаптації української публічної служби, як підкреслюється в заявах Голови НАДС Наталії Алюшиної та представників ЄС, з понад 25 517 учасниками заходів TAIEX в Україні, що сприяє професіоналізації та інтеграції value-based approach.

По-третє, механізми імплементації цих стандартів в українському антикорупційному законодавстві демонструють прогрес у створенні спеціалізованих органів: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) для розслідування високорівневої корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) з посиленою автономією (статус юридичної особи з 2024) та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) для моніторингу конфліктів інтересів і декларування. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки, узгоджена з рекомендаціями Європейської комісії, забезпечує системну гармонізацію, підтверджену даними НАЗК про 213 заходів моніторингу у 2024 році. Однак, як свідчить Індекс сприйняття корупції (35 балів у 2024, 105 місце), зберігаються прогалини: недостатня тривалість cooling-off periods (лише один рік за ст. 25 Закону № 1700-VII), рекомендаційний характер етичного навчання, розпорошеність функцій етичного нагляду між НАЗК, НАДС та комісіями, а також

реактивний підхід до виявлення конфліктів інтересів без проактивного цифрового скринінгу, що контрастує з рекомендаціями GRECO та OECD.

На підставі викладеного, імплементація європейських стандартів доброчесності є невід’ємним елементом євроінтеграційного процесу України, що сприяє підвищенню інституційної спроможності публічної служби, економічній стабільності та міжнародному іміджу. Для подолання виявлених прогалин рекомендується: посилити обмеження постзайнятості до щонайменше двох років з автоматичним моніторингом; запровадити обов’язкове етичне навчання як складову атестації державних службовців; створити єдиний незалежний орган етичного нагляду з інтеграцією цифрових інструментів для проактивного аналізу даних з реєстрів; посилити міжнародну співпрацю через TAIEX і Twinning для обміну найкращими практиками. Подальші дослідження можуть бути спрямовані на емпіричний аналіз ефективності цих механізмів у поствоєнному відновленні України, з акцентом на роль громадянського суспільства в забезпеченні підзвітності. Таким чином, повна гармонізація з європейськими стандартами не лише мінімізує корупційні ризики, але й формує стійке етичне середовище, де доброчесність стає внутрішнім імперативом професійної поведінки державних службовців, сприяючи досягненню суспільного блага та стабільності демократичних інститутів.

Анотація

У науковій статті здійснено комплексний аналіз європейських стандартів доброчесності публічної служби та механізмів їх імплементації в антикорупційному законодавстві України. Доброчесність розкрито як аксіологічну категорію, що інтегрує етичні, правові та філософські виміри, орієнтовані на пріоритет суспільного інтересу, прозорість і легітимність влади. Проаналізовано нормативну базу європейських стандартів, визначену Рекомендацією Ради Європи CM/Rec(2000)10, Копенгагенськими критеріями, Європейським кодексом належного адміністративного поведінки, Принципами SIGMA (OECD-ЄС) та рекомендаціями GRECO.

В українському правовому полі акцентовано на імплементації через Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII (електронне декларування, запобігання конфліктам інтересів, обмеження подарунків), Закон «Про державну службу» № 889-VIII (мерітократичний добір, деполітизація), Загальні правила етичної поведінки та спеціальні кодекси

(суддівської етики, лобізму). Досліджено внесок антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК) та інструментів ЄС (TAIEX, Twinning).

Виявлено досягнення в превентивних механізмах, але й прогалини: короткий cooling-off period, рекомендаційний статус етичного навчання, фрагментованість нагляду, реактивний моніторинг ризиків. Запропоновано вдосконалення: подовження постзайнятості, обов'язкове етичне навчання, єдиний орган нагляду, проактивні цифрові інструменти.

Повна гармонізація європейських стандартів доброчесності є стратегічним імперативом євроінтеграції України, сприяючи інституційній стійкості публічної служби та суспільній довірі.

Ключові слова: *доброчесність публічної служби, європейські стандарти, антикорупційне законодавство, імплементація, конфлікт інтересів, етична поведінка, євроінтеграція.*

Список використаних джерел:

1. OECD (2020), OECD Public Integrity Handbook. OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en> (дата звернення: 09.11.2025).
2. OECD (2018)/ Developing a code of conduct for public officials: Insights based on OECD experiences. OECD, Paris (дата звернення: 09.11.2025).
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.12.2025).
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.12.2025).
5. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 20 серпня 2025 року № 116-25). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 16.12.2025).
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 15.12.2025).
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2024), Code of Judicial Ethics. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення: 5.11.2025)

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2024), On Approval of the Rules of Ethical Conduct of Lobbying Entities. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 5.11.2025).

9. На шляху до ЄС: як TAIEХ і Twinning допомагають Україні. URL: <https://nads.gov.ua/news/na-shliakhu-do-ies-iak-taieх-i-twinning-dopomahaiut-ukraini>. (дата звернення: 16.12.2025).

10. SIGMA – OECD/EU. The Principles of Public Administration (2017 edition). URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (дата звернення: 16.12.2025).

11. GRECO. Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance Report Ukraine (2022). URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a70d3c> (дата звернення: 16.12.2025).

12. Головкін Б. М. Механізм запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2018. (4). С. 254. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2018_4_55

13. Корупція у повсякденному житті українців: За що даємо хабарі? Кому і чому? URL: <https://dif.org.ua/article/koruptsiya-u-povsyakdennomu-zhitti-ukraintsiv-za-shcho-daemo-khabarikomu-i-chomu345654> (дата звернення: 16.12.2025).

14. Скиба В. М. Повноваження національного агентства з питань запобігання корупції як органу системи антикорупційних органів. *Галицькі студії Серія: Юридичні науки*. 2023. № 2. С. 58–62.

15. НАЗК. Звіт про результати моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства у сфері запобігання корупції за 2024 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/zvit-pro-rezultaty-monitorynhu-za-2024-rik/> (дата звернення: 16.12.2025).

АНТИКОРУПЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Хомишин Ірина Юріївна,

*доктор юридичних наук, професор,
проректор Національного університету «Львівська політехніка»
вул. Степана Бандери, 12, м. Львів, 79013, Україна*

Вступ

З огляду на сучасні проблеми, що характеризують Україну, питання ефективності та доброчесності державної служби набувають екзистенційного масштабу. Громадський запит на прозорість і підзвітність влади також свідчить про те, що критична оцінка ефективності нинішнього антикорупційного механізму є виправданою. Корупція в державній службі залишається однією з найгостріших проблем, що заважає соціально-економічному розвитку та підриває довіру громадян до уряду. Як правильно зазначають науковці, корупція часто стає «компенсаторним механізмом», у якому чиновники використовують штучні адміністративні бар'єри для особистого збагачення. Це особливо стає проблематичним в умовах воєнного стану, коли обмеження на ресурси та потреба в швидких рішеннях створюють додаткові корупційні ризики, зокрема в оборонному секторі та при розподілі гуманітарної допомоги.

1. Інституційне забезпечення антикорупційної політики у публічній службі

Суспільний запит запиту до прозорості та підзвітності публічної влади зумовлює необхідність аналізу дієвості інституційних механізмів антикорупційної політики у публічній службі.

Влучно у своєму дослідженні зауважує Л. Деркач, що корупція фактично вбудовується в управлінську систему як компенсаторний механізм, що дає змогу чиновникам на власний розсуд «продавати» штучно створені адміністративні бар'єри та процедури, використовувати монопольну владу для особистого збагачення⁵⁸⁶.

⁵⁸⁶ Деркач Л. Ю. Формування етичного лідерства як чинник запобігання корупції в органах публічної влади : дис. ... д-ра філософії : 281 «Публічне управління та адміністрування». Харків, 2025. 249 с.

Українські вчені перманентно наголошують, що корупція в державній службі залишається однією з найнагальніших проблем сучасного суспільства, завдаючи шкоди загальній якості державного управління, довірі громадян до уряду та його соціально-економічному розвитку. Одним із механізмів стримування корупції серед державних службовців є інституційна спроможність, де функція спеціалізованих антикорупційних інституцій повинна бути незалежною, професійною та забезпеченою необхідними ресурсами⁵⁸⁷.

О. Федорчак дослідив різні трактування поняття інституційного механізму і дійшов висновку що його змістом може бути і «сукупність інститутів», і «сукупність зв'язків між інститутами», і «спосіб встановлення порядку», і «процес обміну інформацією», і «методологія впливу на інституційне середовище», і «послідовність певних етапів і фаз», і «система правових норм» тощо. У нашому дослідженні увага буде приділена діяльності організацій, які реалізують певні правила і норми на практиці⁵⁸⁸. О. Макаренков такі організації об'єднує поняттям суб'єкт протидії корупції, під яким розуміє юридична особу, орган державної влади, орган місцевого самоврядування або іншу інституцію, уповноважену на здійснення заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, розслідування та усунення наслідків корупційних правопорушень⁵⁸⁹.

Кілька ключових елементів забезпечують ефективність діяльності антикорупційних органів: достатні повноваження для виконання їхніх функцій; певний рівень незалежності, який запобігає політичному або адміністративному впливу; прозорість, яка дозволяє громадськості та міжнародним партнерам контролювати діяльність антикорупційних органів⁵⁹⁰. Багато питань залишаються актуальними, такі як незалеж-

⁵⁸⁷ Добрянська Н. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції у публічній службі: виклики та шляхи удосконалення. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2025. Вип. 15. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2025-15-01-09/2025-15-01-09>

⁵⁸⁸ Федорчак О. В. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління*, 2018. Вип. 50. С. 55. URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/350>

⁵⁸⁹ Макаренков О. Л. Правова інституціоналізація антикорупційних трансформацій органів публічної адміністрації у відкритому суспільстві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 482 с.

⁵⁹⁰ Дятко О. В. Система суб'єктів протидії корупції у сфері оподаткування та особливості їх адміністративно-правового статусу. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. Вип. 32. С. 935–944. URL: <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/download/415/428>

ність органів, перевантаженість судової системи, суперечності в правовому регулюванні та низький рівень довіри громадськості до їхньої діяльності.

Ключовими інституціями реалізації антикорупційної політики є Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) основним завданням якого є розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб; Національне агентство запобігання корупції (НАЗК) – контроль за деклараціями, запобігання конфлікту інтересів, моніторинг політичних фінансів; Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – нагляд за досудовим розслідуванням НАБУ, підтримка обвинувачення в суді; Вищий антикорупційний суд (ВАКС) – розгляд справ, пов'язаних із топ корупцією; Громадські організації та ЗМІ – громадський контроль, викриття корупції, моніторинг політики; Агентство з розшуку і менеджменту активів (АРМА).

Юридичні форми діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції включають такі дії: прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання корупції; розробка проектів антикорупційної стратегії та державної програми для її реалізації; прийняття індивідуальних актів (наприклад, наказу про усунення порушень антикорупційного законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до відповідальності, встановленої законом); укладення адміністративних угод та виконання юридично значущих дій. Методи здійснення повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції охоплюють способи, прийоми та дії, пов'язані з підготовкою та реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правових та організаційних державних управлінських заходів.

Згідно соціологічному дослідженню проведеному за підтримки НАЗК «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів» відповідальність НАЗК за рівень корупції на підставі оцінки експертів становить 35 %. Також в дослідженні було розраховано інтегральну оцінку ефективності (результативності) антикорупційної діяльності за 5-бальною шкалою, де 5 означає «дуже ефективна», а 1 – «зовсім неефективна». Оцінка ефективності НАЗК серед експертів – 3,69⁵⁹¹.

⁵⁹¹ Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів. Київ, 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/pdfs/?file=/wp-content/uploads/Pages/7f/2c/7f2cd35c7b9306cfa75dff9950b6e2dfdbddc51224dabb89c42d314f704c233e2780115.pdf>

З-поміж ключових інституцій реалізації антикорупційної політики особливе місце посідає ВАКС, який з одного боку, є ланкою єдиної системи судоустрою, а з іншого – кінцевою інституцією, яку наділено повноваженнями щодо притягнення винних у вчиненні правопорушень, у яких є корупційний складник, до юридичної відповідальності.

Важливо зазначити, що попри кількісне зростання показників діяльності ВАКС, залишаються істотні структурні проблеми. По-перше, відчувається кадровий дефіцит: штат суддів укомплектований лише на 85 %, причому частина суддів через вікові обмеження готується до виходу на пенсію. По-друге, існує проблема затягування розгляду справ через процесуальні маніпуляції, зокрема зловживання правом на відвід суддів і перенесення засідань з формальних підстав. По-третє, залишається недостатнім захист суддів від тиску та втручання в їхню діяльність, що особливо актуально для резонансних справ проти високопосадовців. Отже, діяльність ВАКС демонструє певний прогрес, проте для забезпечення по-справжньому якісних змін необхідно вирішити проблеми інституційної спроможності та незалежності суду⁵⁹².

Антикорупційні інституції зараз стикаються з проблемою кадрового забезпечення. Якщо подивитися на це через призму НАБУ, кількість проваджень продовжує зростати. Складні провадження, пов'язані з серйозними схемами розкрадання бюджетних коштів, діяльністю злочинних організацій, вимагають залучення великої кількості детективів. У результаті навантаження на слідчі підрозділи зростає. Очевидно, що кадрове питання не повинно негативно впливати на ефективну роботу самих антикорупційних органів, тому його потрібно вирішувати, по-перше, урядом, а по-друге, за допомогою міжнародних донорів⁵⁹³.

За результатами діяльності Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2025 року кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення у розрізі кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро становить 370, кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення

⁵⁹² Волохов О. Бедратий Ю. Музика М. Сучасний стан боротьби з корупцією в Україні: правові механізми та ефективність їх реалізації. *Успіхи і досягнення у науці. Серія: Право*. 2025. № 5 (15). С. 72. URL: <https://dspace.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/5589>

⁵⁹³ Кресіна І. О. Інституційні пріоритети антикорупційної політики України *Політологічний вісник*, 2024. Вип. 92. С. 142.

ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро – 154⁵⁹⁴. Попри тиск і виклики НАБУ продовжує послідовно виконувати головну функцію – притягувати до відповідальності за топкорупційні злочини.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура забезпечує процесуальне керівництво розслідуваннями НАБУ.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура виконує такі основні функції: 1) здійснення нагляду за дотриманням законодавства під час оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, що проводяться Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення в судових провадженнях за відповідними справами; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у справах, пов'язаних із корупцією або правопорушеннями, що мають корупційний характер, а також представництво інтересів держави у справах про визнання активів необґрунтованими та їх стягнення у дохід держави. У межах реалізації своїх завдань Спеціалізована антикорупційна прокуратура також здійснює міжнародне співробітництво⁵⁹⁵.

Це був значний крок до створення антикорупційної інфраструктури, що стало формуванням АРМА у 2017 році, органу, місія якого полягає у виявленні та відстеженні вартості активів, отриманих від корупційних злочинів, та їх обробці. АРМА має повноваження вимагати інформацію про активи фізичних та юридичних осіб – як у державних, так і в приватних структурах – шукати майно, арештовувати активи або забезпечувати ефективне управління. Також їй доручено забезпечувати збереження вартості арештованих активів, а також займатися міжнародною співпрацею з іноземними юрисдикціями щодо повернення корупційних доходів. За офіційними даними АРМА, під час її роботи було арештовано активів на суму 100 мільярдів гривень, а майно на суму майже 5 мільярдів гривень було передано в управління. Але також були скандальні випадки зникнення цінних предметів з-під арешту агентства.

⁵⁹⁴ Статистичні дані про результати діяльності НАБУ за I півріччя 2025 року. URL: <https://reports.nabu.gov.ua/applications/>

⁵⁹⁵ Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 8 грудня 2023 року № 3509-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 135. Ст. 793.

Можна констатувати що в Україні сформована ефективна багаторівнева система антикорупційних органів, а саме інституції, що відповідають за превенцію (НАЗК), розслідування (НАБУ, ДБР), процесуальне керівництво (САП) та судовий розгляд (ВАКС), які працюють у комплексі для протидії корупції, особливо топ-корупції, на різних етапах – від виявлення до покарання, створюючи систему, що охоплює політичні, правоохоронні та судові ланки. Водночас на всіх рівнях виявляються системні проблеми, зокрема недостатнє забезпечення гарантій інституційної та операційної незалежності НАБУ і САП, а також їх спроможності. Необхідно поліпшити процес проведення незалежних оцінок роботи антикорупційних органів і вдосконалити нормативно-правове регулювання процедур зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності функціонування НАБУ та САП. Крім того, для підвищення ефективності діяльності НАБУ, САП та ВАКС потрібно систематично оновлювати Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси. Також важливо усунути протиріччя, прогалини та невідповідності у законодавстві, що регулює питання гарантування незалежності та інституційної спроможності АРМА, зокрема щодо управління активами, які були арештовані і передані їй для управління, а також співпраці з АРМА. Одночасно необхідне подальше покращення загальної операційної ефективності ВАКС, що вимагає організаційного збільшення кількості суддів через прозору процедуру відбору на основі перевірок доброчесності за участю Громадської ради міжнародних експертів⁵⁹⁶.

2. Правові інструменти запобігання корупції у службовій діяльності

Розмаїття правових інструментів запобігання корупції зумовлює можливість їх групування: обмеження та заборони посадових осіб, запобігання та врегулювання конфлікту інтересу, фінансовий контроль, прозорість, доступ до інформації та діджиталізація процесів, внутрішній та зовнішній контроль, захист викривачів.

Ю. Ірха описує правові обмеження як інструменти, що забезпечують правовий вплив, спрямований на формування антикорупційної поведінки та свідомості у осіб, які виконують державні або місцеві управлінські

⁵⁹⁶ Зозуля Є. В. Система спеціалізованих антикорупційних органів на сучасному етапі державотворення України (правові, організаційні та функціональні аспекти взаємодії). *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління* : наук. журн. Одеса, 2024. Вип. 1. С. 27–36.

функції. Це робиться для запобігання конфліктам між їх приватними інтересами та публічними обов'язками, що виникають внаслідок займаної посади⁵⁹⁷.

Науковець правильно зазначає, що такі заходи знижують ризики корупції в діяльності зазначених осіб, попереджають вчинення ними корупційних правопорушень і пов'язаних із ними злочинів, а також сприяють підтримці їх доброчесності та підвищенню рівня довіри громадян до їхньої роботи й до органів публічної влади загалом⁵⁹⁸.

Крім того, багато досліджень присвячено оцінці розумності та справедливості антикорупційних заборон і обмежень, які звужують зміст і обсяг окремих конституційних прав і свобод посадових осіб. Вчені приходять до висновку, що закріплені в законодавстві засоби правового обмеження не є надмірними; вони легітимні й необхідні для протидії корупції. Ці заходи створюють основу для запобігання корупційним явищам у державній службі і є позитивним елементом комплексних дій на шляху до формування правової, законної та ефективної системи державного управління⁵⁹⁹.

Ю. Шовкун стверджує, що обмеження під час здійснення публічної служби – це санкціоновані державою вимоги (заборони, правила й настанови) щодо професійної діяльності публічних службовців та їхнього особистого життя. Цей специфічний зміст визначається сферою суспільних відносин і передбачає добровільну згоду особи дотримуватись цих норм під час виконання посадових обов'язків у органах публічної адміністрації; порушення таких правил тягне юридичну відповідальність⁶⁰⁰.

О. Губанов акцентує увагу на тому, що основною метою правових обмежень для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є забезпечення прозорого й ефективного функціонування інституту

⁵⁹⁷ Ірха Ю. Б. Поняття, сутність та роль правових заборон і обмежень у запобіганні та протидії корупції в Україні. *Інформація і право*. 2022. № 3 (42). URL: <http://il.ippi.org.ua/article/view/270245>

⁵⁹⁸ Там само.

⁵⁹⁹ Шимон О. М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні : дис. на докт. філософії : 081 «Право». 2020. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Shymon_dis.pdf

⁶⁰⁰ Шовкун Ю. І. Адміністративно-правове регулювання обмежень під час проходження публічної служби : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2025. 449 с.

державної служби. Це включає встановлення правових бар'єрів проти можливих зловживань з боку державних службовців і створення умов для належного виконання владних повноважень⁶⁰¹.

Обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, мають специфічний характер, який полягає у сфері застосування – вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в сфері державної служби, яка полягає в служінні особи інтересам держави і суспільства, дотримання особливого правового режиму відносин зайнятості – публічного. Обмеження і заборони поширюються на спеціальних суб'єктів – публічних службовців, обумовлені спеціальною метою – запобіганням (превенцією) адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, мають специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання та забезпечуються державним примусом. Ці риси вирізняють обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією від більш широкого і загального поняття обмежень і заборон у праві⁶⁰².

Серед обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією особливої уваги заслуговують обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища, оскільки вони стосуються і особистих і майнових аспектів. Законодавець дає визначення поняттю неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав⁶⁰³.

Необхідно звернути увагу, що публічний службовець може використовувати службові повноваження чи своє службове становище для отримання не тільки неправомірної вигоди, а й подарунків. Подарунок – грошові кошти

⁶⁰¹ Губанов О. О. Обмеження публічних службовців як складова їх правового статусу в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Київський юридичний журнал*. 2024. № 6. С. 19. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/59>

⁶⁰² Шимон О. М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні : дис. на докт. філософії за спеціальністю 081 «Право» 2020. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Shymon_dis.pdf

⁶⁰³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Важливо підкреслити про існування суттєвих відмінностей між одержанням неправомірної вигоди і одержанням подарунка. Передусім відмінність полягає в наявності або відсутності корупційної мети, зв'язку між використанням службових повноважень та отриманням вигоди. Поряд з тим існує і проблема неоднозначного тлумачення ч. 2 ст. 23 Закону, якою публічним службовцям дозволяється приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність. Поняття гостинності є оціночним і залежить від багатьох факторів нагоди, обставин, етики, традицій, вартості, контексту, – і не має чітких законодавчих «меж». Саме через таку невизначеність, як зазначають науковці така конструкція («загально визнане уявлення») є «корупціогенною»: вона може залишати широкий простір для суб'єктивних рішень та зловживань⁶⁰⁴.

Судова пркитка теж не сформулювала універсального «тексту» гостинності. суди не дали чіткого – формального – критерію: рішення ґрунтувалися на оцінці фактичних обставин. У більшості справ це поняття використовували як фактичну, ситуативну оцінку, залежно від обставин⁶⁰⁵.

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності корелює з обмеженням щодо використання службових повноважень чи свого становища, оскільки має на меті не тільки забезпечити ефективність виконуваної роботи посадовою особою, а й не допустити превалювання приватного інтересу над публічним. Така ситуація є потенційним ризиком при суміщенні службової з іншою діяльністю, наприклад господарською, інтереси такої особи зміщуються в бік реалізації приватних інтересів. Основу цього обмеження складають дві заборони: перша стосується майже всіх видів оплачуваної чи комерційної діяльності, а друга – участь у роботі виконавчих, контрольних і наглядових органів підприємства. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності можуть бути загальними, які поширюються на всіх публічних службовців, і додатковими, установленними для окремих категорій публічних службовців. Із зазначених обмежень встановлено винятки, які стосуються

⁶⁰⁴ Загиней З. А. Загально визнане уявлення про гостинність як індикатор корупціогенності у тексті Закону України «Про запобігання корупції». *Судова апеляція*. 2018. № 2. С. 36–46.

⁶⁰⁵ Там само.

наукової, педагогічної, медичної, культурної і спортивної сфери. Ці види діяльності публічні службовці можуть поєднувати зі своєю основною професійною діяльністю в порядку і сумісництва, і суміщення⁶⁰⁶.

Цей вид обмежень теж є достатньо чутливим з огляду на антикорупційні ризики, конфлікти інтересів та вплив на ефективність державного управління. Законодавство передбачає значні обмеження для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, однак практика свідчить про те, що порушення в цій сфері є системними. Найбільш частими порушеннями є отримання винагороди за участь у тренінгах, семінарах, робочих групах, що виходить за межі викладацької діяльності; ненадання або неповного відображення інформації в деклараціях про доходи від викладацької чи іншої діяльності; одночасне виконання обов'язків декількох посад без погодження або без правового оформлення; представляють інтереси зовнішніх організацій у робочих групах, експертних радах, конкурсних комісіях. Основними проблемами вбачаємо:

- нечіткість меж дозволеної та забороненої діяльності. Закон дозволяє «викладацьку, наукову і творчу діяльність», але не дає чіткого визначення, а тому тренерська, освітньо-консультаційна, проектна та експертна діяльність часто помилково трактуються як дозволені;
- недостатня деталізація щодо участі в міжнародних проектах;
- нечіткість механізмів контролю. Відсутня централізована система перевірки зайнятості публічних службовців;
- низький рівень оплати праці;
- низький рівень правової обізнаності. Багато порушень виникають не зі зловмисності, а через нерозуміння обмежень.

Ще одним засобом антикорупційної превенції є обмеження спільної роботи близьких осіб. Законодавством передбачено чітку регламентацію випадків обмеження спільної роботи близьких осіб у разі виникнення прямого підпорядкування останніх одне одному, яка охоплює всі аспекти службових відносин за їхньою участю, незалежно від їх характеру⁶⁰⁷.

Серед типових порушень, які виявляють НАЗК, НАДС, Рахункова палата, аудити виділяємо: Фактичне, а не формальне підпорядкування (формально

⁶⁰⁶ Шовкун Ю. І. Адміністративно-правове регулювання обмежень під час проходження публічної служби : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2025. 449 с.

⁶⁰⁷ Там само.

близькі особи у різних відділах, але керівник впливає на премії, навантаження, оцінювання); приховане службове підпорядкування; призначення в обхід конкурсу або формальне проведення конкурсу; відсутність повідомлення про реальний чи потенційний конфлікт інтересів та ін. Основною причиною таких порушень вважаємо нечіткість поняття «безпосереднє підпорядкування», інколи складно визначити, чи є вплив управлінського характеру а також відсутність єдиних механізмів врегулювання конфлікту. Часті такі порушення виявляються в маленьких громадах, де немає альтернативи.

Окрему групу інструментів запобігання корупції на публічній службі становлять заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересу

Деякі вчені виділяють окремий правовий інститут адміністративного права, що становить сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання діяльності державних органів та інших юридичних осіб публічного права, пов'язаної із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції.

Слід відзначити, що загальний алгоритм врегулювання конфлікту інтересів визначено в Законі України «Про запобігання корупції». Однак цілісного трактування зазначеного явища немає, окреслено лише деякі випадки за наявності яких, такий конфлікт буде мати місце. Законодавець визначив потенційний конфлікт інтересів, як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень⁶⁰⁸. реальний конфлікт інтересів, як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень⁶⁰⁹.

Таке нормативне розмежування потребує вдосконалення, оскільки фактично повторює однакові конструкції щодо впливу приватного інтересу на об'єктивність і неупередженість службової діяльності, не надаючи чітких критеріїв відмежування потенційного та реального конфлікту інтересів.

⁶⁰⁸ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

⁶⁰⁹ Там само.

Один із найбільш розповсюджених і дієвих заходів зовнішнього регулювання конфлікту інтересів, згідно з законом, полягає у виконанні повноважень під зовнішнім контролем (ст. 33 Закону). Зовнішній контроль може бути застосований як у випадку реального конфлікту інтересів, так і при потенційних його проявах. Суть цього заходу полягає в тому, що особа виконує дії або приймає рішення щодо питань, які стосуються її приватного інтересу, але робить це під наглядом зовнішньої сторони. Це має на меті усунути ризики впливу особистого інтересу на об'єктивність та неупередженість особи. У таких умовах конфлікт інтересів вважається врегульованим, а дія або рішення особи не відбуваються в умовах реального конфлікту. Виконання цього заходу сприяє зростанню прозорості процесу прийняття рішень уповноваженими особами; забезпечує якість їхньої підзвітності; запобігає ситуаціям, коли ці рішення можуть суперечити суспільним або державним інтересам; знижує ймовірність тиску з боку зацікавлених осіб чи політичних сил; а також зменшує ризики корупції та зловживання службовим становищем в діяльності органів публічної влади загалом⁶¹⁰.

Фінансовий контроль є одним із ключових елементів системи запобігання корупції. Специфіка антикорупційного декларування полягає у вирішенні основних завдань: виявлення фактів можливого адміністративного корупційного правопорушення посадовою особою та визначення конфлікту інтересів – ситуації, коли особисті інтереси посадовця можуть призвести до необ'єктивного виконання ним своїх службових обов'язків⁶¹¹. Ефективність антикорупційного декларування значною мірою залежить від наявності дієвих механізмів відповідальності, які мотивують посадових осіб дотримуватися встановлених правил. Відповідальність може бути адміністративною, дисциплінарною чи кримінальною, в залежності від серйозності та суспільної небезпеки порушень.

⁶¹⁰ Приймаченко Д. В., Приймаченко В. Д. Здійснення повноважень під зовнішнім контролем як різновид заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2025. (15). DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2025-15-01-15>.

⁶¹¹ Сідор М. І. Антикорупційне декларування як засіб фінансового контролю чи контролю за фінансами. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. 704 с.

Проте реалізація якісної перевірки декларацій стикається з численними труднощами, передусім через занадто широкий коло суб'єктів декларування а також відсутність автоматизованої перевірки інформації в деклараціях за даними відкритих реєстрів власності змушує НАЗК звертатися до різних органів влади для уточнень, затягуючи процедури.

Забезпечення прозорості діяльності державних установ та правоохоронних органів є не лише правовим засобом боротьби з корупцією, але й критично важливим чинником для формування позитивного іміджу антикорупційних ініціатив. Публічний доступ до інформації про результати розслідувань та ефективність роботи антикорупційних структур здатен суттєво підвищити довіру громадськості до системи. Державні органи повинні активно взаємодіяти з громадянами та надавати звіти про свою роботу для покращення прозорості та скорочення можливостей для зловживань.

Окрему групу правових інструментів запобігання корупції становить внутрішній та зовнішній контроль. Внутрішній контроль є основним механізмом у державному управлінні для забезпечення оптимальної роботи окремих організацій та тих, хто в них входить. Внутрішній контроль належить до організацій, політики та процедур, які використовуються для забезпечення того, щоб державні програми досягли запланованих результатів; що ресурси, які використовуються для виконання цих програм, відповідають заявленим цілям і завданням відповідних організацій; що програми захищені від марнотратства, шахрайства та неправильного управління; і що достовірна та своєчасна інформація отримується, підтримується, звітується та використовується для ухвалення рішень. Україна має міцну нормативну базу для внутрішнього контролю та управління ризиками на рівні центрального уряду. Окрім Бюджетного кодексу, підзаконні акти визначають вимоги до внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних установах. Керівництво має виступати в якості першої лінії гарантії, і всі центральні урядові установи створили антикорупційний підрозділ як частину другої лінії гарантії, а також підрозділ внутрішнього аудиту, який становить третю лінію, навіть якщо деякі з них наразі не працюють через вакансії⁶¹².

⁶¹² Огляд ОЕСР доброчесності та боротьби з корупцією в Україні. URL: https://www.oecd.org/uk/publications/5f7daca7-uk/full-report/improving-the-effectiveness-of-control-and-audit-in-building-public-integrity_77df243c.html#title-689b390dff0

Основні вимоги до внутрішнього аудиту державного сектора в Україні встановлено Бюджетним Кодексом України та двома підзаконними нормативно-правовими актами. Ст. 26 абз. 3 Бюджетного кодексу встановлено обов'язок розпорядників бюджетних коштів організувати внутрішній аудит. Це положення також визначає внутрішній аудит і передбачає, що Кабінет Міністрів встановлює основні вимоги у цій сфері, а Міністерство фінансів здійснює методичне забезпечення⁶¹³.

Постановою Кабінету Міністрів № 1001 від 28 вересня 2011 року визначено мінімальні вимоги та порядок формування підрозділів внутрішнього аудиту. Ст. 2 вимагає від міністерств та інших державних установ створити підрозділ внутрішнього аудиту. Ст. 5 окреслює обов'язки цього підрозділу, а ст. 6 детально описує процес планування аудиту. Ст. 8 встановлює вимогу дотримуватись стандартів аудиту Міністерства фінансів, а ст. 12–14 описують права та обов'язки внутрішніх аудиторів⁶¹⁴.

Наказ Мінфіну № 1247 від 4 жовтня 2011 року встановлює 14 принципів, якими керується діяльність внутрішнього аудиту. Вони включають принципи стандартів якості (розділ II) щодо таких тем, як незалежність і професійна компетентність і стандарти ефективності (розділ III) щодо організації, планування та виконання внутрішнього аудиту⁶¹⁵.

Нормативно-правове забезпечення зовнішнього аудиту та фінансового контролю в Україні становить Конституція, Закон України «Про Рахункову палату України» та Закон України «Про основи державного фінансового контролю в Україні». Зовнішній аудит забезпечує додатковий рівень гарантії того, що державні кошти використовуються за призначенням. У державному секторі за зовнішній аудит відповідає Вищий орган аудиту (ВОА). Він підзвітний законодавчому органу та відповідає за проведення перевірок, які забезпечують законність, регулярність, економічність, ефективність та результативність використання державних ресурсів.

⁶¹³ Бюджетний кодекс : Закон України від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>

⁶¹⁴ Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : Постанова Кабінету Міністрів № 1001 від 28 вересня 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1001-2011-%D0%BF>

⁶¹⁵ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : Наказ Мінфіну № 1247 від 4 жовтня 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text>

Важливу роль у системі правових інструментів запобігання корупції у службовій діяльності відіграє інститут захист викривачів. Але на жаль цей залишається надієвим, заявники та інформатори не бачать реальної реакції на їхні повідомлення і не відчують захищеності.

3. Антикорупційні механізми в умовах воєнного стану

Окремим напрямком змін у сфері боротьби з корупцією є підвищена увага до оборонного сектора, де можливі ризики корупції можуть зрости під час дії правового режиму воєнного стану. Заходи щодо запобігання та протидії корупційним проявам у Міністерстві оборони в умовах воєнного стану потребують не лише удосконалення а й формування особистої відповідальності керівників за дотримання антикорупційних норм. Це включає недопущення корупційних правопорушень, які завдають матеріальних і репутаційних збитків, а також негативно впливають на довіру суспільства. У цих умовах відповідальність за реалізацію антикорупційних заходів покладається на командирів (начальників) усіх рівнів, а також на уповноважені підрозділи (осіб), призначених для запобігання та виявлення корупції в структурних одиницях Міністерства оборони України, Державній спеціалізованій службі транспорту, військових управлінських органах, частинах Збройних Сил України та інших підприємствах і організаціях у сфері управління Міністерства оборони України⁶¹⁶.

Серед ключових напрямків удосконалення правового регулювання в сфері запобігання корупції в органах військового управління дослідники виділяють наступні:

- Оцінка корупційних ризиків, що включає: аналіз антикорупційних повідомлень; виявлення причин та умов, які сприяють скоєнню корупційних злочинів та правопорушень, пов'язаних із корупцією; уточнення списку корупційних ризиків.
- Зменшення впливу факторів конфлікту інтересів: мінімізація можливості виникнення конфлікту інтересів; врегулювання конфлікту інтересів у разі його появи.
- Формування у військовослужбовців нульової толерантності до корупції: виховання високих стандартів доброчесності серед

⁶¹⁶ Стефанчишен Р. В. Трансформація діяльності щодо запобігання корупції в умовах воєнного стану *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2024 № 72. С. 62. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc72/13.pdf>

військовослужбовців; зміцнення внутрішньовідомчої корпоративної етики з акцентом на антикорупційні цінності.

- Належне інформаційне забезпечення та цифровізація процесів запобігання і протидії корупції.
- Скорочення корупційних ризиків у сфері закупівель житла для військовослужбовців.
- Розширення участі громадськості в системі антикорупційної діяльності⁶¹⁷.

У період розвитку конфлікту використання бюджетних ресурсів має велике значення. Пріоритетним напрямком є забезпечення обороноздатності країни, і це вимагатиме концентрації фінансових ресурсів. Необхідно також забезпечити функціонування критичної інфраструктури та задовольнити потреби населення. Через обмежені ресурси та важливість швидкого реагування на проблеми, такі як війна чи економічна криза, звичайні загрози корупції були виявлені на етапі тендерів, включаючи співпрацю між учасниками тендерів, завищення цін, непрозоре оцінювання критеріїв у пропозиціях, зловживання службовим становищем тощо. Ці ризики можна віднести не лише до недосконалого законодавства, а й до відсутності прозорості процедур, а також високого рівня дисфункції в контролі та низької доброчесності учасників процесу. Цифрова система публічних закупівель «Прозорро» призвела до підвищення прозорості та відкритості закупівель; однак, посилення контролю за дотриманням закону є важливим завданням, яке слід досягти через систему індикаторів ризику та контрольних списків, громадськість повинна активно залучатися до моніторингу закупівель, а аналітичні інструменти мають використовуватися⁶¹⁸.

Постійний громадський контроль як один з найсильніших інструментів у системі антикорупційного механізму в умовах воєнного стану впливає на:

1. Контроль за розподілом гуманітарної допомоги та військових ресурсів. Під час війни багато ресурсів спрямовується на гуманітарну допомогу та військові потреби. Громадський контроль запобігає зловживанням,

⁶¹⁷ Приймак В. А. Організаційно-правові засади запобігання корупції в органах військового управління : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Київ : Національний університет оборони України, 2024. 260 с.

⁶¹⁸ Pavliuk T., Polusmiak Y., Polovynkina R., Davidenko O. Anti-corruption mechanisms in the public procurement system: prevention of abuse at the tender stage. *Management and Entrepreneurship: Trends of Development*. 2025. 1 (31). Pp. 125–138. DOI: <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2025-1/31-11>.

забезпечує доступ до ресурсів і гарантує, що ресурси потрапляють до тих, хто їх потребує, а не в руки корумпованих чиновників.

2. Моніторинг державних витрат. Військові конфлікти зазвичай вимагають значних фінансових ресурсів з боку держави, що може створити умови для корупційних проявів. Громадські організації та журналісти мають можливість контролювати витрати бюджету, процеси публічних закупівель і укладення контрактів задля забезпечення їхньої прозорості та підзвітності.

3. Підтримка антикорупційних інституцій. У часи війни антикорупційні структури можуть втрачати свою ефективність унаслідок змін пріоритетів або політичного тиску. Громадський контроль відіграє ключову роль у підтримці цих установ, сприяючи їхній незалежності та стимулюючи продуктивну діяльність.

4. Інформаційна кампанія та просвітництво. Громадські організації можуть ініціювати кампанії, які підвищують політичну та правову обізнаність населення.

5. Активна участь міжнародних організацій.

6. Захист правозахисників і активістів. Під час війни активісти й правозахисники можуть зіткнутися з підвищеним ризиком переслідувань. Забезпечення їхньої безпеки разом із підтримкою від міжнародного співтовариства є суттєвими для продовження ефективного громадського контролю.

7. Використання інформаційних технологій для повідомлень про різноманітні види інформації (зокрема про корупцію), можуть служити потужними інструментами громадського контролю.

Успішний громадський контроль в умовах війни вимагає гнучкості, новаторських рішень та підтримки з міжнародної арени. Незважаючи на складність обставин, активна участь цивільного суспільства у протидії корупції є вирішальним чинником для забезпечення справедливості та ефективного використання ресурсів. Громадський контроль сприяє підзвітності влади, зменшує ймовірність зловживань і зміцнює соціальну стабільність та довіру громадян до державних установ. Таким чином, він виступає як необхідний інструмент для гарантування ефективної, прозорої і підзвітної діяльності публічних інститутів, особливо в кризових ситуаціях, таких як війна⁶¹⁹.

⁶¹⁹ Гжибовська Т. Громадський контроль як інструмент впливу на органи публічної влади в умовах воєнного стану. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2024. Випуск 54. С. 201. URL: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/54_2024/25.pdf

У контексті післявоєнного відновлення, антикорупційні механізми повинні бути інтегровані у всі проекти реконструкції держави. Це включає цифровізацію послуг, прозорість у кадрових процедурах, захист викривачів інформації, незалежну судову реформу та масштабні освітні програми для формування доброчесності. Лише така комплексна стратегія може перетворити антикорупційну політику з засобу боротьби із правопорушеннями на стратегічний ресурс для забезпечення стійкості та розвитку України⁶²⁰.

Висновки

В Україні сформовано розгалужену багаторівневу систему антикорупційних органів (НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС, АРМА), яка охоплює всі етапи протидії корупції: від превенції до судового розгляду. Однак ефективність цієї системи стримується низкою факторів: кадровим дефіцитом, недостатньою інституційною незалежністю та прогалинами у законодавстві. Зокрема, ВАКС стикається з проблемою неукomплектованості штату суддів (на 85 %) та процесуальними зловживаннями з боку захисту, що затягує розгляд справ.

Система обмежень та заборон для публічних службовців є важливою складовою доброчесності, проте потребує уточнення. Існує проблема розмежування дозволеної «творчої/викладацької діяльності» та прихованого отримання винагороди, що створює корупційні ризики. Поняття «гостинності» при отриманні подарунків є оціночним і не має чітких законодавчих меж, що може використовуватися для легалізації неправомірної вигоди. Механізм запобігання конфлікту інтересів та обмеження спільної роботи близьких осіб часто не спрацьовує через формальний підхід та складність доведення «управлінського впливу».

Система електронного декларування потребує автоматизації перевірок через інтеграцію реєстрів, оскільки НАЗК фізично не в змозі охопити повний масив декларацій. Інститут викривачів залишається декларативним: заявники не відчують реального захисту та не бачать належної реакції на свої повідомлення.

⁶²⁰ Галай В. О. Інституційна спроможність антикорупційних органів у протидії гібридним загрозам національній безпеці. *Розвиток науки та освіти в умовах глобалізації* : матеріали II Міжнародної науковопрактичної конференції / Міжнародний гуманітарний дослідницький центр (м. Чернігів, 10 жовтня 2025 р.). Research Europe, 2025. С. 91. URL: <https://researcheurope.org/wp-content/uploads/2025/10/re-10.10.2025.pdf#page=89>

В умовах війни пріоритетом стає контроль за оборонними закупівлями та гуманітарною допомогою. Ризики завищення цін та змов учасників тендерів вимагають посилення ролі системи «Prozorro» та залучення громадськості до моніторингу. Громадський контроль виступає критично важливим інструментом, що забезпечує підзвітність влади та збереження довіри міжнародних партнерів.

Анотація

У представленому дослідженні здійснено комплексний аналіз проблематики функціонування та вдосконалення антикорупційних механізмів у системі публічної служби України. Актуальність теми зумовлена високим суспільним запитом на прозорість та підзвітність влади, що є необхідною умовою для формування довіри громадян до державних інституцій та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави.

Автором досліджено природу корупції як системного явища, що деструктивно впливає на якість державного управління. У роботі, наголошено, що корупція вбудовується в управлінську вертикаль як своєрідний «компенсаторний механізм». Це дозволяє посадовим особам штучно створювати адміністративні бар'єри та процедури з метою їх подальшого «продажу» та використання монопольної влади для особистого збагачення.

Структурно дослідження охоплює три ключові аспекти. По-перше, проаналізовано інституційне забезпечення антикорупційної політики. Автор наголошує, що одним із головних запобіжників корупції є саме інституційна спроможність органів публічної влади. Охарактеризовано основні антикорупційні органи і виокремлено низку факторів, які впливають на ефективність їх діяльності. По-друге, розкрито правові інструменти запобігання корупції у службовій діяльності, що включають аналіз законодавчої бази та процедурних аспектів роботи державних службовців. Правові інструменти запобігання корупції об'єднано в умовні групи, та проаналізовано відповідно до цього.

Окрему увагу в роботі приділено викликам сьогодення – антикорупційним механізмам в умовах воєнного стану. Цей аспект дослідження є критично важливим, оскільки війна створює нові ризики для зловживань, що вимагає адаптації існуючих методів контролю та запобігання правопорушенням.

Ключові слова: публічна служба, антикорупційний механізм, антикорупційна політика, інституційне забезпечення, правові інструменти запобігання корупції, воєнний стан.

Список використаних джерел:

1. Деркач А. Ю. Формування етичного лідерства як чинник запобігання корупції в органах публічної влади : дис. ... д-ра філософії : 281 «Публічне управління та адміністрування». Харків, 2025. 249 с.
2. Добрянська Н. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції у публічній службі: виклики та шляхи удосконалення. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2025. Вип. 15. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2025-15-01-09/2025-15-01-09>
3. Федорчак О. В. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 50. С. 55. URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/350>
4. Макаренков О. А. Правова інституціоналізація антикорупційних трансформацій органів публічної адміністрації у відкритому суспільстві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 482 с.
5. Дятко О. В. Система суб'єктів протидії корупції у сфері оподаткування та особливості їх адміністративно-правового статусу. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. Вип. 32. С. 935–944. URL: <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/download/415/428>
6. Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів. Київ, 2024. <https://nazk.gov.ua/pdfs/?file=/wp-content/uploads/Pages/7f/2c/7f2cd35c7b9306cfa75dff9950b6e2dfdbddc51224dabb89c42d314f704c233e2780115.pdf>
7. Волохов О. Бедратий Ю. Музика М. Сучасний стан боротьби з корупцією в Україні: правові механізми та ефективність їх реалізації. *Успіхи і досягнення у науці. Серія: Право*. 2025. № 5 (15). С. 72. URL: <https://dspace.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/5589>
8. Кресіна І. О. Інституційні пріоритети антикорупційної політики України. *Політологічний вісник*. 2024. Вип. 92. С. 142.
9. Статистичні дані про результати діяльності НАБУ за I півріччя 2025 року. URL: <https://reports.nabu.gov.ua/applications/>
10. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 8 грудня 2023 року № 3509-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 135. Ст. 793.
11. Зозуля Є. В. Система спеціалізованих антикорупційних органів на сучасному етапі державотворення України (правові, організаційні

та функціональні аспекти взаємодії). *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління* : наук. журн. Одеса, 2024. Вип. 1. С. 27–36.

12. Ірха Ю. Б. Поняття, сутність та роль правових заборон і обмежень у запобіганні та протидії корупції в Україні. *Інформація і право*. 2022. № 3 (42). URL: <http://il.ippi.org.ua/article/view/270245>

13. Шимон О. М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні : дис. на докт. філософії за спеціальністю 081 «Право». 2020. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Shymon_dis.pdf

14. Шовкун Ю. І. Адміністративно-правове регулювання обмежень під час проходження публічної служби : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Шовкун Юрій Ігорович ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2025. 449 с.

15. Губанов О. О. Обмеження публічних службовців як складова їх правового статусу в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Київський юридичний журнал*. 2024. № 6. С. 19. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/59>

16. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

17. Загиней З. А. Загальновизнане уявлення про гостинність як індикатор корупціогенності у тексті Закону України «Про запобігання корупції». *Судова апеляція*. 2018. № 2. С. 36–46.

18. Приймаченко, Д. В., Приймаченко, В. Д. Здійснення повноважень під зовнішнім контролем як різновид заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2025. (15). DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2025-15-01-15>.

19. Сідор М. І. Антикорупційне декларування як засіб фінансового контролю чи контролю за фінансами. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. 704 с.

20. Огляд ОЕСР доброчесності та боротьби з корупцією в Україні. URL: <https://www.oecd.org/uk/publications/5f7daca7-uk/full-report/>

improving-the-effectiveness-of-control-and-audit-in-building-public-integrity_77df243c.html#title-689b390df0

21. Бюджетний кодекс : Закон України від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>

22. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : Постанова Кабінету Міністрів № 1001 від 28 вересня 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1001-2011-%D0%BF>

23. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: Наказ Мініфіну № 1247 від 4 жовтня 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text>

24. Стефанчишен Р. В. Трансформація діяльності щодо запобігання корупції в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2024 № 72. С. 62. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc72/13.pdf>

25. Приймак В. А. Організаційно-правові засади запобігання корупції в органах військового управління : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Київ : Національний університет оборони України, 2024. 260 с.

26. Pavliuk T., Polusmiak Y., Polovynkina R. and Davidenko O. Anti-corruption mechanisms in the public procurement system: prevention of abuse at the tender stage. *Management and Entrepreneurship: Trends of Development*. 2025. 1 (31). Pp. 125–138. DOI: <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2025-1/31-11>.

27. Гжибовська Т. Громадський контроль як інструмент впливу на органи публічної влади в умовах воєнного стану. *Вісник Львівського університету. Серія: філос.-політолог. студії*. 2024. Випуск 54. С. 201. URL: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/54_2024/25.pdf

28. Галай В. О. Інституційна спроможність антикорупційних органів у протидії гібридним загрозам національній безпеці. *Розвиток науки та освіти в умовах глобалізації* : матеріали II Міжнародної науковопрактичної конференції / Міжнародний гуманітарний дослідницький центр (м. Чернігів, 10 жовтня 2025 р.). Research Europe, 2025. С. 91. URL: <https://researcheurope.org/wp-content/uploads/2025/10/re-10.10.2025.pdf#page=89>

ЕТИКА ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: АДАПТАЦІЯ ДО ВИМОГ ЄС ТА ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Губанов Олег Олександрович,

доктор юридичних наук, професор,

доцент кафедри службового та медичного права

Навчально-наукового інституту права,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

вул. Володимирська, 60-А, м. Київ, 01033, Україна

Вступ

Етична поведінка публічних службовців традиційно розглядається у цивілізованому світі як один із найбільш вагомих елементів ефективного, підзвітного та доброчесного публічного управління. Саме вона формує той рівень довіри між державою та суспільством, який є необхідною передумовою стабільності демократичних інституцій, легітимності рішень влади та сталості суспільного розвитку. У класичних моделях публічного управління етика служби виступає не лише системою морально-поведінкових орієнтирів, а й нормативно-правовим режимом, що спрямовує діяльність посадових осіб у межах публічного інтересу, забезпечує неупередженість, попереджає корупцію та мінімізує конфлікти інтересів.

У сучасних умовах трансформації системи публічної служби в Україні питання формування, закріплення, дотримання та інституційного забезпечення етичних стандартів набувають особливої актуальності. Нинішні процеси реформування державного апарату зумовлені амбіційними цілями європейської інтеграції, модернізацією публічного управління відповідно до вимог відкритості, професіоналізму, підзвітності та правової визначеності. З одного боку, Україна перебуває у фазі глибокої інституційної адаптації до норм і принципів Європейського Союзу, що передбачає імплементацію усталених європейських підходів до забезпечення доброчесності, прозорості, рівності доступу до публічної служби та запобігання корупційним практикам. З іншого боку, повномасштабна збройна агресія російської федерації та запровадження правового режиму воєнного стану створили унікальний комплекс практичних викликів, які суттєво ускладнюють підтримання належних стандартів

службової етики й ставлять перед публічною адміністрацією нові, безпрецедентно складні завдання.

Набуття Україною статусу країни-кандидата на вступ до ЄС стало важливим каталізатором модернізації етичної інфраструктури публічної служби, оскільки Європейський Союз приділяє особливу увагу питанням доброчесності публічного управління, прозорості ухвалення рішень та нульової толерантності до корупції. У цьому контексті значно зросли вимоги до реалізації принципів належного врядування, підвищення професійної компетентності та етичної культури службовців, створення ефективних механізмів попередження та врегулювання конфлікту інтересів, посилення внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю органів влади. Європейські інституції розглядають етичну поведінку як один із основних критеріїв відповідності держави стандартам демократичного управління, що прямо впливає на темпи євроінтеграції.

Водночас надзвичайні умови воєнного стану в Україні формують доволі складне середовище, у якому нормативне регулювання, інституційні практики та адміністративні процедури не завжди здатні оперативно реагувати на стрімкі зміни. Під час війни органи державної влади функціонують у режимі підвищеної мобільності та гнучкості, що нерідко передбачає тимчасове відступлення від звичних процедур, спрощення або призупинення окремих антикорупційних обмежень, коригування кадрових механізмів, оптимізацію процесів ухвалення рішень. За таких умов природно виникає ризик зниження рівня етичної дисципліни, посилення корупційних спокус, зростання інформаційної та організаційної непрозорості.

Крім того, суспільні очікування щодо поведінки посадових осіб у воєнний період істотно підвищуються. Громадяни, які переживають критичні наслідки війни, вимагають від представників держави максимальної чесності, відповідальності, моральної стійкості та дотримання високих стандартів служіння суспільству. Будь-які порушення етичних норм у цей період отримують значний суспільний резонанс і безпосередньо впливають на рівень довіри до держави та її інституцій.

У такому контексті особливої ваги набуває необхідність комплексного, міждисциплінарного та системного аналізу того, яким чином українські публічні інституції адаптують європейські етичні стандарти до національних реалій, які формальні й неформальні механізми впливають на забезпечення доброчесності публічної служби, а також які бар'єри, виклики

та ризики виникають у період дії воєнного стану в Україні. Особливе значення має дослідження взаємодії нормативних обмежень і практичних потреб функціонування державного апарату в кризових умовах, визначення оптимальних балансів між оперативністю управлінських рішень і суворістю етичних вимог, а також вироблення рекомендацій щодо посилення інституційної стійкості етичних механізмів у майбутньому.

1. Європейські стандарти етичної поведінки публічних службовців та імплементація в Україні

Європейський підхід до етики публічної служби ґрунтується на цілісній, внутрішньо узгодженій системі цінностей демократичного врядування, яка передбачає верховенство права, інституційну підзвітність публічної влади, пріоритет прав і свобод людини, а також забезпечення недискримінаційного ставлення до всіх учасників адміністративно-правових відносин незалежно від їхнього правового статусу чи соціально-економічного становища. Етика публічної служби у Європі розглядається як інструмент реалізації фундаментальних принципів належного врядування (good governance) та водночас як важливий компонент інституційної культури, що забезпечує передбачуваність, чесність і послідовність діяльності державних органів⁶²¹.

У країнах Європейського Союзу етична поведінка публічних службовців не сприймається як факультативний або другорядний елемент функціонування державних інституцій. Навпаки, вона визнається необхідною умовою стійкості демократичних процесів, формування довіри громадян до держави, забезпечення прозорості адміністративної діяльності та мінімізації корупційних ризиків. Європейські інституції виходять із того, що професійна компетентність службовця нерозривно пов'язана з його здатністю діяти відповідно до етичних норм, а ціннісні засади публічного служіння повинні трансформуватися у практику щоденного ухвалення рішень, взаємодії з громадянами та колегами, а також у регулятивні механізми врегулювання конфліктів інтересів.

Провідний акцент у європейських документах робиться на тому, що етичні норми не можуть залишатися виключно декларативними. Вони

⁶²¹ Кравченко С. О. Правове регулювання етичної поведінки публічних службовців: міжнародний досвід для України. *Механізми публічного управління*. 2022. № 3. Т. 33 (72). С. 104–112. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/18>.

мають бути інституційно вбудовані у систему управління людськими ресурсами, у процедури добору кадрів, проходження служби, службової оцінки, дисциплінарної відповідальності, а також в механізми внутрішнього й зовнішнього контролю⁶²². Таким чином, етика публічної служби у ЄС розглядається у парадигмі професіоналізації публічної служби, яка поєднує високі вимоги до компетентності та високі вимоги до моральної стійкості, неупередженості та доброчесності.

Необхідність адаптації української моделі публічної служби до цих стандартів була визначена ще у Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004 р.)⁶²³. У цьому документі наголошувалося на доцільності імплементації офіційно визнаних норм поведінки посадових осіб держав-членів ЄС, а також на необхідності створення механізмів їхнього практичного забезпечення, моніторингу та контролю. Підкреслювалося, що запозичення лише формальних норм без інституційного підкріплення не забезпечить реальної модернізації державної служби, а тому стратегічним завданням є побудова комплексної етичної інфраструктури, яка би гарантувала реальне функціонування моральних стандартів у щоденній діяльності органів влади.

У межах Ради Європи та Європейського Союзу протягом останніх десятиліть напрацьовано низку фундаментальних документів, що визначають ціннісно-нормативні стандарти поведінки посадових осіб і формують основу для розвитку службової етики в країнах європейського демократичного простору. Одним із найбільш вагомих є Європейський кодекс поведінки для осіб, залучених до місцевого та регіональногорядування (1999 р., оновлений у 2018 р.)⁶²⁴. У цьому документі систематизовано основні принципи етичної поведінки, серед яких: 1) дотримання верховенства права та принципу правової визначеності; 2) прозорість і відкритість діяльності органів влади; 3) підзвітність перед суспільством та відповідальність за ухвалені рішення; 4) повага до культурного, соціального

⁶²² Сорокіна Н. Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2021. 489 с.

⁶²³ Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>

⁶²⁴ Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до місцевого та регіональногорядування : звіт 35-ї сесії, 7 листопада 2018 р. URL: <https://rm.coe.int/16809c3faa>

та політичного різноманіття; 5) справедливість і толерантність у взаємодії з громадянами; 6) обов'язок діяти винятково в публічному інтересі.

Важливе місце в Кодексі займають вимоги неупередженості, недопущення фаворитизму, неприпустимості «кумівства», прозорого врегулювання конфліктів інтересів та запровадження механізмів зовнішнього нагляду за їх дотриманням. Європейський підхід передбачає чітке розмежування між приватною та службовою сферами, гарантує недопустимість використання посадових повноважень у приватних цілях та запроваджує заборону на отримання будь-яких неправомірних переваг, включно з привласненням державних ресурсів чи отриманням вигод після завершення служби.

Особливої уваги заслуговує європейська традиція довготривалої етичної відповідальності, згідно з якою посадова особа повинна зберігати певні професійні та моральні обмеження навіть після припинення виконання службових повноважень. Це запобігає виникненню «ефекту дверей, що обертаються», коли колишній службовець використовує колишні зв'язки або службову інформацію у приватних інтересах.

Не менш вагоме значення в системі європейських етичних стандартів має Кодекс належної адміністрації ЄС (2001 р.), ухвалений Європейським парламентом як інструмент забезпечення високої якості публічного адміністрування в інституціях Союзу⁶²⁵. Цей документ розглядається не лише як декларація поведінкових орієнтирів, а як практичний механізм регламентації взаємодії посадових осіб із громадянами, що спрямований на утвердження верховенства права, формування довіри до адміністрації та гарантування належного виконання службових повноважень.

Кодекс формулює низку принципів, які повинні визначати щоденну поведінку службовця. Зокрема, йдеться про об'єктивність і неупередженість, що вимагають уникнення будь-яких рішень або дій, здатних створити враження необ'єктивного ставлення чи фаворитизму. Компетентність та професійна сумлінність передбачають обов'язок посадовця здійснювати свої функції відповідно до найвищих стандартів професійних знань, навичок та відповідальності. Оперативність забезпечує право громадянина на своєчасне вирішення адміністративних питань, що є ключовою ознакою

⁶²⁵ The European Code of Good Administrative Behaviour. 6 September 2001. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2003/3/10/1b633730-1555-4b88-ac05-b868ae5cc6ac/publishable_en.pdf

ефективної публічної адміністрації. Принципи коректності, ввічливості та поваги до людської гідності відображають гуманістичну природу європейської адміністративної традиції, у якій службовець розглядається як носій публічної влади, але одночасно – як гарант прав і свобод особи.

Однією з найбільш інноваційних рис Кодексу є надання громадянам можливості звернення до Європейського омбудсмена у разі порушення зазначених норм. Така процедура перетворює етичні стандарти з декларативних правил на інструмент реального контролю, що дозволяє оперативно виявляти порушення, відновлювати права заявників і сприяти підвищенню якості управлінських рішень. Наявність інституційного механізму зовнішнього нагляду підсилює практичну дієвість етичних принципів і стимулює посадовців дотримуватися їх у повсякденній роботі⁶²⁶.

Хоча обидва розглянуті документи – Європейський кодекс поведінки та Кодекс належної адміністрації – мають переважно рекомендаційний характер і не є юридично обов'язковими для всіх держав-членів, вони утворюють цілісну систему загальноновизнаних поведінкових орієнтирів, що формують нормативно-ціннісний фундамент європейського адміністративного простору. Більше того, держави-члени ЄС активно інтегрують положення цих документів у національні нормативно-правові акти, кодекси поведінки, стратегії доброчесності та програми професійного розвитку службовців.

Для країн, що перебувають у процесі інтеграції до ЄС (включно з Україною) зазначені акти набувають подвійного значення: 1) як модельні стандарти, відповідність яким підтверджує рух до європейського адміністративного простору; 2) як практичний орієнтир для розбудови власної системи публічної служби, заснованої на принципах відкритості, відповідальності та доброчесності.

За останні десятиліття Україна здійснила поступову та багаторівневу адаптацію своєї нормативної бази до стандартів Європейського Союзу у сфері службової етики. Цей процес був не одномоментним, а послідовним і комплексним, охоплюючи як реформування законодавства, так і розвиток інституційних механізмів забезпечення доброчесності. Центральним елементом національної системи етичного регулювання став

⁶²⁶ Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. С. 73–79.

Закон України «Про запобігання корупції», який заклав фундамент для формування сучасної нормативної архітектури етичної поведінки публічних службовців⁶²⁷. У розділі VI цього Закону визначено базові стандарти поведінки посадових осіб, які узгоджуються з головними європейськими принципами: вимога діяти доброчесно, неупереджено, в інтересах держави та суспільства; заборона використовувати службове становище у приватних інтересах; чіткі обмеження щодо отримання подарунків і будь-яких матеріальних вигод; запобігання та врегулювання конфліктів інтересів; заборона неправомірного розголошення чи використання службової інформації.

Важливо, що ці положення функціонують у тісному взаємозв'язку з Законом України «Про державну службу»⁶²⁸, який визначає загальні принципи діяльності державних службовців – служіння народу України, верховенство права, політичну нейтральність, професіоналізм, доброчесність і підзвітність. Саме цей Закон закріплює інституційні механізми реалізації етичних норм (зокрема дисциплінарну відповідальність, вимоги до поведінки, стандарти недискримінації та професійної культури), забезпечуючи їх практичне застосування у щоденній службовій діяльності. У сукупності норми двох базових законів формують системну платформу етичної інфраструктури публічної служби, що відображає європейські підходи до доброчесності та належного врядування та слугує орієнтиром для подальшої інституціоналізації етичних стандартів в Україні.

Окрім цього, чинне українське законодавство закріплює низку етичних обов'язків, що стосуються культури поведінки, поваги до гідності громадян, відповідального ставлення до службових обов'язків, недопущення дискримінації та дотримання високих стандартів професійної етики. Таким чином, формально-нормативний рівень регулювання у значній мірі відповідає європейським вимогам, відображаючи загальноєвропейські цінності прозорості, підзвітності та пріоритету публічного інтересу.

З метою деталізації та практичної інституціоналізації цих принципів Національне агентство України з питань державної служби (НАДС)

⁶²⁷ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

⁶²⁸ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (зі змін.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

у 2016 р. затвердило Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування⁶²⁹. Цей документ має на меті не лише закріпити загальні правила, а й сформувати єдину етичну культуру у сфері державної служби. У ньому окреслено стандарти поведінки, спрямовані на забезпечення чесності, сумлінності, відповідальності, толерантності, політичної нейтральності та підзвітності. Правила підкреслюють важливість належної комунікації з громадянами, заборону використання адміністративних ресурсів у політичних чи приватних інтересах, обов'язок утримуватися від будь-яких дій, що можуть зашкодити авторитету державної служби.

Попри існування нормативної бази, науковці та експерти у сфері публічного управління наголошують на істотному розриві між формальною регламентацією етичних принципів та їхнім фактичним втіленням у практиці органів публічної влади. Однією з центральних проблем є те, що Загальні правила етичної поведінки значною мірою дублюють норми антикорупційного законодавства, не утворюючи самодостатньої, деталізованої та операціоналізованої системи цінностей і процедур. У ряді випадків вони формулюють надто широкі та загальні вимоги, не містячи конкретних алгоритмів, інструментів чи методичних рекомендацій для врегулювання типових етичних ситуацій⁶³⁰.

Особливо показовим є приклад конфлікту інтересів: хоча законодавство визначає його поняття, передумови та загальні механізми врегулювання, етичні кодекси не містять чітких моделей поведінки для службовців у ситуаціях, коли особисті інтереси перетинаються з професійними. Відсутність покрокових протоколів, методичних роз'яснень та процедур внутрішнього консультування призводить до того, що посадовці змушені діяти на власний розсуд, що може створювати неоднорідність практик і потенційні ризики зловживань.

Унаслідок недостатньої конкретизованості етичні кодекси нерідко сприймаються службовцями як декларативні документи, які не мають

⁶²⁹ Національне агентство України з питань державної служби. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ від 05 серпня 2016 р. № 158. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 р. № 1203/29333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

⁶³⁰ Сорокіна Н. Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2021. 489 с.

прямого впливу на їхню повсякденну діяльність. В органах публічної влади бракує: ефективних механізмів внутрішнього та зовнішнього нагляду за дотриманням етичних стандартів; інституцій доброчесності – таких як етичні комісії, ради з етики, уповноважені з етичних питань; превентивних інструментів, орієнтованих на формування сталої етичної культури; систематичних програм підвищення кваліфікації, спрямованих на розвиток етичної компетентності; дієвого та безпечного механізму для викривачів порушень етичних норм.

Усе це обмежує ефективність імплементації європейських етичних стандартів в українській системі публічного управління та призводить до того, що формальне прийняття нормативних актів не трансформується у практичні зміни поведінки службовців. У результаті імплементація етичних норм залишається вибірковою та здебільшого залежною від доброї волі окремих керівників органів влади, а не від системної інституційної політики.

Україна вже сформувала нормативно-правову основу, яка у своїх ключових складових відповідає провідним європейським принципам етики публічної служби, що включають доброчесність, прозорість, неупередженість, підзвітність та орієнтацію на публічний інтерес. Утім, відповідність формальним стандартам є лише початковим етапом на шляху до створення дієвої системи службової етики. Справжнім викликом стає побудова такої інституційної архітектури, яка б дозволяла забезпечувати не лише проголошення, а й стабільне, практично орієнтоване дотримання етичних норм у діяльності органів публічної влади.

Європейський досвід переконливо свідчить, що ефективна система службової етики неможлива без комплексного та багаторівневого підходу. Успішні моделі країн ЄС поєднують три взаємопов'язані елементи: 1) нормативно-правову визначеність, що встановлює стандарти поведінки, юридичні обмеження, процедури їхнього застосування та відповідальність за порушення; 2) інституційні механізми забезпечення етичності, включно з органами контролю, внутрішніми етичними комісіями, омбудсменами, консультантами з питань доброчесності, системою захисту викривачів, прозорими процедурами дисциплінарної відповідальності; 3) перманентний розвиток людського потенціалу, що охоплює навчання, підвищення кваліфікації, етичний тренінг та професійні

програми, спрямовані на формування стійкої внутрішньої мотивації до доброчесної поведінки.

Лише гармонійне поєднання цих компонентів дозволяє перетворити етичні норми з формальних приписів на реальні поведінкові практики. У європейських країнах особливий наголос робиться на тому, що етика не може бути забезпечена виключно юридичними інструментами; вона має бути підтримана інституційною культурою, внутрішніми ціннісними орієнтирами та професійною ідентичністю публічних службовців. Саме така інтегрованість етичних механізмів робить систему управління стійкою до політичних змін, суспільного тиску чи кризових явищ.

Запровадження аналогічних підходів в Україні набуває особливої значущості в умовах дії правового режиму воєнного стану. Повномасштабна війна актуалізувала питання моральної стійкості державного апарату, посилила вимоги суспільства до відкритості та відповідальності влади, а також висвітлила практичні вразливості етичних питань. В умовах, коли управлінські рішення ухвалюються в ситуації підвищеного ризику, невідомості та оперативної необхідності, роль етичних стандартів стає критичною для запобігання зловживанням, забезпечення єдності державної політики та підтримання довіри громадян.

Це, у свою чергу, зумовлює потребу переходу від суто формальної відповідності нормам європейського законодавства до реальної інституціоналізації етичної культури. Йдеться про створення середовища, у якому дотримання етичних стандартів буде не тільки юридичним обов'язком, а й організаційною нормою та внутрішньою професійною цінністю публічного службовця.

Така трансформація передбачає зміцнення інституційної спроможності органів державної влади, створення ефективної системи внутрішнього етичного контролю, формування професійної відповідальності та розвиток етичної компетентності службовців. Лише за умови поєднання нормативних, інституційних і культурних чинників Україна зможе забезпечити поступове зближення з європейськими моделями публічного врядування та досягти високих стандартів етичності, що є пріоритетною вимогою та одним із критеріїв успішної євроінтеграції.

2. Виклики етичної поведінки публічних службовців в умовах воєнного стану

Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану 24 лютого 2022 року⁶³¹ істотно вплинуло на функціонування системи публічної служби, трансформувавши як організаційну структуру публічного управління, так і умови забезпечення службової етики. Воєнний стан поставив перед державним апаратом безпрецедентні за складністю завдання, що потребували від службовців високого рівня професіоналізму, оперативності, стійкості до стресу та готовності приймати рішення в умовах невизначеності. У таких обставинах етична поведінка набула статусу критичного чинника, що визначає довіру громадян до влади, легітимність управлінських рішень та здатність держави ефективно діяти в умовах кризи.

Воєнний час сформував подвійний етичний тиск на державних службовців. З одного боку, суспільство очікує від влади посиленої відповідальності, бездоганної чесності та прозорості, оскільки під час загрози національній безпеці будь-які прояви корупційної чи неетичної поведінки сприймаються як загроза самим основам державності. З іншого боку, режим воєнного стану об'єктивно передбачає тимчасові відступи від усталених адміністративних процедур, спрощення процесів прийняття рішень та гнучкість у застосуванні правових норм, що історично забезпечували передбачуваність, контрольованість і нормативну визначеність етичної поведінки⁶³².

У результаті сформувався новий комплекс етичних викликів, що потребує глибокого наукового аналізу та оновлення управлінської практики. Серед найбільш значущих слід виокремити такі:

1. Зміна антикорупційних обмежень і трансформація етичних ризиків.

Одним із найбільш дискусійних аспектів функціонування публічної служби в умовах воєнного стану стали тимчасові зміни антикорупційних обмежень, покликані забезпечити соціально-економічну стабільність службовців у регіонах, на які припали найактивніші бойові дії. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції”» щодо особливостей застосування законодавства у сфері

⁶³¹ Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022>

⁶³² Фенич Я. В., Дьордай В. І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 456–461. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.75>.

запобігання корупції в умовах воєнного стану» (№ 2381-IX (2022 р.))⁶³³ дозволило державним службовцям, які перебували у простій або вимушеній неоплачуваній відпустці, поєднувати службу з іншими видами оплачуваної діяльності чи підприємництвом.

У гуманітарному вимірі це рішення було виправданим: воно дало можливість зберегти джерела доходу, підтримати соціальну стійкість та запобігти відтоку кваліфікованих кадрів у приватний сектор. Проте воно одночасно змінило конфігурацію етичних ризиків, оскільки: між службовими та приватними інтересами могли виникати потенційні або реальні конфлікти; зменшення контролю з боку держави у перші місяці війни зумовило труднощі з моніторингом дотримання доброчесності; підвищилась імовірність використання інсайдерської інформації у приватній діяльності; послаблення формальних обмежень збільшило потребу в індивідуальній моральній саморегуляції службовців.

Таким чином, у воєнних умовах етичні ризики стали більш персоніфікованими, а відповідальність за дотримання етичних норм значною мірою перемістилася з системи контролю на індивідуальні рішення та внутрішні цінності службовців.

2. Дилема «подарунки – благодійність»: правове врегулювання та нові етичні виклики.

Воєнний стан суттєво актуалізував іншу етичну дилему – співвідношення між благодійною діяльністю службовців і правомірністю прийняття матеріальних ресурсів, що традиційно регулюється антикорупційними нормами. Масштаб благодійності в Україні у 2022–2025 роках набув безпрецедентних масштабів: службовці нерідко виступали ініціаторами чи координаторами збору гуманітарної допомоги, закупівлі технічних засобів для ЗСУ, волонтерських проєктів підтримки громад.

Однак базове антикорупційне правило – заборона приймати подарунки чи матеріальні вигоди – вступило у суперечність із реальними потребами оборони та гуманітарної підтримки. Це зумовило появу низки правових і етичних колізій, що вимагали оперативного реагування.

Законодавець встановив спеціальний порядок прийняття і розподілу благодійної допомоги державними органами, дозволивши службовцям:

⁶³³ Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану : Закон України від 01 липня 2022 р. № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20>

приймати ресурси виключно в інтересах оборони або допомоги постраждалому населенню; діяти в рамках чітко визначеної процедури документального оформлення; забезпечувати повну прозорість і підзвітність руху благодійних ресурсів.

Таке врегулювання дало змогу легітимізувати участь службовців у гуманітарних ініціативах, однак водночас суттєво підвищило вимоги до їх доброчесності. Ситуація, коли значні матеріальні ресурси проходили через руки публічних службовців, стала своєрідним «етичним стрес-тестом», особливо в умовах обмеженого контролю, високої оперативності та суспільної напруги у перші місяці війни.

У таких умовах етичні ризики у сфері благодійної діяльності публічних службовців зростали багаторазово, що було зумовлено як об'єктивними обставинами воєнного часу, так і особливостями організації публічного управління в кризовій ситуації. Передусім істотно підвищилася ймовірність зловживань або нецільового використання благодійних ресурсів, оскільки значні обсяги гуманітарної допомоги, фінансових внесків та матеріальних цінностей передавалися оперативно, часто без можливості дотримання всіх звичних процедур контролю. У перші місяці війни державні органи були змушені діяти у надзвичайно стислих часових рамках, що створювало передумови для організаційної хаотичності, а отже – і для потенційних порушень.

Другою важливою проблемою стало те, що будь-яке, навіть незначне, відхилення від етичних стандартів могло завдати суттєвої репутаційної шкоди державі. У період війни суспільство є особливо чутливим до справедливості, прозорості та чесності влади, а питання використання благодійних або гуманітарних ресурсів отримують винятковий резонанс⁶³⁴. Тому навіть дрібні порушення, допущені ненавмисно або з огляду на складні обставини, могли спровокувати серйозну кризу довіри, посилити соціальну напругу або створити підґрунтя для інформаційних маніпуляцій.

У цих умовах особливого значення набула роль публічного службовця як носія етичних стандартів і певною мірою «етичного лідера» на місцевому рівні. Від індивідуальної поведінки посадовця нерідко залежало не лише ефективне функціонування конкретної установи, а й формування

⁶³⁴ Фенич Я. В., Дьордай В. І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 456–461. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.75>.

у громадян уявлення про моральну стійкість та відповідальність державного апарату загалом. Службовець, який демонстрував чесність, відкритість і готовність діяти виключно в інтересах громади, ставав прикладом для колег, каталізатором позитивних змін в організаційній культурі та важливим фактором зміцнення довіри до влади в умовах невизначеності.

У підсумку сфера благодійної діяльності публічних службовців стала одним із найскладніших полів перетину етичних, правових та управлінських викликів, де практична необхідність швидких рішень і високий суспільний запит на підзвітність виявилися взаємопов'язаними й водночас конфліктними. Це вимагало від державних органів і кожного службовця окремо надзвичайно високого рівня професійної відповідальності, дотримання етичних орієнтирів навіть у надзвичайних умовах та готовності діяти максимально прозоро й сумлінно, незважаючи на тиск обставин.

3. Призупинення фінансового контролю та відновлення довіри.

Електронне декларування, яке традиційно функціонує як один із ключових механізмів забезпечення прозорості, підзвітності та доброчесності публічної служби, в умовах воєнного стану зазнало суттєвих трансформацій. Система е-декларування є не лише технічним інструментом майнового контролю, але й одним із центральних елементів архітектури антикорупційної політики, що формує довіру суспільства до державних інституцій. Утім, з огляду на радикальні зміни умов функціонування державного апарату після початку повномасштабного вторгнення, держава була вимушена ухвалити рішення про тимчасове скасування обов'язковості подання декларацій⁶³⁵.

Таке рішення пояснювалося низкою об'єктивних чинників: загрозами фізичній безпеці службовців, втратою доступу до електронних реєстрів та документів у зонах активних бойових дій, перебоями у роботі телекомунікаційної інфраструктури, а також потребою мінімізувати зайве адміністративне навантаження у критичний момент. У результаті контроль за майновою прозорістю посадовців був фактично переведений у площину індивідуальної етичної відповідальності, що само по собі створило нетипову ситуацію для української системи публічної служби, яка десятиліттями формувала механізми зовнішнього, а не внутрішнього контролю.

⁶³⁵ Фенич Я. В., Дьордяй В. І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 456–461. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.75>.

Однак практика добровільного декларування виявила істотні дисбаланси. Як засвідчили доступні дані, переважна більшість добровільних декларацій була подана службовцями нижчої та середньої ланки, тобто тими категоріями персоналу, які зазвичай мають менше можливостей для ухилення від контролю та перебувають у тіснішому контакті з громадянами. Натомість значна частина високопосадовців – осіб, чия діяльність має системний вплив на прийняття політичних і фінансових рішень, – не продемонструвала готовності до добровільного звітування. Це сформувало негативний суспільний резонанс, підважило легітимність антикорупційної політики та посилило критику з боку Європейського Союзу, який традиційно розглядає ефективну систему фінансового контролю як ключову інституційну умову належного врядування.

Ситуація увиразнила теоретично відомий, але практично недооцінений висновок: надмірні прогалини в механізмах контролю практично неминуче породжують девіантні моделі поведінки, навіть за умов загостреного суспільного запиту на доброчесність. Повернення до обов'язкового декларування у 2023 році стало важливим елементом відновлення довіри, проте само по собі воно не усуває структурних ризиків. Навпаки – ситуація продемонструвала, що ключовим фактором стійкості антикорупційних інструментів є їх незалежність від політичної кон'юнктури та моральних характеристик окремих посадовців. Інституційна система контролю повинна зберігати функціональність навіть за екстремальних умов, інакше доброчесність публічної служби стає нестабільною, а ризики корупційної поведінки – системними⁶³⁶.

4. Спрощення кадрових процедур і загроза меритократії.

Одним із фундаментальних принципів сучасної європейської моделі публічної служби є меритократія, що передбачає добір персоналу на основі професійних компетентностей, об'єктивних критеріїв та відкритої конкуренції. Саме конкурсний механізм забезпечує належний рівень прозорості, мінімізує вплив політичних чи корпоративних інтересів та сприяє формуванню високопрофесійного кадрового корпусу. Проте під час воєнного стану ці принципи зазнали вимушеної трансформації.

⁶³⁶ Даниленко-Негара Ю. С. Щодо питання етичних стандартів поведінки публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану. У: *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, квітень 2024). Одеса : Фенікс, 2024. С. 36–38.

У відповідь на кадрові втрати, мобілізаційні процеси, евакуацію працівників та загальний дефіцит кваліфікованих кадрів законодавець був змушений тимчасово дозволити призначення на державну службу без проведення конкурсів, зокрема шляхом укладення строкових контрактів⁶³⁷. Такий крок, безумовно, забезпечив оперативність кадрових рішень і дозволив не допустити паралічу адміністративного апарату, що є критично важливим у кризових умовах.

Водночас подібне послаблення процедур створює низку потенційних загроз. По-перше, знижується рівень прозорості кадрових рішень, що відкриває можливості для неформальних впливів, фаворитизму та просування осіб, чия компетентність не була належним чином оцінена. По-друге, відсутність конкурсного добору може призвести до загального зниження професійного стандарту державної служби, оскільки система втрачає фільтри, які зазвичай відмежовують кваліфікованих кандидатів від випадкових. По-третє, такі кадрові рішення мають довгострокові наслідки, адже тимчасово призначені особи нерідко продовжують роботу й після завершення дії воєнного стану, формуючи майбутню управлінську культуру.

Науковці звертають увагу на те, що меритократія є не лише адміністративним принципом, а й етичним імперативом, оскільки забезпечує справедливий доступ до публічної служби, неупередженість та підзвітність кадрових процесів. Тому навіть в умовах надзвичайної ситуації доцільно зберігати хоча б мінімальні елементи конкурсності: спрощені відбори, постконкурсне оцінювання, тимчасові кадрові комісії або незалежні консультаційні ради. Саме такі механізми дозволяють забезпечити інституційну стійкість та запобігти деградації управлінських стандартів⁶³⁸.

Таким чином, спрощення кадрових процедур у воєнний час є виправданим з точки зору функціональної ефективності, але потребує чітких компенсаторних гарантій, спрямованих на захист принципу неупередженості, професійності та добросовісності.

⁶³⁷ Задоя І. І. Особливості вступу на державну службу в період дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 867–869. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/212>. URL: http://lsej.org.ua/4_2024/214.pdf

⁶³⁸ Даниленко-Негара Ю. С. Щодо питання етичних стандартів поведінки публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану. У: *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, квітень 2024). Одеса : Фенікс, 2024. С. 36–38.

5. Психологічні, емоційні та моральні дилеми службовців.

Поряд із нормативними та інституційними аспектами, надзвичайно важливою складовою функціонування етичної системи публічної служби у період воєнного стану є психологічний вимір службової діяльності. Війна істотно змінює характер професійної поведінки, створюючи середовище підвищених ризиків, непередбачуваності та постійного емоційного напруження. Публічні службовці нерідко виконують свої обов'язки в умовах небезпеки для життя, інформаційної турбулентності та обмежених ресурсів, що неминуче впливає на їхню здатність дотримуватися встановлених етичних стандартів.

Постійні стресові фактори – такі як ракетні обстріли, вимушені евакуації, нестача часу та кадрів, критичність управлінських рішень – можуть призводити до емоційного виснаження, професійного вигорання, підвищеної конфліктності, порушень службової дисципліни, некоректної комунікації з громадянами та помилок, зумовлених когнітивними перевантаженнями. Психологічні дослідження вказують, що у стані хронічного стресу знижується здатність до аналітичного мислення, вичерпуються ресурси самоконтролю, що потенційно створює передумови для девіантної поведінки або ненавмисних порушень етичних норм⁶³⁹.

Окрім емоційного виміру, воєнний стан актуалізує низку глибоких моральних дилем, які нерідко не мають однозначних відповідей навіть у межах чинного законодавства. Зокрема, службовець може опинитися перед необхідністю: поєднувати обов'язок збереження конфіденційності інформації з потребою забезпечувати публічність і прозорість дій органу влади; виконувати накази, що є юридично правомірними, але у конкретних обставинах можуть спричиняти негативні наслідки для цивільного населення; ухвалювати рішення в умовах гострого браку інформації, що збільшує ймовірність помилок та одночасно підсилює моральну відповідальність за їх можливі наслідки; забезпечувати баланс між жорсткими вимогами воєнного часу та дотриманням прав людини, які не втрачають свого значення навіть у надзвичайних ситуаціях⁶⁴⁰.

Подібні дилеми відображають класичну проблему «етики обов'язку» та «етики відповідальності», яка у воєнних умовах набуває особливої

⁶³⁹ Задо́я І. І. Особливості вступу на державну службу в період дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 867–869. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/212>. URL: http://lsei.org.ua/4_2024/214.pdf

⁶⁴⁰ Там само

гостроти. Саме тому психологічна стійкість, емоційна зрілість та здатність діяти в межах етичних орієнтирів стають одними з ключових професійних компетентностей сучасного публічного службовця.

У наукових дослідженнях підкреслюється, що у складних кризових ситуаціях основним чинником, який дозволяє службовцю не втратити етичну орієнтацію, є наявність чітко визначених ціннісних та нормативних засад, що формують внутрішню «моральну карту» поведінки⁶⁴¹. Європейська модель публічного управління послідовно ставить у центр систему прав людини, принципи пропорційності, законності та верховенства права. Саме їхнє дотримання, навіть у найважчих умовах, забезпечує легітимність дій держави та зберігає довіру суспільства.

Водночас психологічні та моральні виклики вказують на необхідність посилення інституційної системи підтримки службовців: впровадження програм психологічної допомоги, індивідуального консультування, тренінгів із стресостійкості, а також забезпечення умов, що мінімізують ризик професійного вигорання. Без належної уваги до цього виміру етична культура публічної служби ризикує бути зруйнованою не стільки правовими чи організаційними факторами, скільки глибинними психологічними наслідками війни.

Воєнний стан виразно проявив низку вразливостей, притаманних українській системі службової етики, і висвітав ті аспекти функціонування публічної служби, які у звичайних умовах залишалися менш помітними. Тимчасові обмеження та винятки, зумовлені кризовою ситуацією, продемонстрували, що формальні інструменти контролю, які у мирний час виконували превентивну та регулятивну функції, не можуть бути повністю замінені моральною саморегуляцією службовців. За відсутності зовнішнього контролю поведінка посадових осіб стає нерівномірною: одні продовжують дотримуватися високих стандартів доброчесності, тоді як інші можуть схилитися до зловживань або недбалості. Це підтвердило, що навіть за умов надзвичайного стану стандартизовані механізми контролю залишаються важливою опорою етичної системи.

Суттєвою виявилася і роль організаційної культури в окремих державних органах. Саме вона значною мірою визначає те, як службовці

⁶⁴¹ Даниленко-Негара Ю. С. Щодо питання етичних стандартів поведінки публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану. У: *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, квітень 2024). Одеса : Фенікс, 2024. С. 36–38.

інтерпретують і застосовують етичні норми у щоденній діяльності: чи сприймають вони їх як реальні поведінкові орієнтири, чи як формальні вимоги. У тих установах, де традиційно підтримується атмосфера відкритості, підзвітності та професійної відповідальності, службовці навіть у кризових умовах демонстрували більшу стійкість у дотриманні етичних стандартів. Водночас установи з менш розвиненою етичною культурою виявилися значно вразливішими до ризиків зловживань.

Крім того, досвід воєнного часу засвідчив, що значення особистої доброчесності посадовців зростає, адже багато рішень приймається в умовах недостатнього контролю та обмеженої нормативної визначеності. Проте саме ця обставина виявила і межі індивідуальної моральності: жодна, навіть найвищого рівня особиста відповідальність не може замінити потребу у формальних, незалежних та стійких механізмах контролю, здатних забезпечувати рівномірність та прогнозованість етичної поведінки.

На тлі загострення суспільної уваги до діяльності державних органів значно зросла чутливість громадян до випадків порушення службової етики. Навіть поодинокі інциденти, які раніше могли бути сприйняті як технічні або несуттєві порушення, під час війни викликали значний резонанс, оскільки суспільство очікує від влади максимальної відкритості, моральної стійкості та відповідності високим стандартам публічного служіння. Таким чином, етична поведінка посадовців стала одним з ключових чинників довіри громадян до держави, а публічна служба опинилася у ситуації, коли рівень її моральної легітимності має особливе значення.

Узагальнюючи, головним викликом воєнного періоду є необхідність забезпечення збалансованого поєднання оперативності управлінських рішень та збереження фундаментальних принципів доброчесності, прозорості й відповідальності. Удосконалення системи етичного регулювання вимагає розбудови сучасної інституційної інфраструктури доброчесності, впровадження ефективних механізмів внутрішнього контролю, підвищення кваліфікації та етичної компетентності службовців, модернізації антикорупційних інструментів і формування сталої етичної культури, здатної витримати не лише виклики воєнного часу, а й забезпечити високі стандарти публічної служби у період післявоєнного відновлення.

Висновки

Етична поведінка публічних службовців посідає центральне місце у забезпеченні доброчесності, підзвітності та ефективності публічної влади. Європейські стандарти етики, що ґрунтуються на принципах верховенства права, неупередженості, прозорості та захисту прав людини, формують нормативний і ціннісний орієнтир для модернізації української системи публічної служби. Україна вже створила нормативну базу, яка загалом відповідає цим вимогам, однак її практична реалізація залишається нерівномірною та недостатньо інституційно забезпеченою.

Правовий режим воєнного стану висвітлив структурні вразливості у сфері службової етики: тимчасове послаблення антикорупційних механізмів, складнощі із забезпеченням прозорості та фінансового контролю, ризики для принципів меритократії, а також зростання психологічного та морального навантаження на службовців. Ці фактори продемонстрували необхідність переходу від формально-нормативного наближення до європейських стандартів до реальної, інституційно стійкої етичної системи, здатної функціонувати й у кризових умовах.

Подальший розвиток етики публічної служби в Україні має передбачати посилення інституційних механізмів доброчесності, відновлення повноцінного антикорупційного контролю, підвищення професійних етичних компетентностей службовців та формування сталої організаційної культури, орієнтованої на публічний інтерес. Лише за умови комплексного підходу етичні стандарти можуть стати реальним інструментом підвищення довіри громадян і зміцнення демократичної легітимності держави як у воєнний, так і у повоєнний період.

Анотація

Стаття присвячена комплексному аналізу етичної поведінки публічних службовців у контексті європейських стандартів та сучасних викликів, що постали перед системою публічної служби України в умовах воєнного стану.

Розкрито концептуальні засади службової етики в європейському адміністративному просторі, зокрема принципи верховенства права, доброчесності, підзвітності, неупередженості та пріоритету прав людини, які визначають зміст належного публічного врядування. Проаналізовано стан імплементації цих стандартів в Україні, окреслено досягнення у сфері нормативного регулювання та окремі проблеми практичного застосування етичних норм.

Особливу увагу приділено впливу правового режиму воєнного стану на трансформацію механізмів забезпечення службової етики. Досліджено наслідки тимчасового скасування антикорупційних обмежень, зміну етичних ризиків, специфіку правового врегулювання участі службовців у благодійній діяльності, а також призупинення інструментів фінансового контролю, зокрема електронного декларування. Показано, що послаблення формальних механізмів контролю актуалізувало потребу у внутрішній доброчесності, підвищило значення організаційної культури та водночас спричинило нерівномірність у дотриманні етичних стандартів.

Окремо проаналізовано психологічні та моральні аспекти професійної діяльності службовців у кризових умовах, які впливають на якість управлінських рішень, дисципліну та взаємодію з громадянами. На основі узагальнення європейського досвіду обґрунтовано необхідність розбудови інституційної інфраструктури доброчесності, що включає системний контроль, механізми запобігання конфліктам інтересів, сталу етичну освіту та інституційну підтримку службовців.

Зроблено висновок, що подальша гармонізація української системи публічної служби з європейськими стандартами потребує не лише нормативних змін, а й реального впровадження культури доброчесності, здатної забезпечити високі етичні вимоги у воєнний і повоєнний періоди.

Ключові слова: етична поведінка, публічні службовці, європейські стандарти, європейський адміністративний простір, імплементація, кризові умови.

Список використаних джерел:

1. Кравченко С. О. Правове регулювання етичної поведінки публічних службовців: міжнародний досвід для України. *Механізми публічного управління*. 2022. № 3. Т. 33 (72). С. 104–112. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/18>.
2. Сорокіна Н. Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2021. 489 с.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>
4. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до місцевого та регіонального врядування : звіт 35-ї сесії, 7 листопада 2018 р. URL: <https://rm.coe.int/16809c3faa>

5. The European Code of Good Administrative Behaviour. 6 September 2001. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2003/3/10/1b633730-1555-4b88-ac05-b868ae5ccbac/publishable_en.pdf
6. Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. С. 73–79.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
8. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (зі змін.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
9. Національне агентство України з питань державної служби. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ від 05 серпня 2016 р. № 158. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 р. № 1203/29333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
10. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022>
11. Фенич Я. В., Дьордай В. І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 456–461. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.75>.
12. Про запобігання корупції : Про внесення змін до Закону України щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану : Закон України від 01 липня 2022 р. № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20>
13. Даниленко-Негара Ю. С. Щодо питання етичних стандартів поведінки публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану. У: *Європейські орієнтири розвитку України* : науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, квітень 2024). Одеса : Фенікс, 2024. С. 36–38.
14. Задоя І. І. Особливості вступу на державну службу в період дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 867–869. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/212>. URL: http://lsej.org.ua/4_2024/214.pdf

**ОБМЕЖЕННЯ ПІСЛЯ ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ,
ПОВ'ЯЗАНОЇ З ВИКОНАННЯМ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ,
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ**

Спасенко Вікторія Олександрівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024, Україна*

Вступ

Антикорупційні реформи у сучасних умовах реформаційних процесів в Україні є ключовим фактором для успішної інтеграції нашої держави в європейський простір, тому важливого значення набуває дослідження антикорупційних обмежень, зокрема й обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави й місцевого самоврядування. Водночас варто враховувати й той факт, що Кодекс України про адміністративні правопорушення був прийнятий ще 07 грудня 1984 року⁶⁴² (далі – КУпАП), відтак на сьогодні цей кодифікований акт потребує змістовного оновлення з огляду на сучасні реалії. Міжнародні стандарти у сфері протидії корупції закріплені, з-поміж інших актів, у Конвенції ООН проти корупції, що встановлює основоположні засади щодо запобігання корупції та Конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, яка передбачає посилення співпраці між державами-членами та підвищення прозорості в діяльності державних установ. Проблематика протидії та запобігання корупції у різних сферах були та залишаються предметом наукових досліджень багатьох учених, серед яких В. М. Гаращук, М. С. Ковтун, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Д. С. Кременова, С. А. Федчишин та ін. Втім, незважаючи на чисельність наукових досліджень та їх вагомий внесок, дослідження антикорупційних обмежень не втрачає свого дискусійного характеру й актуальності з огляду на євроінтеграційні процеси в Україні.

⁶⁴² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

1. Зміст обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

Законодавче закріплення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування знайшло своє відображення у статті 26 Закону України «Про запобігання корупції»⁶⁴³ та базується на міжнародних стандартах. Відтак положення ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року⁶⁴⁴ закріплюють, що антикорупційні заходи можуть встановлюватись через запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд.

Специфіка цього обмеження зумовлена його ознаками, які у своїй сукупності і формують ресурс обмеження в цілому, зумовляючи своєрідність, унікальність, відмінність від решти обмежень, які також спрямовані на «запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням»⁶⁴⁵.

Положення статті 26 Закону України «Про запобігання корупції»⁶⁴⁶ передбачають три складові обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Перша складова – це встановлення заборони укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо вказані особи, протягом року до дня

⁶⁴³ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

⁶⁴⁴ Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

⁶⁴⁵ Коломоець Т. О. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникненню конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий аспект : науково-практичний нарис / Т. О. Коломоець, Р. О. Кукуруза, С. М. Кушнір. 2019. С. 40.

⁶⁴⁶ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців протягом року з дня припинення відповідної діяльності.

У цьому аспекті важливим є уточнення, що відображені в Методичних рекомендаціях Національного агентства з питань запобігання корупції «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції» від 21.10.2022 р. № 13⁶⁴⁷, згідно з якими вказане обмеження стосується укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності лише з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями. Відповідно, це обмеження не стосується укладення особою трудового договору або вчинення правочину з органами державної влади, державними чи комунальними підприємствами або фізичними особами; у нормі йдеться про фактичне здійснення повноважень з контролю або нагляду, а тому, власне, наявність повноважень, за умови, що вони не реалізовувались щодо конкретної юридичної особи або фізичними особами-підприємцями, не забороняє надалі укладати трудові договори або правочини з такими особами; реалізація таких повноважень або прийняття рішень мало відбутися протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тому таке обмеження не застосовується, якщо особа, зазначена в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, хоч і приймала рішення стосовно юридичної особи, проте такі дії вчинялися раніше ніж за рік до припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування⁶⁴⁸.

Друга складова розглядуваного обмеження стосується заборони розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом. При цьому, варто звернути увагу,

⁶⁴⁷ Методичні рекомендації НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції» від 21.10.2022 р. № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf>

⁶⁴⁸ Там само.

що суспільні відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації регулюються відповідно до норм Закону України «Про інформацію»⁶⁴⁹. У розумінні цього закону інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Частина 2 статті 6 цього ж закону передбачає, що право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя⁶⁵⁰.

Третя складова стосується заборони представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності протягом року з дня припинення відповідної діяльності. Відтак, у Методичних рекомендаціях Національного агентства з питань запобігання корупції «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції» від 21.10.2022 р. № 13 вказується, що заборонено протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення такої діяльності. Під поняттям «орган, у якому працювала особа» слід розуміти державний орган як суб'єкт владних повноважень. Так, якщо особа працювала в певному територіальному органі Міністерства юстиції України або Національної поліції України, вказана заборона поширюється на представлення інтересів осіб у справах, у яких іншою стороною є Міністерство юстиції України та Національна поліція України як центральні органи виконавчої

⁶⁴⁹ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992. *Відом. Верхов. Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

⁶⁵⁰ Там само.

влади або будь-який територіальний орган Міністерства юстиції України та Національної поліції України⁶⁵¹.

Якщо стосовно всіх інших обмежень цілком можна було б порушити питання «що підлягає обмеженню?», «обмеження поширюється на що?», в той же час як стосовно цього виду обмеження відповідне запитання має формулюватися так – «обмеження поширюється коли?». Вже у самій назві законодавець чітко закріпив свою позицію, що стосовно останнього обмеження акцент його уваги сконцентрований на періоді дії такого обмеження⁶⁵².

При цьому слід звернути увагу, що зміст обмеження не поширюється на осіб, які переводяться до іншого державного органу або іншим чином змінюють місце роботи, продовжуючи водночас виконувати функції держави або місцевого самоврядування. Це впливає з формулювання «припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» в абз. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції»⁶⁵³.

Указане обмеження поширюється на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, до числа яких належить широкий перелік державних службовців⁶⁵⁴. Тобто, суб'єктами обмежень (а точніше – імперативних заборон), передбачених ч. 1 ст. 26 Закону, є не особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1 ст. 3 Закону), а колишні особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – з наступного дня після

⁶⁵¹ Методичні рекомендації НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції» від 21.10.2022 р. № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf>

⁶⁵² Коломоєць Т. О. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникнення конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий аспект: науково-практичний нарис / Т. О. Коломоєць, Р. О. Кукуруза, С. М. Кушнір. 2019. С. 40–41.

⁶⁵³ Методичні рекомендації НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції» від 21.10.2022 р. № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf>

⁶⁵⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>

припинення ними діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. При цьому перша і третя із зазначених заборон діє протягом календарного року з дня припинення відповідної діяльності, а друга – постійно, назавжди⁶⁵⁵.

2. Адміністративна відповідальність за порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування: досвід України та зарубіжний досвід

Не менш важливим є питання щодо адміністративної відповідальності за порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави й місцевого самоврядування. Передусім варто звернути увагу, що на сьогодні не всі вказані вище складові обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування забезпечені заходами юридичної відповідальності, зокрема й адміністративної відповідальності⁶⁵⁶. Мова йде про відсутність адміністративної відповідальності за першу та третю складові порушення такого обмеження, про які йшлося вище, при цьому не можливо застосувати й дисциплінарну відповідальність, адже вказане обмеження починає діяти фактично вже після припинення виконання особою функцій держави й місцевого самоврядування.

Доцільно зауважити, що Глава 13-А КУпАП передбачає окремий склад адміністративного правопорушення у статті 172⁻⁸⁻¹ (порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). Положення вказаної статті встановлюють адміністративну відповідальність щодо конкретного суб'єкта, а саме – члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Аналізуючи склад зазначеного адміністративного правопорушення слід підкреслити, що безпосереднім його об'єктом є конкретні суспільні відносини у сфері запобігання порушень встановлених законом обмежень

⁶⁵⁵ Про запобігання корупції : Закон України : науково-практичний коментар / наук. ред. М. І. Хавронюк. К. : Ваіте, 2018. С. 220.

⁶⁵⁶ Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022. № 2322-ІХ. *Голос України*. 2022. № 141.

після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Це правопорушення є проступком із формальним складом, адже для встановлення об'єктивної сторони достатньо встановити наявність діяння як ознаки об'єктивної сторони. Об'єктивна сторона цього правопорушення виражається у двох формах: по-перше, порушення встановлених законом обмежень щодо укладення трудових договорів (контрактів) із суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; по-друге, порушення встановлених законом обмежень щодо вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності зі суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Таким чином, законодавцем встановлена заборона на укладення трудових договорів (контрактів) із суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, а також закріплено обмеження щодо вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності із суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Суб'єкт розглядуваного правопорушення є спеціальним суб'єктом – член Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, який припинив свою діяльність. Ураховуючи ту обставину, що розглядуване правопорушення є правопорушенням з формальним складом, мова йде про наявність вини у формі умислу, оскільки склад правопорушення, що визначає відповідальність, полягає в самому вчиненні діяння, а не в його наслідках, відтак психічне ставлення винного до діяння визначає форму вини. Тобто укладення протягом року з дня припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької

діяльності зі суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, вчиняється у формі прямого умислу. Правочин – вольовий акт, який є юридичним фактом і породжує ті правові наслідки, настання яких бажають сторони і які відповідають вимогам закону. Отже, відповідно до заборон ст. 172⁸⁻¹, особа не лише свідомо допускала настання правових наслідків, а й будучи однією зі сторін правочину, прагнула цього⁶⁵⁷.

Як зазначалося вище, за обмеження розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, визначених законом, встановлена відповідальність. Слід зауважити, що на перший погляд, п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» має зв'язок зі ст. 172⁸ КУпАП, згідно з якою настає адміністративна відповідальність за незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень. Однак, на відміну від ч. 1 ст. 26 Закону, суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 172⁸ КУпАП, є діючі (які не припинили свою діяльність) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Таким чином, за порушення заборон, передбачених у ст. 26 Закону, адміністративну відповідальність колишніх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не встановлено. Водночас, можливе настання, зокрема, кримінальної відповідальності за порушення заборони, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 26⁶⁵⁸.

Зважаючи на євроінтеграційний курс України, вивчення зарубіжного досвіду у сфері антикорупційних обмежень дозволяє віднайти підходи до вирішення питань правового забезпечення адміністративної відповідальності у цій царині. Так, приміром, у Португалії обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави й місцевого самоврядування передбачено тільки для осіб, які обіймали політичні посади, й відповідно діє протягом трьох років. Зокрема, португальське

⁶⁵⁷ Франчук В. В., Корецька-Шукевич Д. Д. Правопорушення, пов'язані з корупцією: адміністративно-правові засади протидії : моногр. Варшава : ЛьвДУВС, 2021. С. 169–170.

⁶⁵⁸ Про запобігання корупції : Закон України : науково-практичний коментар / наук. ред. М. І. Хавронюк. К. : Баїте, 2018. С. 220.

законодавство передбачає обмеження на обіймання певних посад і заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця. Упродовж трьох років після припинення таких повноважень особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа⁶⁵⁹.

У Польщі таке обмеження поширюється як на колишніх державних службовців, так і на осіб, які займали політичні посади, і діє протягом одного року з моменту припинення відповідних відносин. У Франції правила подальшого працевлаштування осіб, які раніше перебували на публічній службі, детально регламентовані із виокремленням «прийнятної посади», «неприйнятної посади», «прийнятної посади за певних умов», дозвіл на зайняття яких «колишнім функціонерам» надає спеціальна комісія з професійної етики⁶⁶⁰. Досвід Японії свідчить, що особливе значення законодавство цієї країни надає заборонам стосовно політиків, державних і муніципальних службовців. Вони стосуються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника щодо приватного бізнесу як у час служби, так і після відходу з посади. Державне адміністрування орієнтоване на державну службу. При цьому японським чиновникам гарантована гідна оплата праці, а також законодавець приділяє значну увагу етичній поведінці політиків і службовців⁶⁶¹.

У контексті зазначеного, варто звернути увагу, що в Україні видається доцільним виключити передбачену ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» заборону на працевлаштування для колишніх публічних службовців нижчої та середньої ланки. Така заборона має стосуватися лише колишніх посадових осіб вищого рівня, перелік яких можна визначити з використанням поняття «національні публічні діячі», що міститься у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню)

⁶⁵⁹ Кушнар'ов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація : моногр. К., 2018. С. 130–131.

⁶⁶⁰ Вілорія М., Синестрьом С., Берток Я. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги законодавства / пер. з англ. І. Чуприна. К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. С. 19–20, 29.

⁶⁶¹ Мельник О. Г. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор реформування національної антикорупційної політики в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 33.

доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Установлена однорічна заборона працевлаштування має поширюватися саме на колишніх національних публічних діячів (народних депутатів, міністрів, державних службовців категорії «А», суддів вищих судів, керівників органів прокуратури та ін.), оскільки вони виконували публічні функції, мали суттєві повноваження та відповідні можливості. Проте, за прикладом зарубіжних країн, заборона повинна бути загальною, тобто стосуватися юридичних осіб приватного права та фізичних осіб-підприємців, щодо яких колишні національні публічні діячі приймали будь-які рішення або з якими вони мали службові стосунки під час перебування на посадах. При цьому, беручи до уваги, наприклад, досвід Великобританії, видається важливим запровадити механізм компенсаційних виплат колишнім національним публічним діячам на період дії заборони на працевлаштування, що забезпечить звільненим особам матеріальну підтримку на час вимушеного безробіття, а тому суттєво зменшить їх мотивацію порушувати законодавство⁶⁶².

Таким чином, можна дійти висновку, що правова регламентація адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення в зарубіжних країнах не має уніфікованого характеру, але загалом є досить розповсюдженим законодавче закріплення й відповідно застосування такого антикорупційного обмеження, як обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Висновки

Виходячи з викладеного, можна підсумувати, що на сьогодні гостро постає питання правового забезпечення та встановлення адміністративної відповідальності за порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Закріплення в Кодексі України про адміністративні правопорушення адміністративної відповідальності за кожну складову порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави,

⁶⁶² Кравченко С. О., Комашко В. В. Проблеми регулювання обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 3 (34). С. 71.

місцевого самоврядування сприятиме досягненню суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції. Між тим, заслуговує на увагу позиція науковців щодо необхідності поширення заборони на працевлаштування лише колишніх посадових осіб вищого рівня, у розумінні Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» – «національні публічні діячі», тобто встановлена однорічна заборона працевлаштування має поширюватися саме на колишніх національних публічних діячів. Водночас нагальним є вирішення питання щодо встановлення компенсаційних виплат колишнім службовцям на період дії такої заборони.

Анотація

Дослідження присвячено вивченню змісту обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Розглянуто окремі аспекти адміністративної відповідальності за порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Проаналізовано три основні складові порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. По-перше, зосереджено увагу на забороні протягом року після звільнення з посади укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями. По-друге, розкрито заборону розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень. По-третє, проаналізовано заборону представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Здійснено аналіз зарубіжного досвіду правової регламентації обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Аргументовано, що на сьогодні в чинному законодавстві закріплена відповідальність не за всі вищевказані складові антикорупційного

обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Наголошено на необхідності та доцільності нормативного закріплення адміністративної відповідальності за всі складові порушення такого обмеження, з огляду на неможливість застосування дисциплінарної відповідальності, адже дія вказаного обмеження фактично починається вже після припинення виконання особою функцій держави та місцевого самоврядування. Розглянуто можливість притягнення до адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень конкретного суб'єкта – члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. На підставі проведеного дослідження запропоновано закріпити в окремій статті Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративну відповідальність за порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, при цьому наголошено на необхідності чіткого розмежування відповідальності за кожну із складових вказаного обмеження. Аргументовано, що запропоновані зміни сприятимуть підвищенню ефективності запобігання і протидії корупції.

Ключові слова: антикорупційні обмеження, запобігання і протидія корупції, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022. № 2322-IX. *Голос України*. 2022. № 141.
2. Віллорія М., Синнестрьом С., Берток Я. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги законодавства / пер. з англ. І. Чуприна. К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 100 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Коломоець Т. О. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникнення конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий

аспект : науково-практичний нарис / Т. О. Коломоець, Р. О. Кукуруза, С. М. Кушнір. 2019. 80 с.

5. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 30.11.2025 р.).

6. Кравченко С. О., Комашко В. В. Проблеми регулювання обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 3 (34). С. 69–77.

7. Кушнар'ов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація : моногр., Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Видавництво «Юридична думка», 2018. 408 с.

8. Мельник О. Г. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор реформування національної антикорупційної політики в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 32–35.

9. Методичні рекомендації НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції» від 21.10.2022 р. № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf> (дата звернення: 30.11.2025 р.).

10. Про запобігання корупції : Закон України : науково-практичний коментар / наук. ред. М. І. Хавронюк. К. : Ваіте, 2018. 472 с.

11. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> (дата звернення: 30.11.2025 р.).

12. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992. *Відом. Верхов. Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 30.11.2025 р.).

13. Франчук В. В., Корецька-Шукевіч Д. Д. Правопорушення, пов'язані з корупцією: адміністративно-правові засади протидії : моногр. Варшава : ЛьвДУВС, 2021. 183 с.

РОЗДІЛ V. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО У СПРАВАХ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДЯН НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ, ЇЇ ПРОХОДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ

ПРЕДМЕТНА ЮРИСДИКЦІЯ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ, ПРОХОДЖЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Литвин Наталія Анатоліївна,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Україна*

Процько Максим Ігорович,
*аспірант кафедри службового та медичного права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Україна*

Вступ

Адміністративне судочинство в Україні покликане забезпечувати ефективний судовий захист у публічно-правових спорах, що виникають між особою та суб'єктом владних повноважень. Його сутність полягає у поєднанні матеріальних і процесуальних механізмів реалізації правосуддя, що зумовлені необхідністю охорони публічного інтересу та дотримання стандартів належного урядування. У цьому контексті ключового значення набуває правильне визначення юрисдикції суду, оскільки саме вона окреслює межі повноважень судової влади та забезпечує законність і прогнозованість судових рішень.

Особливої уваги потребує визначення предметної юрисдикції спорів, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням з дипломатичної служби. Дипломатична служба є специфічною формою публічної служби, що поєднує загальні засади державної служби та особливі вимоги, обумовлені представленням держави у міжнародних відносинах. Така подвійна природа часто породжує дискусії щодо належності відповідних спорів до адміністративної чи іншої судової юрисдикції.

У національній судовій практиці неодноразово виникали складнощі щодо відмежування спорів, що мають публічно-правовий характер, від спорів, які охоплюються трудовим законодавством. Це актуалізує необхідність ґрунтовного аналізу нормативної бази, позицій Верховного Суду та доктринальних підходів щодо розмежування юрисдикції. Саме тому доцільно зосередити увагу на проблемних аспектах визначення предметної юрисдикції у спорах щодо прийняття на дипломатичну службу, її проходження та звільнення, а також окреслити можливі шляхи усунення наявних правових колізій і забезпечення єдності судової практики.

1. Теоретичні аспекти предметної юрисдикції розгляду спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби

Предметна юрисдикція у спорах, що виникають у сфері дипломатичної служби, визначає, який суд уповноважений розглядати такі справи. Специфіка дипломатичної служби, що поєднує риси державної служби та особливі функції зовнішньої політики, зумовлює складність у відмежуванні публічно-правових і трудових елементів у відповідних спорах. Теоретичне розуміння цих питань є необхідним для чіткого юрисдикційного розмежування та належного застосування норм адміністративного судочинства.

Так, Т. М. Кравцова та Н. О. Петрова вказують, що юрисдикція дозволяє розмежувати компетенцію між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ⁶⁶³. Частково погоджуємося з наведеним твердженням, оскільки юрисдикція характеризує також компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, а не виключно судових органів. Недавном сформувалася думка про те, що саме судова юрисдикція – це інститут права, покликаний розмежувати компетенцію як різних ланок судової системи, так і видів судочинства: цивільного, кримінального, господарського та адміністративного⁶⁶⁴.

⁶⁶³ Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Сутність та зміст предметної юрисдикції адміністративних судів України. *Науковий вісник ХДУ. Серія: Юридичні науки*. 2018. № 2. Т. 1. С. 159. URL: <https://lj.journal.kspu.edu/index.php/lj/article/view/158> (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁶⁴ Лисенко І. В. Проблематика визначення адміністративної юрисдикції справ. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. Вип. № 2 (79). С. 89. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/index.php/ljd/article/view/211/190> (дата звернення: 27.11.2025).

Термін «юрисдикція» за тлумачним словником української мови має такі значення: 1) право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання; 2) повноваження давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання⁶⁶⁵. Основна функція інституту юрисдикції – розмежування компетенцій органів виконавчої та судової влади.

Конституційний Суд України також надав своє тлумачення терміну «юрисдикція судів» в рішенні щодо офіційного тлумачення положень частин 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). За цим рішенням юрисдикція судів – це повноваження судів вирішувати спори про право та інші питання⁶⁶⁶.

Часто поняття «юрисдикція», зокрема і в науковій літературі, ототожнюється з поняттям «підсудність». Тому варто, на нашу думку, звернути увагу на розмежування понять «юрисдикція» та «підсудність». «Підсудність» є вужчим за змістом поняттям, яке характеризує компетенцію судів у вирішенні певних категорій справ. А поняття «юрисдикція» може застосовуватися і до органів виконавчої, і до органів судової влади.

О. Рой зазначає: «У випадку необхідності розмежування компетенції судів однієї юрисдикції (цивільної, адміністративної, господарської, кримінальної) та визначення конкретного суду, який буде розглядати справу, застосовується суто процесуальне поняття «підсудності», яке є більш точним і традиційним для вітчизняної юриспруденції»⁶⁶⁷.

А. Осадчий у своїх працях використовує поняття «юрисдикція» та «підсудність» як синонімічні, коли говорить про судову юрисдикцію як компетенцію судових органів (а не органів виконавчої та судової влади разом). «Підсудність адміністративних справ – правовий інститут, що містить адміністративно-процесуальні норми, які розмежовують компетенцію щодо розгляду і вирішення адміністративних справ між окремими

⁶⁶⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 1652.

⁶⁶⁶ Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁶⁷ Рой О. В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2019. С. 20. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/disertaciya_roy_o.v._print.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки. Визначення компетентного суду для розгляду адміністративної справи провадиться залежно від таких критеріїв: предмета публічно-правового спору або його суб'єктного складу, територіальних меж юрисдикції певного суду, виконуваних певною ланкою судової системи функцій при розгляді справи. У зв'язку з цим виділяються три різновиди підсудності адміністративних справ: предметна (родова), територіальна (просторова), інстанційна (функціональна)⁶⁶⁸.

У статті 125 Конституції України зазначається, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом⁶⁶⁹. Подібна норма про принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності міститься у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Про предметну юрисдикцію та її важливість при визначенні того, в який суд звертатися, говорить поняття «спеціалізації». Адміністративні справи зазначаються як одна з ключових категорій справ у ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁶⁷⁰.

Проведений аналіз засвідчує, що категорія «юрисдикція» має ширший зміст, ніж поняття «підсудність», оскільки охоплює компетенцію не лише судових органів, а й інших суб'єктів публічної влади. У науковій літературі зустрічаються різні підходи до розуміння цих термінів, однак узагальнено можна стверджувати, що юрисдикція визначає межі здійснення владних повноважень, тоді як підсудність – це процесуальний інструмент розмежування компетенції між судами однієї юрисдикції.

Позиції вчених, норми Конституції України та законодавства про судоустрій, а також тлумачення Конституційного Суду підкреслюють важливість правильної юрисдикційної кваліфікації для забезпечення ефективності правосуддя. Предметна юрисдикція посідає ключове місце у визначенні того, до якого суду має бути звернено спір, що особливо актуалізує цей інститут у публічно-правових відносинах.

⁶⁶⁸ Осадчий А. Ю. Підсудність адміністративних справ. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 49. С. 344. URL: <http://www.apdp.in.ua/v60/49.pdf> (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁶⁹ Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁷⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n85> (дата звернення: 27.11.2025).

Таким чином, розмежування понять «юрисдикція» та «підсудність» є необхідним як для належного функціонування судової системи, так і для забезпечення доступності правосуддя у справах, що виникають у сфері дипломатичної служби, де чіткість юрисдикційних критеріїв має вирішальне значення.

З огляду на встановлене співвідношення понять «юрисдикція» та «підсудність» постає необхідність конкретизувати ті характеристики юрисдикції, які визначають саме публічно-правову природу спорів. Це, у свою чергу, вимагає звернення до поняття адміністративної юрисдикції як інституційного механізму, що окреслює межі повноважень адміністративних судів у розгляді спорів між приватною особою та суб'єктом владних повноважень. З'ясування сутності адміністративної юрисдикції дозволить чіткіше встановити критерії віднесення спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби до компетенції адміністративних судів.

Ми вважаємо, що «юрисдикція» є інструментом, який забезпечує втілення «правосуддя», що здійснюється судовими органами та органами юстиції, оскільки визначає підвідомчість вирішення справ іншими органами влади та місцевого самоврядування.

«У широкому розумінні адміністративна юрисдикція розглядається як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої влади». Цю точку зору підтримав науковець П. Вовк, який вважав, що адміністративна юрисдикція є складним правовим процесуальним інститутом, метою якого є не лише захист прав осіб, але також і їх відновлення⁶⁷¹.

А. Апаров розглядав адміністративну юрисдикцію як «процесуальну діяльність компетентних органів влади (суб'єктів адміністративної юрисдикції), що здійснюється в установленому порядку (судовому або

⁶⁷¹ Вовк П. В. Поняття адміністративної юрисдикції в парадигмі правової держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 518. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/137.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

позасудовому), з метою розгляду і вирішення адміністративно-правового конфлікту, який може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір; адміністративне правопорушення»⁶⁷².

На думку П. Вовка адміністративна юрисдикція – це «визначена законодавством компетенція уповноважених органів влади щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та використання інших повноважень щодо вирішення різних публічно-правових питань в межах адміністративного спору з метою здійснення справедливого адміністративного судочинства, захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави, реалізації функцій правової держави».

У всіх з наведених вище дефініцій зазначається, що мета адміністративної юрисдикції – вирішення спорів та захист порушених прав учасників спорів.

З викладеного можна зробити висновок, що адміністративна юрисдикція може розглядатися щонайменше в двох аспектах: 1) у позасудовому – публічно-правовий спір вирішується іншими органами державної влади; 2) у судовому – публічно-правовий спір вирішується судами, які наділені компетенцією на розгляд конкретних справ. Насправді, ці два шляхи описують можливі вектори вирішення будь-якого публічно-правового спору, у тому числі з приводу прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби.

Науковець В. Авер'янов зазначав, що поняття адміністративної юрисдикції варто закріпити на законодавчому рівні та охарактеризувати його як юрисдикційну діяльність органів виконавчої та судової влади⁶⁷³. Цей термін, як і термін підсудність, вжито в Кодексі адміністративного судочинства України, однак без дефініцій та роз'яснень.

Пропонуємо дотично зупинитися на адміністративній юрисдикції розгляду спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби в позасудовому порядку, яка включає організаційну

⁶⁷² Апаров А. М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права»*. 2016. № 2. С. 55. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/51-56_25.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁷³ Авер'янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті Загальної концепції державно-правової реформи. *Державно-правова реформа в Україні* : тези матеріалів наук.-практ. конф. Київ, 1997. С. 193–195.

та змістовну діяльність уповноважених державних органів, зокрема: Міністерства закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України, а також закордонних дипломатичних установ України (включно з їх посадовими та службовими особами). Визначення адміністративної юрисдикції конкретного органу для вирішення ситуацій за яких порушуються права та інтереси кандидатів на посади дипломатичної служби / дипломатичних службовців.

Варто звернути увагу, на якому етапі реалізації права на доступ до дипломатичної служби виникла потреба вирішення спору: прийняття, проходження чи звільнення. Законодавство не містить чітких вказівок щодо позасудового врегулювання дипломатичних спорів, що створює певну невизначеність у розумінні приналежності розгляду спорів конкретним суб'єктам.

При цьому знову ж таки наголошуємо, що чітких правил предметної юрисдикції розгляду скарг з приводу дипломатичних спорів не встановлено. Тому, переважно, у випадку надходження скарг застосовуються норми Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР.

Так, за частиною першою статті 16 згаданого закону скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду⁶⁷⁴.

На етапі проходження державної служби положення статті 11 Закону України «Про державну службу» вказують на спеціальний механізм подання скарги саме державним службовцем керівнику державної служби із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. Водночас імперативний механізм обов'язкового досудового регулювання спору на етапі проходження чи звільнення з державної служби як умова досудового захисту порушеного права суперечить статті 55 Конституції України, що є нормою прямої дії.

⁶⁷⁴ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 47. Ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

Тому вважаємо, що обов'язковість досудового врегулювання, яка визначається в спеціальному законі не відповідає положенням Основного Закону. Також зауважимо, що інтереси кандидатів на посади державної служби не враховуються у вказаній статті.

Доцільно щонайменше акцентувати увагу на проблемі встановлення предметної юрисдикції розгляду спорів з приводу прийняття, проходження чи звільнення з державної служби в національному законодавстві. Можливим варіантом є визначення конкретного механізму предметної юрисдикції розгляду дипломатичних спорів у Законі України «Про державну службу» від 07.06.2018 № 2449-VIII.

Закріплення конкретних правових норм та механізмів забезпечить вирішення можливих публічно-правових спорів досудовим шляхом з урахуванням вимог воєнного стану, коли добори на посади державної служби не проводяться, що вказано у частині п'ятій статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII.

Так, у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, здійснюються 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, а також за наявності у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік⁶⁷⁵.

Як уже вище згадувалося у доктрині справедливо відокремлюють саме «адміністративну юрисдикцію суду», оскільки з вищенаведених міркувань адміністративною юрисдикцією наділені не лише судові органи, а також інші суб'єкти владних повноважень.

Звертаємо увагу на позицію М. В. Шевченка, який переконаний, що виконання адміністративним судочинством своїх функцій гарантує дотримання його принципів, що випливають з його природи та покликані

⁶⁷⁵ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

приспосувати загальний порядок здійснення правосуддя до виключних особливостей адміністративного судочинства, пов'язаних із тим, що однією зі сторін завжди є суб'єкт владних повноважень, який, як правило, має значно більш сприятливе становище для ведення справи, ніж його процесуальний опонент⁶⁷⁶.

Власне, у спорах щодо прийняття, проходження чи звільнення з дипломатичної служби такий суб'єкт владних повноважень як Міністерство закордонних справ України наділене особливим становищем, оскільки є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх відносин. Це означає, що нормативне регулювання сфери дипломатичної служби, переважно, належить до компетенції цього органу влади, що наділяє його умовною перевагою при вирішенні відповідних спорів.

У цьому сенсі ми пропонуємо Законом України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 № 2449-VIII визначити можливий досудовий механізм врегулювання публічно-правових спорів у сфері дипломатичної служби, що включатиме предметну юрисдикцію розгляду цих справ конкретними суб'єктами владних повноважень. Виходячи із загальних міркувань щодо належності розгляду, у разі прийняття на дипломатичну службу позасудовий механізм (подання скарги) варто здійснювати безпосередньо до Державного секретаря Міністерства закордонних справ України з прив'язкою до діяльності уповноважених осіб, які відповідальні за проведення добору, натомість під час проходження чи звільнення з дипломатичної служби перелік суб'єктів розширюється, оскільки включає також безпосередньо керівників відповідних дипломатичних установ.

Для повного розуміння механізму визначення належного органу розгляду спору важливо окреслити суміжні правові категорії, що регулюють розподіл компетенції. Так, Р. Попельнюх, у свою чергу, наголошує на необхідності розмежування понять «підсудність» та «підвідомчість». Підвідомчість, на думку науковця, є правовим інститутом, що містить норми, які розмежовують повноваження між різними юрисдикційними органами

⁶⁷⁶ Шевченко М. В. Предметна юрисдикція адміністративних судів: шлях еволюції та оцінка перспектив її звуження у світлі зарубіжного досвіду. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2021. № 1. С. 59. URL: https://www.reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_1_2021_09/issue_1_2021_09 (дата звернення: 27.11.2025).

як судовими, так і несудовими під час вирішення спорів⁶⁷⁷. Мета інституту підвідомчості – поділ повноважень і компетенцій між інституціями виконавчої і судової влади. Натомість підсудність стосується виключно внутрішнього розподілу компетенції між судами однієї юрисдикції, передусім адміністративних судів. Саме тому для коректного визначення належного органу розгляду спору необхідно розуміти різницю між цими двома категоріями, що у подальшому дозволяє уникнути помилок у виборі механізму судового захисту.

М. Шумило надає таку дефініцію судової юрисдикції: це «інститут права, який покликаний розмежувати компетенцію як різних ланок судової системи, так і різних видів судочинства: цивільного, кримінального, господарського та адміністративного. Критеріями розмежування судової юрисдикції, тобто передбаченими законом умовами, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами того чи іншого виду судочинства, є суб'єктний склад правовідносин, предмет спору та характер спірних матеріальних правовідносин. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, в якому розглядається визначена категорія справ». Вчений акцентує увагу на проблемі єдності підходів у застосуванні трудово-правових норм та описав наслідки того, що різні суди по-різному визначають юрисдикцію у схожих категоріях справ: «Відсутність єдиного бачення касаційними судами у застосуванні трудо-правових норм підважує авторитет судового рішення і може призвести не просто до розмежування спорів у сфері праці за юрисдикціями, але і різнисть тлумачення тих самих правових норм юрисдикціями (цивільною, адміністративною та господарською) по-різному, що є неприйнятним і цього допустити не можна»⁶⁷⁸.

На нашу думку, єдність підходу може формуватися за рахунок накопичення нової судової практики, обговорення цієї проблематики на науково-практичних заходах для представників судової влади та врахування судами попередніх правових позицій Верховного Суду. Єдність системи

⁶⁷⁷ Попельнюх Р. О. Категорії підсудність і підвідомчість в адміністративному судочинстві: дискусії відносно їх визначення та співвідношення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 5. С. 88. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2014/24.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁷⁸ Шумило М. Юрисдикція суду щодо спорів у сфері праці: практика Великої Палати Верховного Суду. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/959678/> (дата звернення: 27.11.2025).

адміністративного судочинства України забезпечить однакові можливості захисту своїх прав кожній особі, яка є представником дипломатичної служби чи подається на конкретну посаду в цих органах.

У свою чергу, Л. П. Шеметенко вказує, що адміністративна юрисдикція суду визначається як низка взаємопов'язаних її складових: публічно-правового спору, виду суб'єкта публічних повноважень, публічно-правових (адміністративних) відносин, видів адміністративної юрисдикції суду: предметної, інстанційної, територіальної (підсудності), які загалом забезпечують його компетенцію⁶⁷⁹.

Ми погоджуємося з наведеним трактуванням адміністративної юрисдикції, оскільки відповідне розуміння адміністративної юрисдикції суду охоплює не вибірково окремий аспект здійснення правосуддя, натомість зосереджує увагу на їх комплексі.

При цьому у контексті спорів, що стосуються дипломатичної служби адміністративна юрисдикція має розглядатися широко, тобто враховувати особливості дипломатичного публічно-правового спору, виду суб'єкта владних повноважень (до яких належать, як було зазначено раніше: Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України та закордонних дипломатичних установ України), конкретний зміст публічно-правових відносин прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби).

Власне, предметна юрисдикція розгляду публічно-правових дипломатичних спорів адміністративними судами включає сукупність матеріальних та процесуальних норм, що в імперативному порядку надають вказівку на те, що справа підвідомча розгляду судами за правилами саме адміністративного судочинства.

Тому предметна юрисдикція – це широка категорія, яка визначає галузеву приналежність спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби до галузі публічного права, зокрема, адміністративного права і відповідно їх вирішення в адміністративному порядку.

Конструкцію «предметна юрисдикція» можна розділити на два складники: «предметність» та «юрисдикція». За загальними міркуваннями,

⁶⁷⁹ Шеметенко Л. П. Компетенція адміністративної юрисдикції суду: її зміст та основні риси. *Юридична наука*. 2020. № 7 (109). С. 167. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/444> (дата звернення: 27.11.2025).

що прийняті у науковому середовищі «предмет» – це змістовний аспект на який спрямована конкретна дія або думка суб'єкта.

Відповідно «предметність» як ознака здійснює вказівку на приналежність до певного об'єкта. У юридичному контексті предмет включає сукупність суспільних відносин, які належать до певної вузької сфери правовідносин.

Підсудність в адміністративному судочинстві є значно вужчим за змістом поняттям, ніж «юрисдикція», адже охоплює виключно діяльність судових органів. Зокрема, Р. Попельнюх зазначає, що «Підсудність в адміністративному судочинстві визначається як розмежування компетенції між окремими ланками системи адміністративних судів і між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції (адміністративних справ)»⁶⁸⁰. У даному підрозділі ми розглядати мемо адміністративну юрисдикцію і в широкому, і у вузькому значенні (що фактично є тотожним до поняття «підсудність»).

С. Білуга у своїх працях підкреслює, що підсудність є способом реалізації права особи на розгляд її справи належним, компетентним судом або суддею. Також на її думку підсудність створює умови для розгляду справи найбільш компетентним судом і сприяє найбільш ефективному, швидкому і об'єктивному вирішенню публічно-правового спору, враховуючи специфіку окремих видів справ⁶⁸¹.

Аналіз наведених наукових підходів свідчить, що підсудність розглядається як ключовий інструмент розмежування компетенції між судами у межах адміністративної юрисдикції. Незважаючи на певні відмінності у формулюваннях, дослідники одностайні в тому, що саме предмет публічно-правового спору та суб'єктний склад є визначальними критеріями для встановлення належного суду першої інстанції. Підсудність, таким чином, забезпечує реалізацію права особи на розгляд її справи

⁶⁸⁰ Попельнюх Р. О. Категорії підсудність і підвідомчість в адміністративному судочинстві: дискусії відносно їх визначення та співвідношення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 5. С. 88. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2014/24.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁸¹ Білуга С. В. Поняття і значення інституту підсудності в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 253–258. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=apdr_2011_58_40 (дата звернення: 27.11.2025).

компетентним судом та сприяє ефективному й об'єктивному вирішенню адміністративних спорів.

У своїй роботі П. І. Ковачев вказує, що коли спірні правовідносини регулюються нормами публічного права й опосередковані участю в них суб'єктів владних повноважень, але при цьому характеризуються втручанням у приватне право чи інтерес особи, такі спори мають приватноправову природу та за предметним критерієм підпадають під сферу цивільного, а не адміністративного судочинства⁶⁸².

Відповідний висновок не повністю узгоджується зі специфікою публічно-правових спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби, оскільки відповідні спори можуть частково підпадати під правове регулювання (зокрема, окремих норм трудового права, права соціального забезпечення тощо), водночас все одно розглядаються адміністративними судами, бо в їх основі покладено публічно-правовий інтерес.

Так, Н. Максименко та Д. Переверзев, досліджуючи актуальні питання визначення юрисдикції адміністративних судів під час розгляду трудових спорів, доходять висновку, що визначення юрисдикції спорів з приводу службово-трудова відносин між суб'єктом владних повноважень та його службовцем все ще актуальне, оскільки перебуває на стикові відносин, що регулюються різними галузями права⁶⁸³.

З цим висновком частково можемо погодитися, оскільки, дійсно, існує поєднання різноманітних аспектів цивільно-правового та адміністративного характеру, зокрема, в частині матеріально-правового регулювання статусу публічних службовців. Однак ми вважаємо, що недостатньо висвітленим є питання доктринального розмежування адміністративної та цивільної юрисдикції в контексті відносин прийняття, проходження та звільнення з публічної служби (зокрема, дипломатичної служби).

Таким чином, можемо констатувати, що спори щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби є комплексними за своїм

⁶⁸² Ковачев П. І. Проблематика предметної юрисдикції справ про цивільне конфіскацію активів за наслідками застосування санкцій. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2024. Випуск 86. Частина 2. С. 123. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/01/21-1.pdf> (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁸³ Максименко Н. В., Переверзев Д. М. Проблеми визначення юрисдикції адміністративних судів під час розгляду трудових спорів: судова практика. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. Вип. 2 (34). С. 68. URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1634> (дата звернення: 27.11.2025).

характером, розглядаються судами переважно в порядку адміністративного судочинства, водночас можуть мати в собі певні приватно-правові елементи.

2. Практичні аспекти предметної юрисдикції розгляду спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби

Зазначимо, що відповідно до пункту другої частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби⁶⁸⁴. З огляду на положення наведеної норми, акцент зроблено на різних стадіях реалізації матеріального права на доступ до публічної служби.

Аналіз нормативно-правових актів засвідчує, що в національному законодавстві не надається тлумачення цих стадій, у тому числі моменту їх початку та припинення. Ми вважаємо, що це є недоліком законодавчого регулювання, оскільки судовим органам потрібно в кожному конкретному випадку визначати стадію реалізації права на доступ до публічної служби (у тому числі, дипломатичної служби) з урахуванням обставин справи. Тому саме в цьому питанні допоміжною є національна доктрина як джерело права, оскільки дозволяє надати інтерпретацію відповідних стадій.

Вважаємо за доцільне класифікувати спори, пов'язані з дипломатичною службою, залежно від предмета спору та виокремити проблемні питання в кожній із цих категорій справ. Можемо виділити:

1. Спори, пов'язані з прийняттям на дипломатичну службу (де оскаржується, наприклад, процедура проходження конкурсного відбору та результати такого відбору). За загальним правилом, передбаченим пунктом 2 частини 1 статті 19 КАС України, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу (у тому числі дипломатичну) належать до юрисдикції адміністративних судів. У Постанові Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 815/6096/17 зроблено висновок про те, що варто у таких категоріях справ визначати статус відповідача – органу, який приймає на роботу: це державна установа чи роботодавець.

⁶⁸⁴ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 31 груд. 2024 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 27.11.2025).

Фактором, який свідчить про те, що спір публічно-правовий, є проходження особою конкурсу на зайняття вакантної посади державного службовця⁶⁸⁵. Ця ознака є вирізняльною, адже традиційний порядок прийняття на роботу (що належить до приватно-правових відносин) не передбачає проходження такого відбору, а до державного службовця встановлюються вищі вимоги, ніж до звичайного працівника.

Зазвичай при прийнятті на посади дипломатичної служби оскаржується або порядок проходження конкурсного відбору, або результат такого відбору (неприйняття на посаду, отримання незадовільної оцінки тощо). Прикладом може слугувати справа № 320/1928/20, де позивачка проходила конкурс на посаду аташе з консульських питань Посольства України в Республіці Польща, та вимагала у позові визнати протиправним та скасувати рішення (протокол) конкурсної комісії⁶⁸⁶. На співбесіді їй ставили питання, які стосувалися її приватного життя, а не професійних якостей, та поставили оцінку «0», що завадило позивачці перейти на наступний етап конкурсу. Суд оцінював:

- чи діяв орган у межах своїх повноважень;
- чи був дотриманий порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, передбачений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246⁶⁸⁷ конкурсною комісією Міністерства закордонних справ України.

Суд прийшов до висновку, що питання, які ставляться на конкурсних відборах, є способом реалізації дискреційних повноважень конкурсної комісії та визначаються на її розсуд, а отже позовні вимоги не було задоволено. Цей приклад демонструє те, що проведення конкурсних відборів є одним із ключових повноважень державного органу. І тут він виступає у ролі суб'єкта публічної влади, а не тільки «традиційного» роботодавця.

⁶⁸⁵ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 815/6096/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/80364173> (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁸⁶ Рішення Київського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2024 року у справі № 320/198/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123372355> (дата звернення: 27.11.2025).

⁶⁸⁷ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

Крім того, державний службовець (у тому числі особа, яка приймається на посаду дипломатичної служби) мусить мати ряд людських якостей та відповідати цінностям державної служби. За ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дипломатичну службу» це – 1) патріотизм; 2) відстоювання національних інтересів України; 3) пріоритет прав та свобод людини і громадянина; 4) демократизм і законність; 5) гуманізм і соціальна справедливість; 6) професіоналізм, компетентність, ініціативність; 7) об'єктивність, чесність, порядність; 8) належне виконання службових обов'язків і додержання трудової дисципліни; 9) інші принципи, визначені Законом України «Про державну службу»⁶⁸⁸.

Також особа, яка вступає на дипломатичну службу, має розуміти її специфіку й те, що тут існує ряд обмежень, передбачених законодавством. Що, безперечно, є також ключовою відмінністю державної служби від звичайних трудових відносин та приводом для визначення адміністративної юрисдикції в даній категорії справ.

2. Спори, пов'язані з проходженням дипломатичної служби (де предметом спору можуть бути виплати, компенсації витрат у процесі несення такої служби, наприклад, за довготривале відрядження, також оскарження рішень про зміну дипломатичного рангу чи невиконання/ несвоечасної виплати заробітної плати / надбавки до заробітної плати за конкретний ранг).

Варто також уточнити, що предметом спору, пов'язаного з проходженням дипломатичної служби, може бути як право самого державного службовця, так і права інших осіб, пов'язаних із ним (переважно членів родини). Наприклад, відповідно до пункту 3 частини 1 статті 34 Закону України «Про дипломатичну службу» працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, за рахунок державного бюджету оплачуються витрати на здобуття їхніми дітьми дошкільної та загальної середньої освіти.

Також за ч. 1 ст. 35 вищевказаного закону у разі загибелі (смерті) працівника дипломатичної служби за кордоном під час виконання ним посадових обов'язків його спадкоємцям виплачується одноразова грошова

⁶⁸⁸ Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 26. Ст. 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

допомога⁶⁸⁹. Цю категорію справ, на нашу думку, варто віднести саме до спорів, пов'язаних із проходженням дипломатичної служби, а не з припиненням такої служби, адже в такому випадку смерть сталася саме під час виконання особою своїх посадових обов'язків. У даному випадку позивачем виступатиме близький родич дипломатичного службовця.

Предметом спору у цій категорії справ може виступати благо, недоступне будь-яким іншим державним службовцям, пов'язане зі специфікою несення дипломатичної служби. Здебільшого такі особи постійно працюють за межами України, мають часті відрядження, а отже й витрати, компенсація яких гарантується законодавством.

3. Спори, пов'язані з припиненням дипломатичної служби (де зазвичай оскаржують незаконне звільнення, вимагають виплати компенсації за невикористану відпустку чи вихідної допомоги).

Станом на сьогодні існує нагальна необхідність удосконалення поза-судового механізму вирішення спорів з приводу публічної служби, а саме сприяння швидшому розгляду скарг та створення спеціальних комісій / підрозділів по розгляду скарг у сфері здійснення дипломатичної служби. Така комісія / підрозділ могла б вирішити проблему перевантаженості судів і створення чіткого порядку оскарження в адміністративному порядку. Нині є лише загальний порядок оскарження, встановлений Законом України «Про звернення громадян». Також, на нашу думку, необхідно скасувати строк звернення до суду у справах про стягнення заробітної плати.

Можемо зробити висновок про те, що спори щодо призначення та звільнення з посад дипломатичної служби, її проходження, виплат для таких публічних службовців та членів їхніх сімей в Україні розглядаються адміністративними судами з огляду на:

- особливий статус сторони – орган публічної влади, який поєднує в собі ролі роботодавця для конкретної особи, та суб'єкта владних повноважень;
- є особливі підстави для звільнення з посад, складніші конкурсні відбори, додаткові виплати для представників дипломатичної служби, а правове регулювання цих питань виходить за межі трудового законодавства;

⁶⁸⁹ Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 26. Ст. 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

- представник дипломатичної служби є уособленням органу публічної влади, а отже встановлені вищі вимоги до нього порівняно зі звичайними працівниками, зокрема до цінностей, компетенцій та соціальних якостей;
- конкурсний відбір є складнішим порівняно зі звичайним прийняттям на роботу;
- призначення, звільнення з посад, зміна рангів розцінюється не як стандартна дія роботодавця, а як спосіб реалізації органом публічної влади своїх функцій та повноважень.

Водночас, окремими питаннями розгляду в таких спорах є приватно-правові: наприклад, компенсація вимушеного прогулу, днів невикористаної відпустки, витрат на відрядження тощо. Адміністративні суди при розгляді скарг приймають також рішення і щодо вказаних вище приватноправових аспектів.

Також варто підсумувати, що стороною спору може виступати як сам громадянин, який подається на посади дипломатичної служби чи вже є таким держслужбовцем, так і члени його родини, а також обов'язково однією зі сторін мусить бути орган публічної влади (який поєднує в собі ролі суб'єкта владних повноважень та роботодавця).

До компетенції адміністративних судів України у аналізованій нами категорії справ фактично належать і питання реалізації повноважень органів публічної влади (законності видачі наказів про призначення, звільнення з посад, призначення рангів, надбавок тощо), і питання соціального захисту, і питання грошових компенсацій (які зазвичай належать до приватного права).

Висновки

Підсумовуючи проведений аналіз, варто наголосити, що адміністративна юрисдикція у спорах щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби проявляється у двох взаємопов'язаних площинах. По-перше, у позасудовому аспекті, коли публічно-правовий спір вирішується уповноваженими органами державної влади. По-друге, у судовому аспекті, де такі спори розглядаються адміністративними судами, наділеними відповідною компетенцією щодо перевірки правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Разом ці два механізми формують цілісну систему засобів захисту у сфері дипломатичної служби.

На підставі досліджених положень можна сформулювати теоретичне визначення предметної юрисдикції таких спорів. Предметна юрисдикція розгляду спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби – це компетенція органу державної влади (у разі позасудового врегулювання), а також адміністративних судів здійснювати повноваження щодо неупередженого, всебічного й об'єктивного розгляду та вирішення по суті справ, що виникають із відповідних правовідносин.

Аналіз законодавства про дипломатичну службу дає підстави стверджувати, що спори у цій сфері мають публічно-правовий характер. Прийняття на дипломатичні посади передбачає конкурсний відбір, процедура якого визначена законом і реалізується конкурсними комісіями як елементом державної влади. Сама дипломатична служба встановлює посилені вимоги до кандидатів, що відрізняє ці правовідносини від звичайних трудових відносин у приватному секторі. Відтак спори щодо доступу до служби, її проходження чи припинення повинні вирішуватися саме в адміністративних судах України.

Водночас доцільним видається запровадження більш структурованого механізму досудового врегулювання – шляхом подання скарги державним службовцем або кандидатом на посаду дипломатичної служби керівнику державної служби (державному секретарю МЗС України) із викладенням порушених прав чи перешкод у їх реалізації. Такий механізм може підвищити ефективність захисту прав та зменшити навантаження на адміністративні суди, забезпечивши більш оперативне вирішення конфліктних ситуацій.

Анотація

У розділі досліджуються проблемні питання, пов'язані з визначенням предметної юрисдикції розгляду спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби, та пропонуються можливі шляхи їх вирішення. Наголошується, що адміністративна юрисдикція може розглядатися щонайменше в двох аспектах: у позасудовому, коли публічно-правовий спір вирішується іншими органами державної влади, та у судовому, коли спір розглядається судами, наділеними компетенцією на розгляд конкретних справ. Ці підходи визначають можливі вектори вирішення будь-якого публічно-правового спору, зокрема у сфері дипломатичної служби.

Визначено, що одним із ключових критеріїв для встановлення судової юрисдикції є предметність спору, що дозволяє належним чином віднести справу до відання конкретного адміністративного суду та запобігти потенційним юрисдикційним колізіям. Окремо підкреслюється доцільність закріплення механізму предметної юрисдикції розгляду дипломатичних спорів у Законі України «Про державну службу» від 07.06.2018 № 2449-VIII, що забезпечить можливість досудового врегулювання спорів, зокрема в умовах воєнного стану, коли конкурсні процедури не проводяться.

У розділі проаналізовано практику Верховного Суду у цій категорії справ, запропоновано класифікацію спорів залежно від предмета та зроблено висновок, що спори щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби за своєю суттю є публічно-правовими та підлягають розгляду в адміністративних судах України відповідно до КАС України. Також рекомендується встановлення досудового врегулювання таких спорів шляхом подання скарги державним службовцем або кандидатом на посаду дипломатичної служби керівнику відповідного органу.

Ключові слова: юрисдикція, спори, дипломатична служба, судова практика, ключові критерії, скарга.

Список використаних джерел:

1. Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Сутність та зміст предметної юрисдикції адміністративних судів України. *Науковий вісник ХДУ. Серія: Юридичні науки*. 2018. № 2. Том 1. С. 159–164. URL: <https://lj.journal.kspu.edu/index.php/lj/article/view/158> (дата звернення: 27.11.2025).
2. Лисенко І. В. Проблематика визначення адміністративної юрисдикції справ. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. Вип. № 2 (79). URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/index.php/ljd/article/view/211/190> (дата звернення: 27.11.2025).
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 27.11.2025).

5. Рой О. В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2019. 269 с. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/disertaciya_roy_o.v._print.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

6. Осадчий А. Ю. Підсудність адміністративних справ. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 49. С. 344–359. URL: <http://www.apdp.in.ua/v60/49.pdf> (дата звернення: 27.11.2025).

7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996, № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n85> (дата звернення: 27.11.2025).

9. Білуга С. В. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Білуга ; Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.». Одеса, 2012. 20 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fce09d5f-82da-4d83-ac1c-037afdba7f9f/content> (дата звернення: 27.11.2025).

10. Вовк П. В. Поняття адміністративної юрисдикції в парадигмі правової держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 517–519. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/137.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

11. Апаров А. М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. *Верховенство права : міжнародний науковий журнал*. 2016. № 2. С. 51–56. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/51-56_25.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

12. Авер'янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті Загальної концепції державно-правової реформи. *Державно-правова реформа в Україні : тези матеріалів наук.-практ. конф.* Київ, 1997. С. 193–195.

13. Попельнюх Р. О. Категорії підсудність і підвідомчість в адміністративному судочинстві: дискусії відносно їх визначення та співвідношення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 5. С. 86–89. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2014/24.pdf (дата звернення: 27.11.2025).

14. Білуга С. В. Поняття і значення інституту підсудності в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С. 253–258. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=2

0&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=apdp_2011_58_40 (дата звернення: 27.11.2025).

15. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 47. Ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

16. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

17. Шевченко М. В. Предметна юрисдикція адміністративних судів: шлях еволюції та оцінка перспектив її звуження у світлі зарубіжного досвіду. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: Право, публічне управління та адміністрування*. 2021. № 1. С. 58–65. URL: https://www.reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_1_2021_09/issue_1_2021_09 (дата звернення: 27.11.2025).

18. Шумило М. Юрисдикція суду щодо спорів у сфері праці: практика Великої Палати Верховного Суду. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/959678/> (дата звернення: 27.11.2025).

19. Постанова Верховного Суду від 20 лютого 2025 року у справі № 640/8835/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125312856> (дата звернення: 27.11.2025).

20. Шеметенко А. П. Компетенція адміністративної юрисдикції суду: її зміст та основні риси. *Юридична наука*. 2020. № 7 (109). С. 158–169. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/444> (дата звернення: 27.11.2025).

21. Ковачев П. І. Проблематика предметної юрисдикції справ про цивільне конфіскацію активів за наслідками застосування санкцій. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2024. Випуск 86. Частина 2. С. 119–124. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/01/21-1.pdf> (дата звернення: 27.11.2025).

22. Максименко Н. В., Переверзев Д. М. Проблеми визначення юрисдикції адміністративних судів під час розгляду трудових спорів: судова практика. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. Вип. 2 (34). С. 31–38. URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1634> (дата звернення: 27.11.2025).

23. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 31 груд. 2024 р. *База даних*

«Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 27.11.2025).

24. Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 26. Ст. 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

25. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 815/6096/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/80364173> (дата звернення: 27.11.2025).

26. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2024 року у справі № 320/198/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123372355> (дата звернення: 27.11.2025).

27. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ ПРИ РОЗВ'ЯЗАННІ ОКРЕМИХ ПРОБЛЕМ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Белікова Марина Іванівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024, Україна

Вступ

Розбудова незалежної, демократичної та правової держави неможлива без належного функціонування органів публічної влади, що забезпечується, зокрема, ефективною публічною службою. Реформування останньої від початку проголошення незалежності України, завжди було одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи. Зміна підходів до розуміння публічної служби, її місця та ролі в сучасній державі, процедури добору на посади публічних службовців, проходження та припинення публічної служби потребували й відповідних нормативних перетворень. Саме законодавче регулювання є наріжним каменем публічної служби, тією основою, яка має забезпечувати не лише належне «служіння» посадової особи державі та народу, а й надавати їй відповідні гарантії, преференції та механізми захисту прав.

Україна як цивілізована держава намагається унормувати відносини, пов'язані із проходженням публічної служби, з урахуванням кращих практик європейського співтовариства та відповідно втілити їх у своє правове поле. Разом з тим очевидно, що будь-яке нормативне регулювання може містити правові хиби, неточності та колізії, які спричиняють на практиці різне правозастосування правоположень, що унормовують відносини у сфері проходження публічної служби. Подолання наведених нормативних недоліків можливе за наявності єдиної послідовної судової практики як елементу принципу правової визначеності. Сучасним судово-процесуальним законодавством саме на Верховний Суд покладено виконання цієї важливої функції.

1. Хиби у правовому регулюванні як порушення принципу верховенства права

Відповідно до частини першої статті 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Інші конституційні приписи встановлюють, що діяльність судів та Конституційного Суду України ґрунтується на принципі верховенства права, а діяльність органів державної влади в цілому та органів місцевого самоврядування має здійснюватися у відповідності до повноважень та у спосіб, що визначений Конституцією України та інших законів, а отже, і у відповідності до принципу верховенства права, однак його нормативного визначення й досі не надано. Більш того, Конституційним Судом України не було здійснено офіційного тлумачення частини першої статті 8 Основного Закону. Разом із цим, розуміння Конституційним Судом принципу верховенства права можна віднайти у його рішеннях, предметом яких є відповідність окремих нормативних актів положенням Основного Закону.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання визначено, що «...верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права»⁶⁹⁰. Тобто, Конституційний Суд України не зводить розуміння верховенства права до принципу

⁶⁹⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-пп/2004. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/15-rp/2004.doc>

законності, а саме право до позитивістської теорії, яка панувала на теренах нашої країни в радянські часи. Запропонований Конституційним Судом концепт праворозуміння принципу верховенства права узгоджується із позицією Венеційської комісії.

Венеційська комісія визначає верховенство права через єдність його елементів, ними є: 1) законність, включаючи прозору, з'ясовну (поясненну) та демократичну процедуру надання юридичної сили актам права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавільності; 4) доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; 5) дотримання людських прав; 6) недискримінація та рівність перед приписами права⁶⁹¹. У випадку відсутності або ж недотримання хоча б одного з перелічених складових верховенство права як таке не може існувати. Одним із основних елементів верховенства права є юридична (правова) визначеність. У науковій літературі її часто визначають як окремий правовий принцип.

Принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри державних інституцій, для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними. Крім того держава також зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію, при цьому прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків. Нормативний акт має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку. Парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів⁶⁹². Наведений зміст правової визначеності як складової верховенства права у баченні Венеційської комісії також відображений у рішеннях Конституційного Суду України⁶⁹³.

⁶⁹¹ Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Про верховенство права» від 25–26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)

⁶⁹² Там само.

⁶⁹³ Рішення Конституційного Суду України у справі про постійне користування земельними ділянками від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005; Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії від 21 грудня 2017 року № 3-п/2017 та ін.

Уявляється, що вагомою складовою принципу юридичної визначеності є дотримання вимог «якості» закону. У науковій літературі зустрічаються думки про те, що «...якість закону – це насамперед вимога, яка має коректних адресатів, а саме Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган і Президента України як суб'єкта, який підписує закон, прийнятий парламентом України. Саме вони як основні та невід'ємні учасники законотворчого процесу мають гарантувати те, що законодавство України має складатися суто із законів, які є якісними. Ця вимога не є нормативно визначеною. Однак вона логічно випливає із здорового глузду. Інакше кажучи, неякісних законів в Україні немає та не може бути»⁶⁹⁴. Дозволимо собі не погодитися із наведеним твердженням, оскільки за такого підходу значно звужується розуміння «законодавства» – виключно до положень законів, що, своєю чергою, вступає у протиріччя із сформованою Конституційним Судом України позицією відповідно до якої законодавством є всі акти публічної влади нормативного характеру⁶⁹⁵. Окрім цього, закони України часто містять бланкетні положення, котрими певні органи державної влади уповноважуються на їх деталізацію чи встановлення механізму їх реалізації. Приміром, у контексті теми дослідження, стаття 16 Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII⁶⁹⁶ передбачає, що Комісії з питань вищого корпусу державної служби здійснює свою діяльність відповідно до Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Наразі таке положення затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243⁶⁹⁷. Очевидно, що приписи означеного Положення мають відповідати вимогам «якості» закону, інакше це може призвести до неналежного виконання згаданю Комісією своїх повноважень,

⁶⁹⁴ Кравченко М. Г. Якість закону: доктринальний рівень розуміння, вимоги законодавства, практика Європейського суду з прав людини. *Київський юридичний журнал*. 2025. Вип. 7. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/75/69>

⁶⁹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство» від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>

⁶⁹⁶ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁶⁹⁷ Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#n9>

що може також мати наслідком порушення права приватної особи або ж держави. Тому доцільно висувати вимогу «якості» не лише до законів, а й до інших нормативно-правових актів.

До питання окреслення вимог «якості» закону звертався у своїх рішеннях Європейський Суд з прав людини, Верховний Суд, а також Конституційний Суд України. Спільним в їх позиціях є те, що розуміння «якості» закону формулюється ними через мету її дотримання – можливість передбачати правову поведінку суб'єкта правовідносин, керувати відповідно до цього своїми діями⁶⁹⁸. Проте при розумінні «якості» закону слід розглядати не лише її мету, а й торкатися сутнісного змісту. У світі наведеного прийнятним є твердження, відповідно до якого, нормативні акти мають відповідати певним стандартам, правилам та засобам формулювання юридичних текстів. З-поміж них можна виділити: доступність, зрозумілість, ясність, недвозначність, неможливість необмеженого трактування, формальність, стислість, офіційність, лаконічність, повноту тощо. Читкість передбачає однакове розуміння норм права, а отже – їх тлумачення та застосування. Стосовно приписів нормативних актів слід користуватися такими характеристиками, як однозначність і точність формулювань. Таке поняття, як «ясність», окреслюється через простоту та доступність тексту нормативного акта. Ступінь простоти та ясності юридичного документа визначається залежно від того, на кого саме його розраховано, яку сферу суспільних відносин він регулює⁶⁹⁹. Тут варто згадати думку Карамази О. О. та погодитися із нею. Науковиця відзначала «... що мова юридичних документів має бути простою, зрозумілою та гармонійною. Юридичний документ повинен відрізнятися точністю формулювань

⁶⁹⁸ Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017, Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2022 року № 4-р/2022 у справі щодо повної назви релігійних організацій; Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корецький та інші проти України». URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22appno%22:\[%2240269/02%22\],%22itemid%22:\[%22001-85679%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22appno%22:[%2240269/02%22],%22itemid%22:[%22001-85679%22]}); Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29 серпня 2018 року у справі № 492/446/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76596910>

⁶⁹⁹ Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри ; Передмова: Головатий С. ; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заець, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв ; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2021. С. 57–58.

і бездоганною грамотністю, йому властиві стислість, ясність викладення та культура оформлення. Мова документа має бути елегантною. До мови може бути застосована формула: «Обґрунтованість – доцільність – елегантність». Елегантність мови – це здатність викладеної думки в простому одязі слів виглядати пишною і у вишуканій оправі слів бути простою і зрозумілою. Разом з тим, використання простої мови в юридичних документах (проектах законів) не повинно перетворитися на примітивізм, «рамовість закону» та недолуге спрощення⁷⁰⁰.

Таким чином, «якість» закону слід розглядати як елемент принципу правової визначеності, що своєю чергою є складовою верховенства права. Сутність «якості» закону полягає у дотриманні уповноваженим суб'єктом нормотворення вимог чіткості, однозначності, доступності, ясності та зрозумілості правової норми, що дозволять досягти відповідної її передбачуваності. Попри це уявити законодавство, що повністю відповідає принципу правової визначеності, досить складно у зв'язку із тим, що недотримання вимоги «якості» закону може мати незначний характер через помилки під час нормотворчого процесу, вони мають бути усунуті шляхом формування сталої судової практики застосування тієї чи іншої «недосить якісної» норми. Така практика формується вищими судами.

2. Функція Верховного Суду при утвердженні в країні принципу правової визначеності та спосіб її виконання

Функціонування держави не зводиться до виконання владно-управлінських функцій публічною адміністрацією, воно включає в себе діяльність всієї системи публічної влади. Хиба однієї гілки влади має бути виправлена або ж нею самою, або ж іншою, в установленому законом порядку, який ґрунтується на принципі верховенства права. Йдеться про діяльність судів, зокрема й тих, що відправляють правосуддя при вирішенні публічно-правових спорів між приватною особою та суб'єктами владних повноважень. Говорячи про роль судів у дотриманні в державі принципу правової визначеності необхідно звернутися до вже загаданої нами

⁷⁰⁰ Кармаза О. О. Дотримання принципу юридичної визначеності як гарантія дії принципу верховенства права у виборчому законодавстві України: теорія, законодавство, рішення Європейського суду з прав людини та рішення Конституційного Суду України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право.* 2023. Вип. 15 (27). Т. 1. С. 57–58.

позиції Венеційської комісії, яка полягає у тому, що правова визначеність формується не лише суб'єктами законодавства, а й судами.

Функція судів у правовій державі не зводиться виключно до вирішення правового спору чи до встановлення міри покарання, крім цього суди мають шляхом формування єдиної судової практики усувати колізійні, нечіткі чи «непередбачувані» положення нормативно-правових актів. Саме із цією метою частиною першою статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII на Верховний Суд було покладено обов'язок забезпечувати сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом⁷⁰¹. Стаття 13 згаданого Закону також встановлює, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права (частина п'ята), а інші суди мають враховувати ці висновки при застосуванні відповідної норми права (частина шоста). Окрім цього, роль Верховного Суду у правотлумаченні та дотриманні принципу правової визначеності зросла після проведення конституційної реформи правосуддя у 2016 році, наслідком якої, серед іншого, було запровадження так званих «касаційних фільтрів», які були створені на виконання приписів частини другої статті 129 Конституції України. Ці фільтри були впроваджені й у процесуальний закон, що регулює порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів, до яких відносяться і спори щодо проходження публічної служби. Так, відповідно до приписів частини четвертої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) однією із підстав касаційного оскарження судових рішень є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах. У підпункті «а» пункту 2 частини п'ятої тієї ж статті процесуального закону Верховний Суд уповноважено на визначення тих питань права, які мають фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики. Питання, які мають схожі із питаннями застосування норми права у подібних правовідносинах (п. 3 ч. 4 ст. 328 КАС України), однак є ширшими.

⁷⁰¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

Питання, які мають фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики не обмежуються сферою застосування у спірних правовідносинах, а мають більш масштабне значення та вплив і на тих осіб, які не є учасниками спірних правовідносин. Про це Верховний Суд також неодноразово згадував у своїх судових рішеннях. Приміром, в ухвалі Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС) від 27.05.2024 у справі № 160/14725/23 визначено, що фундаментальне значення для формування правозастосовчої практики означає, що скаргник у своїй касаційній скарзі ставить на вирішення суду касаційної інстанції проблему, яка, у випадку відкриття касаційного провадження Верховним Судом, впливатиме на широку масу спорів, створюючи тривалий у часі, відмінний від минулого підхід до вирішення актуальної правової проблеми. Відповідь касаційного суду на неї мала б надати нового, уніфікованого розуміння та застосування права як для сторін спору, так і для невизначеного, але широкого кола суб'єктів правовідносин⁷⁰². Такого ж висновку КАС ВС дійшов і у справі № 560/9686/24⁷⁰³. Крім цього у справі № 140/36281/23 Верховний Суд зазначив, що питання права, які мають фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики, можуть охоплювати правові явища, що є найбільш суттєвими для такої практики та формування її однаковості. До таких явищ можна віднести систематичне порушення державою норм матеріального та процесуального права, які зачіпають інтереси великого кола осіб, що супроводжуються чималою кількістю оскарження таких рішень у подібних справах, тощо⁷⁰⁴. Наведені судові рішення КАС ВС не є поодинокими, а ілюструють підходи суду до розуміння «питань, що мають фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практик» у межах забезпечення в країні принципу правової визначеності.

⁷⁰² Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.05.2024 у справі 160/14725/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119308707>

⁷⁰³ Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.02.2025 у справі 560/9686/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125414433>

⁷⁰⁴ Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.10.2024 у справі № 140/36281/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122379625>

Окрім механізму винесення судових рішень, які розв'язують питання права, які мають фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики, а також питання застосування норми права у подібних правовідносинах, у процесуальний закон було імplementовано інститут зразкової справи. Відповідно до положень статті 4 КАС України зразкова адміністративна справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Своєю чергою типові адміністративні справи – це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Рішення у зразковій справі, постановлене КАС ВС, може бути оскаржене в апеляційному порядку до Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС). Касаційного перегляду цієї категорії справ не передбачено. Разом із цим рішення у зразковій справі фактично має силу прецеденту, у зв'язку із обов'язком суду, який ухвалює рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, враховувати викладені у ньому правові висновки (частина третя статті 291 КАС України). Такий підхід визнає й сам Верховний Суд. Так, в ухвалі ВП ВС від 10.08.2023 у справі № 240/14828/22 визначено, що «...провадження в зразкових справах характеризуються притаманною виключно їм специфікою цієї процедури. Після цього рішення Верховного Суду набуває ознак прецеденту – йому сліднують суди нижчих інстанцій, що дає змогу забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики в однотипних спорах. Рішення у зразковій справі з набранням законної сили є остаточним, за своєю юридичною сутністю, призначенням та спрямуванням воно має орієнтувальний характер, покликане забезпечувати однакове та правильне застосування норм матеріального права в типових правничих ситуаціях»⁷⁰⁵. Зараз ми не піддаємо оцінці фактичне впровадження «прецеденту» як джерела права, а лише констатуємо наявний процесуальний порядок його дії та його місце у забезпеченні принципу юридичної визначеності.

⁷⁰⁵ Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 10.08.2023 у справі № 240/14828/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112873034>

Слід також відмітити, що на сьогодні рішення у зразкових справах були винесені й у спорах пов'язаних із проходженням публічної служби, про що йтиметься далі.

Також у контексті реалізації принципу правової визначеності необхідно згадати й положення статті 346 КАС України, відповідно до якої суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії або палати, має право передати справу на розгляд ВП ВС, якщо дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики⁷⁰⁶.

Таким чином, на сьогодні Верховний Суд має не лише розв'язувати правові спори, якщо говорити в контексті теми дослідження, то публічно-правові спори, а й усувати «неякісну» роботу суб'єктів нормотворення, внаслідок якої допущено колізійність правових норм, їх нечіткість, незрозумілість, а інколи й прогалини у правовому регулюванні у зв'язку із «недбалістю» суб'єктів нормотворчості або ж швидкої зміни суспільних відносин під впливом надзвичайних подій, як-то бойові дії та відповідно введення воєнного стану. Це повною мірою корелює із позицією Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), до прикладу у справі «Серков проти України» Суд зазначив, що сам факт, що правова норма передбачає більш як одне тлумачення, не означає, що вона не відповідає вимозі «передбачуваності» у контексті Конвенції. Завдання здійснення правосуддя, що є повноваженням судів, полягає саме у розсіюванні тих сумнівів щодо тлумачення, які залишаються враховуючи зміни у повсякденній практиці⁷⁰⁷.

1. Окремі судові рішення Верховного Суду та їх роль у розв'язанні деяких правових вад законодавчого регулювання публічної служби в Україні

Відповідно до положень статті 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Звернутися за захистом свого порушеного права публічний

⁷⁰⁶ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11428>

⁷⁰⁷ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Серков проти України». URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/court_gov_ua_sud5010/Konvenciya_z_prav/st_%201%20protokol/SERKOV.pdf

службовець має у строк, визначений частиною п'ятою статті 122 КАС України, що складає один місяць з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Якщо ж нормативними актами встановлений інший строк звернення за вказаною категорією справ, ці акти вважаються спеціальним законодавством, що відповідно встановлюють спеціальні процесуальні строки. Приміром, Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» передбачено, що поліцейський має право оскаржити застосоване до нього дисциплінарне стягнення у період дії воєнного часу, звернувшись до адміністративного суду протягом 15 днів з дня його ознайомлення з наказом про притягнення до дисциплінарної відповідальності⁷⁰⁸. Таке правило визначення пріоритетності застосування правових приписів при конкуренції загальної та спеціальної норми сформоване також і в постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08 лютого 2023 року у справі № 120/7567/22⁷⁰⁹. Поряд із цим у практичній площині правозастосування існують інколи проблеми із визначенням спеціального нормативного акту по відношенню до загального. Яскравим прикладом цього є питання визначення тої правової норми, що встановлює строк на звернення публічного службовця до адміністративного суду з вимогами про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні, а також інших питань оплати праці, приміром, невивплата середнього заробітку за час вимушеного прогулу, а також середнього заробітку за час недопуску до продовження виконання повноважень. Надалі наведемо кілька з них.

У постанові КАС ВС від 11 лютого 2021 року у справі № 240/532/20 за позовом військовослужбовця про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні Судова палата з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян відступила від висновку щодо застосування частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) для обчислення строку звернення до адміністративного

⁷⁰⁸ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>

⁷⁰⁹ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08 лютого 2023 року у справі № 120/7567/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108882364>

суду з вимогами про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні, викладеному в постановках Верховного Суду від: 30 січня 2019 року у справі № 806/2164/16; 11 лютого 2020 у справі № 420/2934/19; 13 березня 2019 року у справі № 813/1001/17. Разом із цим вказана Судова палата погодилася із висновками щодо застосування частини п'ятої статті 122 КАС України у подібних правовідносинах, які вміщено у постановках Верховного Суду від 04 грудня 2019 року у справі № 815/2681/17 та від 22 січня 2020 року у справі № 620/1982/19. Обґрунтуванням цьому стало те, що спірні правовідносини виникли у зв'язку з невивплатою позивачу у день звільнення з військової служби грошової компенсації вартості речового майна, яким він не був забезпечений під час проходження військової служби. А тому, за характером спірних правовідносин і їх суб'єктивним складом цей спір є публічно-правовим спором з приводу проходження і звільнення з публічної служби, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів. Крім цього, на думку КАС ВС, встановлений у частині першій статті 233 КЗпП України тримісячний строк є скороченим строком позовної давності, в межах якого працівник може звернутися до суду в порядку цивільного судочинства з вимогою про вирішення трудового спору. Натомість строки звернення до суду в порядку адміністративного судочинства визначені у статті 122 КАС України і частина п'ята цієї статті, яка передбачає місячний строк звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, є спеціальною нормою щодо частини другої цієї статті з установленням у ній загальним строком у шість місяців. Усталеною є позиція Верховного Суду щодо застосування приписів КЗпП України у разі не врегульованості нормами спеціального законодавства правовідносин, щодо яких виник спір. Отже, з огляду на те, що строк звернення до суду за вирішенням цього публічно-правового спору щодо стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні охоплюється спеціальною нормою частини п'ятої статті 122 КАС України, відсутні підстави для застосування у спірних правовідносинах частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України⁷¹⁰.

⁷¹⁰ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11 лютого 2021 року у справі № 240/532/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94840192>

Протилежна позиція сформована 6 квітня 2023 року КАС ВС при постановленні рішення у зразковій справі за позовом працівника Служби судової охорони до Територіального управління Служби судової охорони у Закарпатській області, Державної судової адміністрації України про визнання протиправними дій ТУ ССО у Закарпатській області щодо ненарахування і не виплати йому додаткової винагороди, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» та зобов'язання ТУ ССО здійснити відповідні нарахування та виплати. У цьому рішенні КАС ВС перевіряючи дотримання позивачем строку звернення до суду з цим позовом, виходив з того, що спір щодо стягнення належного позивачу грошового забезпечення (належної працівникові заробітної плати) є спором, пов'язаним з недотриманням законодавства про оплату праці. Вирішуючи питання про те, якою нормою закону слід керуватися при розгляді цієї справи, Верховний Суд звернув увагу на те, що обов'язок держави створити умови та гарантувати можливості для громадян заробляти собі на життя працюю і своєчасно одержувати винагороду за працю є складовою її обов'язку щодо утвердження, забезпечення і гарантування прав та свобод людини і громадянина (стаття 3, частини перша, друга, сьома статті 43 Конституції України). Крім того частиною першою статті 24 Конституції України встановлено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. У правовій державі звернення до суду є універсальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012). Таким чином, на думку КАС ВС, зважаючи на гарантування конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю та рівність усіх працівників у цьому праві, положення статті 233 КЗпП України в частині, що стосуються строку звернення до суду у справах, пов'язаних з недотриманням законодавства про оплату праці, мають перевагу в застосуванні перед частиною п'ятою статті 122 КАС України.

Наведена позиція суголосна з позицією ВП ВС як суду апеляційної інстанції, викладеної у постанові від 11 липня 2024 року у справі № 990/156/23 за позовом публічного службовця (члена Вищої ради правосуддя) до Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) про визнання протиправною бездіяльності, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу та за час недопуску до виконання повноважень, щоправда з іншою, більш детальною правовою аргументацією. У цій постанові ВП ВС передусім виходила з того, що спір щодо визнання протиправною бездіяльність ВРП, яка полягає у невиплаті середнього заробітку за час вимушеного прогулу, а також середнього заробітку за час недопуску до продовження виконання повноважень після прийняття судового рішення про поновлення на посаді по своїй суті є спором про стягнення неотриманих сум за оплату праці за період, в який посадова особа не виконувала свої обов'язки з вини роботодавця, тобто є спором про недотриманням роботодавцем законодавства про оплату праці.

На думку ВП ВС положення статті 122 КАС України не містять норми, які б врегульовували порядок звернення осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі, до адміністративного суду у справах про стягнення належної їм заробітної плати (середнього заробітку за час вимушеного прогулу та за час недопуску до продовження виконання повноважень) у разі порушення законодавства про оплату праці. Далі у постанові відзначено, що в судовій практиці усталеним є підхід щодо застосування приписів КЗпП України у разі неврегульованості нормами спеціального законодавства правовідносин щодо проходження публічної служби, у яких виник спір.

За наведених вище умов ВП ВС відстоює позицію, що норми статті 233 КЗпП України є нормою матеріального права, яка визначає строк судового захисту права працівника у разі порушення законодавства про працю. Вказана норма поширює свою дію на всіх працівників та службовців підприємства, установи, організації та незалежно від характеру їх трудової діяльності, у тому числі на осіб, які проходять публічну чи державну службу, посилює ці тези ВП ВС посиланням на висновки Конституційного Суду України, сформульовані ним у рішенні від 07 травня 2002 року № 8-рп/2002.

До всього означеного ВП ВС при вирішенні питання про те, положення якої норми підлягають застосуванню у питання визначення строку звернення до суду у справах, пов'язаних з порушенням закону про оплату праці у публічно-правових відносинах, враховує, що існування колізії

у застосуванні національними судами положень КАС України та КЗпП України при визначенні строків звернення до суду було предметом оцінки ЄСПЛ, а саме: стверджуваного непослідовного та непередбачуваного способу, в який національні суди зрештою відмовили у задоволенні вимоги заявника щодо перерахунку виплати грошового забезпечення (у справі «Статівка проти України» від 07 вересня 2023 року (заява № 64305/12)

У підсумку ВП ВС в чергове підтверджує висновок про те, що положення статті 233 КЗпП України в частині, що стосуються строку звернення до суду у справах, пов'язаних з недотриманням законодавства про оплату праці, мають перевагу в застосуванні над частиною п'ятою статті 122 КАС України⁷¹¹.

Тобто, можна стверджувати, що на сьогодні колізійне питання щодо строку звернення публічним службовцем до адміністративного суду у спорах, пов'язаних з оплатою його праці вирішено шляхом формування однорідної практики Верховного Суду. Нижчестоящі суди мають керуватися положеннями статті 233 КЗпП України, за яким строк на звернення до суду є більшим, ніж передбачений частиною п'ятою статті 122 КАС України. Така позиція сприяє більшою мірою реалізації права публічного службовця на судовий захист та відповідає ідеї «сприятливого» тлумачення на користь приватної особи колізійних положень законодавства. Як влучно визначено у постанові ВП ВС від 27 червня 2024 року у справі № 990/305/23 «...для публічно-правових спорів, що вирішуються адміністративними судами, властивим є принцип легітимних очікувань, який у сукупності з принципами правової визначеності та належного урядування створює надійну основу для гарантування реалізації в Україні основної ідеї / мети системи адміністративних судів, а саме захист «малої людини» від «великої держави» в особі її численних суб'єктів владних повноважень, які наділені множинністю повноважень та низкою механізмів владного примусу. Установивши невідповідність акта законодавства критерію «якість закону», суд, за загальним правилом, повинен тлумачити законодавство так, щоб результат цього тлумачення відповідав верховенству права з урахуванням усіх складових цього принципу, зокрема

⁷¹¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 липня 2024 року у справі № 990/156/23. Єдиний державний реєстр судових рішень: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120426317>

справедливості та розумності. Відповідно до вимог принципу правової визначеності правозастосовний орган у разі неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права має тлумачити норму на користь невідомого суб'єкта. Тож у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи, наявність у національному законодавстві правових «прогалин» щодо захисту прав людини та основоположних свобод органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи. Отже, у взаєминах із державою в особі відповідних суб'єктів владних повноважень суд має застосовувати правило пріоритету правової норми за найбільш сприятливим тлумаченням для особи – суб'єкта приватного права»⁷¹².

Висновки

Вітчизняне законодавство, що регулює правовідносини у сфері публічної служби не можна вважати досконалим та таким, що повною мірою відповідає вимогам «якості» закону, у зв'язку із цим зростає роль Верховного Суду при усуненні колізійності норм, їх неточності, двозначності чи незрозумілості. Задля цього чинним процесуальним законодавством уповноважено Верховний Судом забезпечувати сталість та єдність судової практики. Правими способами (механізмами, інструментами) цього є запровадження «касаційних» фільтрів, інституту зразкових справ, а також уповноваження Великої Палати Верховного Суду розглядати ті справи, які містять виключну правову проблему, а отже, і вирішувати її. Без визначених правових механізмів дотримання принципу правової визначеності видається примарним.

Анотація

Наукова праця присвячена дослідженню ролі та місця практики Верховного Суду при розв'язанні окремих проблем законодавчого регулювання публічної служби в Україні. Визначено, що Україна взяла на себе конституційні гарантії по забезпеченню на її території та у межах її юрисдикції верховенства права. Складовою верховенства права є принцип

⁷¹² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2024 року у справі № 990/305/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120396084>

правової (юридичної) визначеності. Своєю чергою на думку автора вимога «якості» закону є елементом принципу правової визначеності та висувається до всіх нормативно-правових актів.

Забезпечення принципу правових визначеності у демократичних цивілізованих країнах світу здійснюють не лише суб'єкти нормотворчого процесу, а й судова гілка влади, яка має дотримуватися послідовності у своїй практиці. Таку її послідовність та єдність має гарантувати вищий суд у системі судоустрою, в Україні це Верховний Суд.

У дослідженні наведені окремі судові рішення Верховного Суду, що відповідно усувають певну правову невизначеність та колізійність у нормативних актах, що регулюють публічну службу в Україні, зокрема йдеться про визначення того правового акту, що має встановлювати строк звернення до адміністративного суду з вимогами про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні, а також інших питань оплати праці. На підставі цих судових рішень та на основі приписів Кодексу адміністративного судочинства України автором відстоюється позиція, що станом на тепер, досягнення принципу правової визначеності у сфері публічної служби може бути досягнуто через існування у вітчизняному правовому полі інституту зразкових справ, запровадження «касаційних» фільтрів, уповноваження Великої Палати Верховного Суду на розв'язання виключну правову проблему за результатами розгляду та вирішення адміністративної справи, що передана на її розгляд Касаційним адміністративним судом. При цьому слід враховувати, що будь-яке правотлумачення при відправленні адміністративного судочинства при нечіткості правової норми має бути на користь приватної особи, це своєю чергою відповідає приписам статті 125 Конституції України.

Ключові слова: практика Верховного Суду, проблеми законодавчого регулювання, публічна служба, судові рішення, принципи правової визначеності.

Список використаних джерел:

1. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Про верховенство права» від 25–26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)

2. Кармаза О. О. Дотримання принципу юридичної визначеності як гарантія дії принципу верховенства права у виборчому законодавстві України: теорія, законодавство, рішення Європейського суду з прав людини та рішення Конституційного Суду України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право*. 2023. Т. 1. Вип. 15 (27). С. 52–60.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11428>

4. Кравченко М. Г. Якість закону: доктринальні рівень розуміння, вимоги законодавства, практика Європейського суду з прав людини. *Київський юридичний журнал*. 2025. Вип. 7. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/75/69>

5. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри ; Передмова: Головатий С. ; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв ; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Киево-Могилянська академія». Київ, 2021. 152 с

6. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243 зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#n9>

7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.06. 2024 року у справі № 990/305/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120396084>

8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.08. 2018 року у справі № 492/446/15-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76596910>

9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.07. 2024 року у справі № 990/156/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120426317>

10. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.02. 2023 року у справі № 120/7567/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108882364>

11. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.02. 2021 року у справі № 240/532/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94840192>

12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

13. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Законом України від 15.03.2018 року № 2337-VIII зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>

14. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

15. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-п/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text>

16. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії від 21 грудня 2017 року № 3-п/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v003p710-17>

17. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання від 27 лютого 2018 року № 1-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-18#Text>

18. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корецький та інші проти України». URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2240269/02%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-85679%22%5D%7D>;

19. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Серков проти України». URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/court_gov_ua_sud5010/Konvenciya_z_prav/st_%201%20protokol/SERKOV.pdf

20. Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/15-rp/2004.doc>

21. Рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство» від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>

22. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо повної назви релігійних організацій від 27 грудня 2022 року № 4-п/2022. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4-r2022_0.pdf

23. Рішення Конституційного Суду України у справі про постійне користування земельними ділянками від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>

24. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 10.08.2023 у справі № 240/14828/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112873034>

25. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.05.2024 у справі 160/14725/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119308707>

26. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.02.2025 у справі 560/9686/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125414433>

27. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.10.2024 у справі № 140/36281/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122379625>

РОЗДІЛ VI. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ОКРЕМИХ ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ,
РОЗВИТКУ ТА УТРИМАННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ
В СИЛАХ ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Георгієвський Юрій Валентинович,
*доктор юридичних наук, професор,
виконував обов'язків завідувача кафедри адміністративного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024, Україна*

Вступ

Завершення четвертого року повномасштабної російсько-української війни не залишає сумнівів щодо її екзистенціального характеру. Непохитний курс воєнно-політичного керівництва нашої держави на забезпечення відсічі нічим не виправданої збройної агресії, стала підтримка України з боку європейського співтовариства, безуспішні до цього часу дипломатичні зусилля в налагодженні діалогу та санкційний вплив на державу-агресора актуалізують пошук нових стратегічних підходів, здатних забезпечувати акумуляцію внутрішніх сил та засобів визвольної боротьби. Саме цим пояснюється увага до правового регулювання залучення, розвитку та утримання в українських силах оборони людського капіталу, що в умовах стрімкого технологічного розвитку залишається, на жаль, основним ресурсом спротиву ворогові.

Такий контекст дослідження проблем правового регулювання військової служби обґрунтовано потребою врахування збільшення загальності чисельності ветеранів російсько-української війни, членів родин загиблих, осіб з інвалідністю внаслідок війни в Україні (станом на листопад 2024 року до понад 1,3 млн осіб), зростання кількості українських біженців, зокрема, чоловіків призовного віку, які через війну виїхали

за кордон та не повернулися до України (станом на квітень 2025 року 6,918 млн осіб)⁷¹³, кількість яких збільшилася станом на вересень 2025 року майже на 0,1 млн. осіб за рахунок виїзду за кордон чоловіків у віці від 18 до 22 років⁷¹⁴ фактів не правових методів мобілізації («бусифікації»), зростання (збереження) в Збройних Силах України тенденції до самовільного залишення військових частин (СЗЧ) (станом на жовтень 2024 року Державне бюро розслідувань зареєструвало 40 659 кримінальних проваджень за фактами СЗЧ та 19 826 – за фактами дезертирства, що було вдвічі більше, ніж за весь 2023 рік (16 316 кримінальних проваджень щодо СЗЧ і 7755 – щодо дезертирства)⁷¹⁵, та очевидної переваги держави-агресора як у внутрішньому (співвідношення орієнтовно 1 до 5 – близько 5 мільйонів осіб в Україні у порівнянні з 25 мільйонами осіб в рф, з яких близько 3 мільйонів осіб – реальна кількість підготовлених до військової служби)⁷¹⁶, так і залученому ззовні мобілізаційному ресурсі.

1. Поточний стан законодавства у сфері військового обов'язку і військової служби

Згідно зі статтею 17 Конституції України⁷¹⁷ захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної

⁷¹³ Моніторинг основних подій в економіці України (березень 2025): Інформація Департаменту стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України від 22.05.2025 р. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail/42760089-ca97-45b3-bc5f-b25e7f760c70?lang=uk-UA&title=MonitoringOsnovnihPodiiVEkonomitsiUkraini-berezen2025-> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷¹⁴ Almost 100,000 young men flee Ukraine in two months: Joe Barnes, Brussels Correspondent specially for the Telegraph edition. 29 October 2025. URL: <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2025/10/29/100000-young-men-flee-ukraine-two-months/> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷¹⁵ Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування : Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-жовтень 2024 року. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷¹⁶ Чи вистачить ЗСУ рекрутів: демограф оцінила мобілізаційні ресурси України : стаття Інни Андаліцької для УНІАН від 23.10.2024 р. URL: https://www.unian.ua/society/mobilizaciya-v-ukrajini-skilki-viyskovozobov-yazanih-v-ukrajini-12797160.html?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 06.11.2025).

⁷¹⁷ Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Також відповідно до статті 65 Основного Закону захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є конституційним обов'язком громадян України. Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

Правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними такого конституційного обов'язку та загальні засади проходження в Україні військової служби визначено Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу»⁷¹⁸.

Відповідно до статті 1 цього Закону військовий обов'язок установлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями, а отже прямо впливає з наведених вище конституційних приписів. Серед складових військового обов'язку чи не найважливішим в умовах воєнного стану є безпосереднє проходження військової служби, якою згідно зі статтею 2 вказаного Закону визначено державну службу особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності.

Із змісту нормативного визначення військової служби свою чергою випливає, що оборона незалежності та територіальної цілісності України залежить від залучення до військової служби людського капіталу. Такий висновок відповідає і вище вказаним положенням статей 17 і 65 Основного Закону.

Згідно із частиною четвертою статті 2 Закону України «Про військову службу і військовий обов'язок» порядок проходження військової служби, права та обов'язки військовослужбовців визначено як у вказаному, так й в інших законах та нормативно-правових актах, зокрема, у відповідних положеннях про проходження військової служби, повноваження із затвердженнях яких своїми актами має Президент України. Такими Положеннями, зокрема, є Положення про проходження громадянами

⁷¹⁸ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

України військової служби у Збройних Силах України⁷¹⁹, Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України⁷²⁰, Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України⁷²¹, Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України⁷²², Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Служби безпеки України⁷²³, Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України⁷²⁴, Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства⁷²⁵, Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Державної прикордонної служби України⁷²⁶.

Зазначимо, що таке повноваження Глави Держави із затвердження вказаних положень хоч прямо і не передбачено статтею 106 Конституції України⁷²⁷. Разом з тим, воно, на наше переконання, впливає з низки

⁷¹⁹ Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10.12.2008 р. № 1153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²⁰ Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України : Указ Президента України від 29.12.2009 р. № 1115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²¹ Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України : Указ Президента України від 10.08.2012 р. № 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470/2012> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²² Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України : Указ Президента України від 29.10. 2012 р. № 618. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618/2012#Text>(дата звернення: 06.11.2025).

⁷²³ Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Служби безпеки України : Указ Президента України від 5.05.2014 р. № 452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/2014#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²⁴ Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Указ Президента України від 31.07.2015 р. № 463. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2015#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²⁵ Про Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства : Указ Президента України від 10.06.2016 р. № 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/248/2016#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²⁶ Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Державної прикордонної служби України : Указ Президента України від 25.10.2019 р. № 775. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775/2019#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²⁷ Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

конституційних та законодавчих положень. Так, вказаною конституційною нормою визначено статус Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України (а в умовах воєнного стану – фактично й всіх сил оборони України), зокрема, із здійснення ним керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави, права призначати на посади та звільняти з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, (пункт 17 частини першої статті 106 Конституції), прийняття відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні тощо (пункт 20 частини першої статті 106 Конституції).

Наведені конституційні приписи набули законодавчої деталізації, зокрема, в Законі України «Про оборону України»⁷²⁸, відповідно статті 6 якого Президент

України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України видає накази і директиви з питань оборони, у тому числі з питань оперативного доукомплектування в особливий період Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також в Законі України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію»⁷²⁹, згідно зі статтею 4 якого організацію і порядок проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації наряду з цим Законом визначають як акти Кабінету Міністрів України, так і Президента України.

Слід зазначити, що у зв'язку зі збройною агресією РФ проти України протягом останніх років зазнало змін як «профільне» законодавство^{730; 731} так і опосередковано пов'язане з ним законодавство^{732; 733}.

⁷²⁸ Про оборону України : Закон України від 6.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷²⁹ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 року № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³⁰ Про Збройні Сили України : Закон України від 6.12.1991 року № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³¹ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 року № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³² Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 року № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³³ Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова КМУ від 27.01.1995 р. № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

Серед найзначніших із них варто визнати підвищення деяких виплат⁷³⁴ військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану, зокрема, встановлення розміру одноразової грошової допомоги в розмірі 15 мільйонів гривень у разі загибелі військовослужбовця під час виконання ним обов'язків військової служби чи його смерті внаслідок поранення (контузії, травми, каліцтва), отриманого у період воєнного стану під час захисту Батьківщини, участі у бойових діях або забезпеченні здійснення заходів з національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії, встановлення бойового імунітету⁷³⁵, зниження мобілізаційного віку з 27 до 25 років⁷³⁶, обмеження на виїзд за кордон осіб чоловічої статі віком від 18 до 60 років⁷³⁷, нижчий віковий ценз в якому був підвищений до 23 років лише влітку 2025 року⁷³⁸.

Також уявляється вкрай важливим намір законодавця подолати тенденцію самовільного залишення військових частин, яку частково вирішено удосконаленням механізмів притягнення до відповідальності за скоєння кримінальних правопорушень, пов'язаних із самовільним залишенням в умовах воєнного стану військової частини або місця служби⁷³⁹. Разом з тим, через законодавчу процедуру прийняття відповідного закону наразі відтерміновано.

⁷³⁴ Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану: постанова КМУ № 168 від 28.02.2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³⁵ Про оборону України : Закон України від 6.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку : Закон України від 11.04.2024 року № 3633-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20?find=1&text=25+%D0%B2%D1%96%D0%BA#w1_1 (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³⁷ Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова КМУ від 29.03.2022 р. № 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2022-%D0%BF/ed20250313#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³⁸ Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова КМУ № 1031 від 26.08.2025 року, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷³⁹ Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за скоєння кримінальних правопорушень, пов'язаних із самовільним залишенням в умовах воєнного стану військової частини або місця служби : проект Закону № 13260 від 05.05.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56341/blob:https://itd.rada.gov.ua/992ada91-792d-40f7-857c-90b44bddde35> (дата звернення: 06.11.2025).

У цілому вище наведені зміни спрямовані як на забезпечення мобілізації в умовах воєнного стану, покращення соціального та правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей, так і на встановлення правових обмежень щодо військовозобов'язаних осіб та посилення відповідальності самих військовослужбовців, отже уточнюють правовий статус різних категорій осіб, що виконують військовий обов'язок, мають проходити та проходять військову службу. Разом з тим, їх не можна визнати чітко спланованими, послідовними та системними, а скоріше ситуативними та такими, що викликані нагальними потребами комплектування сил оборони України в сучасних умовах. Така оцінка переконливо доводить потребу в стратегічному плануванні вирішення питань залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України, засади якого визнано на законодавчому рівні.

2. Залучення, розвиток та утримання людського капіталу в силах оборони України в контексті особливостей формування державної політики в сферах національної безпеки і оборони

У абзаці другого частини четвертої статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» встановлено, що «Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України визначається Міністерством оборони України»⁷⁴⁰. Не зважаючи на те, що вказаний Закон є чинним вже більше 30 років, таке повноваження було надано Міністерству оборони України лише з 18.05.2024 року, тобто з набранням чинності відповідними змінами до статті 2 цього Закону.

При цьому, через конструкцію цієї норми не є однозначним для розуміння, що в ній йдеться саме про прийняття Міністерством оборони Стратегії із вказаною назвою як окремого програмного документу публічної політики довгострокового планування, а не про формування загального бачення одного з пріоритетів державної політики в сфері військового обов'язку, військової служби та оборони. На підтвердження слушності таких сумнівів вказує вжите законодавцем дієслово «визначається», а не «схвалюється» чи «затверджується», застосування яких

⁷⁴⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку : Закону України від 11.04.2024 року № 3633-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20#n393> (дата звернення: 06.11.2025).

було б більш доречним в тому випадку, якщо б в цій нормі йшлося саме про видання програмного документу як невід'ємну складову планування правотворчої діяльності.

На нашу думку, така редакція статті хоч і корелюється із Положенням про Міністерство оборони України⁷⁴¹, але не повною мірою відповідає іншим приписам чинного законодавства, зокрема, статті 10 Закону України «Про оборону України»⁷⁴², відповідно до якої Міністерство оборони не має виключної компетенції з формування державної політики в сфері оборони, а лише бере участь в її формуванні та забезпечує проведення її в життя.

Напроти, слід визнати, що об'єктивно в формуванні державної політики в сфері національної безпеки і оборони беруть участь Глава Держави та Уряд України. Приміром, Президент України згідно зі статтею 102 Конституції України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, та, як вже було зазначено вище, відповідно до пунктів 1, 17, 18, 19 частини першої статті 106 Конституції України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, забезпечує державну незалежність, національну безпеку, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави, очолює Раду національної безпеки і оборони України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України⁷⁴³.

Також в силу статті 9 Закону України «Про оборону України»⁷⁴⁴ Кабінет Міністрів України в сфері оборони забезпечує комплектування

⁷⁴¹ Положення про Міністерство оборони України : постанова КМУ від 26.11.2014 р. № 671 (в редакції постанови КМУ від 21.07.2025 р. № 905). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF%ED2050724#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁴² Про оборону України : Закон України від 6.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁴³ Конституція України : Основний Закон від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁴⁴ Про оборону України : Закон України від 6.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

особовим складом Збройні Сили України, інші військові формування та відповідні правоохоронні органи, здійснює заходи, пов'язані з підготовкою та проведенням призову громадян України на строкову військову службу, забезпечує реалізацію права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює відповідно до законів інші заходи щодо забезпечення обороноздатності України, координує і контролює їх виконання та несе, в межах своїх повноважень, відповідальність за забезпечення оборони України тощо. Також відповідно до пункту 5 частини статті 20 профільного Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁷⁴⁵ Уряд України здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки, розробляє та затверджує державні програми з цих питань, вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей тощо.

Приміром, спільного формування Главою Держави, Урядом та Міністерством оборони державної політики в сфері оборони є Стратегії воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона»⁷⁴⁶.

Так, проект цієї Стратегії розробило та внесло його на розгляд Кабінету Міністрів України Міністерство оборони України. Після розгляду Уряд України подав його до Ради національної безпеки і оборони України для схвалення та подальшого затвердження Президентом України, а Глава Держави своїм указом вів в дію відповідне рішення РНБО. Завдяки дотриманню такого на перший погляд ускладненого, але збалансованого порядку у прийнятті цієї Стратегії виявилися залученими всі відповідальні за формування державної політики в сфері воєнної безпеки, а отже й оборони,

⁷⁴⁵ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁴⁶ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.03.2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n2> (дата звернення: 06.11.2025).

суб'єкти. Такий алгоритм дій цілком відповідав приписам статті 28 Закону України «Про національну безпеку України»⁷⁴⁷.

Таким чином, вказана редакція абзацу другого частини четвертої статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»⁷⁴⁸ призвела до нормативної колізії при визначенні суб'єктів та порядку формування державної політики в сферах національної безпеки і оборони і, як наслідок, до прийняття Міністерством оборони України суперечливого за змістом програмного документу.

3. Аналіз Стратегії залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України

Незважаючи на неоднозначне розуміння абзацу другого частини четвертої статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», Міністерство оборони України 29.12.2024 року затвердило Стратегію залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року⁷⁴⁹ (далі – «Стратегія утримання»).

При цьому, затвердженню цієї Стратегії передувало затвердження Міністром оборони України у травні 2024 року Політики залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони⁷⁵⁰, в якій було задекларовано напрямки та принципи трансформації цієї сфери, що стало оперативним заходом після віднесення законом такого повноваження до компетенції Міністерства оборони України.

Аналіз вказаної Стратегії, на наш погляд, має велике значення для виявлення проблем правового регулювання обраної для дослідження сфери службового права, адже вони є програмними документами публічної

⁷⁴⁷ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0022525-21#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁴⁸ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁴⁹ Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁵⁰ ПОЛІТИКА залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони. URL: https://mod.gov.ua/assets/POLITIKA_zaluchennya_rozvytku_ta_utrymannya_lyudskogo_kapitalu_v_silah_oboroni140524_cc596edfb1.pdf (дата звернення: 06.11.2025).

політики у розумінні Закону України «Про правотворчу діяльність»⁷⁵¹, яким хоч і відтерміновано, але все ж таки визначено нові стандарти якості законодавства України, зокрема, правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах тощо.

Так, відповідно до статті 20 цього Закону документи публічної політики розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин.

Згідно зі статтею 23 вказаного Закону⁷⁵² в стратегії як в документі програмно-цільового характеру, який безперечно відображає пріоритетний напрям розвитку публічної політики, мають бути визначені та обґрунтовані стратегічні цілі публічної політики в сфері, що такому пріоритетному напрямку відповідає. З частини другої цієї ж статті слідує, що стратегія є формою програмного документа публічної політики, яка застосовується для розроблення документів прогнозування розвитку країни, окремого виду суспільних відносин на довготривалий період та способів досягнення поставленої мети. Також зазначимо, що за сформованою раніше урядовою нормотворчою практикою схвалення програмних документів в формі стратегій супроводжується затвердженням Планів заходів з їх реалізації або передбачає подальше затвердження таких Планів. Ця стала сформована практика не суперечить вказаному Закону, адже такі плани у ньому також визнано документами публічної політики, які, як раз таки, і укладаються в такій формі для розроблення послідовності реалізації заходів, необхідних для досягнення поставленої мети публічної політики.

У контексті встановлення відповідності «Стратегії утримання» встановленим у вказаному Законі критеріям програмного документа публічної політики маємо зазначити, що вона не відповідає критерію довготривалості прогнозування визначеної в ній сфери суспільних відносин, адже, її було затверджено 29.12.2024 року на період до 2027 року, тобто на трирічний строк. Разом з тим, в чинному законодавстві встановлено інше розуміння довготривалості (довгостроковості). Так, приміром, в пункті 14 частини першої статті 1 Закону України «Про засади державної

⁷⁵¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁵² Там само.

регіональної політики»⁷⁵³ довгостроковим плануванням визнано функцію державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку на довгостроковий період, тобто період понад п'ять років. Водночас середньостроковим визначено планування на середньостроковий період, тобто період від трьох до п'яти років.

Таким чином, Стратегію залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року⁷⁵⁴ не можна вважати такою, що відповідає критерію прогнозування цієї сфери на довготривалий період.

Правильність такого висновку посилюється також і тим, що досягнення поставленої в Стратегії мети створення цілісної та узгодженої системи залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України охоплює не лише поточний період воєнного стану, а й післявоєнний період та мирний час, що необачливо було б визначати лише періодом до 2027 року.

Так, втілення в життя «Стратегії утримання» планується забезпечувати шляхом розроблення щорічних Планів з реалізації визначених у ній цілей і завдань, Плани передбачатимуть виконання заходів в умовах воєнного стану, у післявоєнний період та в мирний час, зокрема, заходів, що передбачають після закінчення дії воєнного стану, масштабування чи повну імплементацію (де це можливо) нових підходів, процесів, алгоритмів, впроваджених під час воєнного стану, заходів, що передбачають реінжиніринг систем тощо. При цьому, конкретного Плану заходів з реалізації цієї Стратегії оприлюднено не було, що з одного боку, унеможливорює перспективне (строком понад один рік) планування правотворчої діяльності з метою забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики

⁷⁵³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України від 9.07.2022 року № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁵⁴ Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

в сфері залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України, єдності, безперервності процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, а з іншого – дає обґрунтовані підстави для сумнівів щодо можливості її практичної реалізації.

До цього ж серед негативних чинників впливу на чисельність резерву людських ресурсів у довгостроковій перспективі в цій Стратегії визнано й низький коефіцієнт народжуваності (зниження на 70 % за останні 10 років або 0,8 дитини на одну жінку у 2025 році у порівнянні з 1,2 дитини на одну жінку станом на 2021 рік)⁷⁵⁵.

Очевидно, що саме такий чинник об'єктивно впливатиме на поповнення людського капіталу в силах оборони в Україні якнайменш за дватри десятиріччя, що й збігається із загально прийнятим розумінням довгостроковості.

Більш того, для досягнення вище наведеної мети міністерської «Стратегії утримання» передбачено запровадження нової системи переходу військовослужбовців від військової кар'єри до цивільного життя. У цьому зв'язку зауважимо на тому, що майже водночас із затвердженням Міністерством оборони досліджуваної Стратегії Кабінет Міністрів України схвалив окрему Стратегію формування системи повернення з військової служби до цивільного життя й її реалізацію розраховано на період до 2033 року (далі – «Стратегія повернення») та затвердив операційний план заходів з її реалізації у 2025–2027 роках⁷⁵⁶, а отже ці програмні документи публічної політики в часовому вимірі одне з одним не синхронізовано.

Підтвердженням такого висновку є пункт 4 вказаного Операційного плану заходів з реалізації у 2025–2027 років Стратегії повернення з військової служби до цивільного життя⁷⁵⁷, відповідно до якого впровадження

⁷⁵⁵ Соціологиня Елла Лібанова назвала рівень народжуваності в Україні під час війни: стаття Ярослава Коцюби для видання «Апостроф». URL: <https://apostrophe.ua/ua/news/society/2025-09-10/sotsiologynya-ella-libanova-nazvala-riven-narodzhuvanosti-v-ukrayini-pid-chas-viyny/350971> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁵⁶ Про схвалення Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження КМУ від 31.12.2024 р. № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁵⁷ Операційний план заходів з реалізації у 2025–2027 роках Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року : розпорядження КМУ від 31.12.2024 р. № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-%D1%80#n210> (дата звернення: 06.11.2025).

системи вказаного повернення заплановано до виконання протягом трьох місяців після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо системи повернення з військової служби до цивільного життя» і розглядається Урядом України як елемент стратегії залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах безпеки та оборони.

За послідовністю реалізації заходів за обидвима Стратегіями виходить, що Міністерство оборони України у своїй «Стратегії утримання» планує залучити, забезпечити розвиток та утримувати людський капітал в силах оборони України, в той час як Уряд України планує впровадити в цей же період систему повернення з військової служби до цивільного життя, що в цілому виглядає таким, що суперечить одне одному. При цьому, напевно у сучасних умовах можна поставити під сумнів доцільність урядової «Стратегії повернення», адже вона за змістом є логічним продовженням і повністю відповідає Стратегії людського розвитку. Таку Стратегію схвалив Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України та затвердив 02.06.2021 року своїм Указом Президент України⁷⁵⁸.

Так, у вказаній Стратегії людського розвитку забезпечення послугами із професійної адаптації та психологічної реабілітації ветеранів війни та членів їх сімей визнано в якості оперативної цілі 4.11, а одним із основних завдань для її реалізації встановлено розроблення концепції зміни військової кар'єри ветеранів війни на цивільну. Тож урядова «Стратегія повернення»⁷⁵⁹, метою якої визначено формування системи повернення шляхом створення інституційних, соціально-економічних та політичних умов для успішної реабілітації, соціально-економічної та політичної реінтеграції учасників системи повернення з урахуванням їх групових та індивідуальних потреб з метою забезпечення загальноприйнятих норм цивільного життя, а також принципу безбар'єрності, є такою, що за змістом повністю відповідає Стратегії людського розвитку⁷⁶⁰.

⁷⁵⁸ Стратегія людського розвитку : рішення РНБО від 14.05.2021 року, затверджене Указом Президента України від 02.06.2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n11>(дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁵⁹ Про схвалення Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження КМУ від 31.12.2024 р. № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁶⁰ Стратегія людського розвитку : рішення РНБО від 14.05.2021 року, затверджене Указом Президента України від 02.06.2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n11>(дата звернення: 06.11.2025).

При чому, оскільки відповідно до статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»⁷⁶¹ накази міністерства як центрального органу виконавчої влади, видані у межах його повноважень, мають відповідати актам Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади, які в силу статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁷⁶² є обов'язковими до виконання, саме міністерська «Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України до 2027 року»⁷⁶³ має бути приведена у відповідність до урядової «Стратегії повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року»⁷⁶⁴ та змінити період досягнення встановленої в ній мети якнайменш до 2033 або, навіть, до 2035 року.

Вказана часова асинхронність з урядовою «Стратегією повернення» не є єдиним, на нашу думку, недоліком міністерської «Стратегії утримання».

Аналізуючи зміст цієї Стратегії в такому контексті, привертає увагу вказівка на те, що встановлені нею ключові принципи та положення поширюються на складові сил оборони України, посади в яких комплектуються військовослужбовцями, а саме: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Національну гвардію України, Державну прикордонну службу України.

Також в цій «Стратегії утримання» вказано, що її Положення поширюються на інші державні органи, що залучаються до її реалізації⁷⁶⁵.

⁷⁶¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁶² Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>. (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁶³ Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁶⁴ Про схвалення Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження КМУ від 31.12.2024 р. № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁶⁵ Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

На наш погляд, в реалізації такої Стратегії, окрім Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, також можуть брати участь Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна кримінально-виконавча служба, управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро та Національна поліція, оскільки ці органи залучені до забезпечення здійснення заходів з національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії, зокрема, через безпосередню участь своїх службовців у бойових діях, а отже, вони також є важливими складовими сил оборони України. Разом з тим, оскільки до переліку органів, які можуть брати участь в реалізації цієї Стратегії, ці органи не включено, це, на наш погляд, ймовірно призводитиме якщо не до суперечок між ними, то до неефективної взаємодії під час практичної реалізації її положень.

У цьому контексті привертає увагу положення у розділі «Порядок реалізації» вказаної Стратегії⁷⁶⁶, в якому встановлено, що для її реалізації утворюється відповідна Міжвідомча робоча група, діяльність якої визначається Міністерством оборони України за погодженням із заінтересованими державними органами. Таке стисле та поверхове визначення порядку діяльності цієї робочої групи дає підстави для сумнівів щодо ефективності організації його роботи як міжвідомчого органу. Приміром, не погодження одним чи кількома заінтересованими органами визначеного Міністерством оборони порядку діяльності може призводити до уникнення ними від участі в роботі вказаної групи, а отже, і до уникнення від спільної діяльності з реалізації Стратегії, дисбалансу узгодженої роботи та втрати загальної злагодженості, й на підсумку – до неефективної реалізації Стратегії.

На наш погляд, створення такої Міжвідомчої робочої групи з невизначеною чітко компетенцією суперечить функціям та компетенції Ради національної безпеки і оборони України», на яку відповідно до статті 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»⁷⁶⁷ покладено

⁷⁶⁶ Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁶⁷ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5.03.1998 року № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

функції внесення пропозицій Президентів України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координації та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, тобто, власне тих функцій, що і передбачає координацію діяльності різних за правовим статусом і підпорядкуванням державних органів, які потенційно мають бути задіяні в реалізації стратегії залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України.

Не сприятиме, на наш погляд, ефективній реалізації Стратегії положення про те, що особливості реалізації ключових принципів та положень Стратегії, її впровадження в кожній складовій сил оборони України, а також Службі безпеки України, Службі зовнішньої розвідки України, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управлінні державної охорони України, як складових сектору безпеки і оборони, визначаються ними з огляду на врегульовану законодавством специфіку організації їх діяльності. Зазначимо, що таку специфіку, дійсно, визначено відповідними «профільними» законами^{768; 769}.

Вище вказане положення можна сприймати так, що Міністерство оборони України, яке є єдиним органом, який відповідно до абзацу другого частини четвертої статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»⁷⁷⁰ має повноваження визначати стратегію залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України, безпідставно делегує вказаним органам повноваження на власний розсуд її реалізовувати, а отже, можливо, і не виконувати, а це, на наше переконання, заважатиме досягненню мети, встановленій в стратегії в цілому.

Отже, через загальний брак правового регулювання зазначеної сфери державної політики та відсутність оприлюдненого належним чином Плану

⁷⁶⁸ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁶⁹ Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 1.12.2005 року № 3160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁷⁰ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

заходів реалізації вказаної Стратегії неможливо чітко визначити державні органи, які можуть брати участь в її реалізації, встановити орган, уповноважений до залучення інших органів до її реалізації, засади та спосіб такого залучення, а також порядок подальшої взаємодії між всіма органами, що братимуть участь в такій реалізації.

За таких умов апріорі не може йтися про єдність державної політики в сфері оборони в напрямку ресурсного забезпечення сил оборони України людським капіталом. На підсумку можна дійти висновку, що оскільки вказаною Стратегією не охоплено всі складові сил оборони України, вона не може ефективно забезпечити досягнення встановленої в ній мети.

Слід також зазначити, що положення аналізованої нами міністерської «Стратегії утримання» певною мірою відтворюють положення вже згаданої нами Стратегії воєнної безпеки. Таке дублювання спостерігається, приміром, між положеннями розділу «Цілі, пріоритети та завдання реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва» Стратегії воєнної безпеки⁷⁷¹ та розділу «Стратегічні, оперативні цілі, завдання та індикатори досягнення результативності» міністерської «Стратегії утримання»⁷⁷².

Звичайно, Стратегію воєнної безпеки було затверджено до початку повномасштабного вторгнення і наразі вона потребує змістовного оновлення, зважаючи на досвід, часткову реалізацію та виявлені проблеми ресурсного забезпечення сил оборони України людським капіталом, але таке оновлення не має зводитися до видання абсолютно нового окремого програмного документу, який би лише дублював положення чинного.

На наш погляд, збалансованішим з точки зору логіки правового регулювання формування державної політики в сфері оборони та релевантності повноважень суб'єктів, що вже визначено іншими законами в сфері оборони, виглядав би порядок, який би не передбачав прийняття Стратегії залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах

⁷⁷¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.03.2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25.03.2021 року № 121/2021, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n2> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁷² Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року: наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

оборони України на період до 2027 року як окремого програмного документу публічної політики, а цілі та основні завдання зі створення цілісної та узгодженої системи залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України в умовах воєнного стану, у післявоєнний період та в мирний час як основної мети, встановленої в міністерській Стратегії, були б визначені шляхом уточнення та доповнення вже чинної Стратегії воєнної безпеки України (зокрема, до розділів «Цілі, пріоритети та завдання реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва», «Шляхи досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва», «Ресурсне забезпечення потреб оборони України»), порядок прийняття якої визначено в статті 28 Закону України «Про національну безпеку України»⁷⁷³.

Висновки

Стратегію залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року⁷⁷⁴ не можна вважати такою, що відповідає критерію прогнозування цієї сфери публічної політики на довготривалий період.

При цьому, відсутність конкретного Плану заходів з реалізації цієї Стратегії унеможливає як перспективне планування правотворчої діяльності в сфері залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України, так і дає обґрунтовані підстави для сумнівів щодо можливості її практичної реалізації.

На нашу думку, вказану Стратегію не було синхронізовано з іншими програмними документами в сфері оборони, зокрема, зі Стратегією людського розвитку⁷⁷⁵, Стратегією формування системи повернення з вій-

⁷⁷³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n278> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁷⁴ Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁷⁵ Стратегія людського розвитку : рішення РНБО від 14.05.2021 року, затверджене Указом Президента України від 02.06.2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n11> (дата звернення: 06.11.2025).

ської служби до цивільного життя й її реалізацію розраховано на період до 2033 року⁷⁷⁶, Стратегією воєнної безпеки⁷⁷⁷ тощо.

На наше переконання, саме Стратегію залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року має бути приведено у відповідність до вищевказаних програмних документів як за змістовним, так і за часовим виміром, а задля уникнення дублювання схожих за змістом програмних документів було б доречним інтегрувати окремі положення цієї Стратегії⁷⁷⁸ до Стратегії воєнної безпеки⁷⁷⁹ в порядку, встановленому Законом України «Про національну безпеку України»⁷⁸⁰.

На наш погляд, до реалізації подібної за напрямом та змістом Стратегії окрім Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України обов'язково мають бути залучені інші сили оборони України, а саме Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, також можуть брати участь Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна кримінально-виконавча служба, управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро та Національна поліція, оскільки ці органи залучені до забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану.

При цьому, в планах реалізації такої Стратегії мають бути передбачені заходи сприяння особам цих органів, які не є військовослужбовцями

⁷⁷⁶ Про схвалення Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження КМУ від 31.12.2024 р. № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁷⁷ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.03.2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n2> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁷⁸ Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁷⁹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.03.2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n2> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁸⁰ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n278> (дата звернення: 06.11.2025).

(ДСНС, Національна поліція тощо) до переходу на військову службу до відповідних державних органів.

Також на нашу думку, координуючу функцію щодо діяльності з реалізації Стратегії різних за підпорядкуванням органів в умовах воєнного стану має виконувати не Міжвідомча робоча група, діяльність якої визначало б Міністерство оборони, а Рада національної безпеки і оборони України, що цілком узгоджується з її функціями та компетенцією, встановленими статтями 3, 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»⁷⁸¹.

Уявляється доцільним внесення змін до абзацу другої частини четвертої статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»⁷⁸² вказівкою на те, що основні завдання щодо залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони для досягнення цілі формування професійного особового складу Збройних Сил України та інших складових сил оборони, який перебуває в центрі уваги держави, підтримується вдосконаленими системами кадрового менеджменту, підготовки до військової служби та військово-патріотичного виховання молоді, може бути в короткі строки посилений підготовленим і вмотивованим військовим резервом за таким пріоритетом державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва як нарощування спроможностей Збройних Сил України, сил територіальної оборони у їх складі, інших складових сил оборони до виконання покладених завдань включаються до Стратегії воєнної безпеки, яка приймається у встановленому законом порядку.

Анотація

Розділ присвячено встановленню поточного стану законодавства у сфері військового обов'язку і військової служби, виявленню особливостей чинного нормативного порядку формування державної політики в сферах національної безпеки і оборони та аналізу Стратегії залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року. Встановлено недоліки положень Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо правового

⁷⁸¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 року № 2469-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n278> (дата звернення: 06.11.2025).

⁷⁸² Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

регулювання залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України та невідповідність вказаної Стратегії як програмного документу публічної політики іншим програмним документам в цій сфері – Стратегії людського розвитку, Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя й її реалізацію розраховано на період до 2033 року, Стратегії воєнної безпеки, а також положенням Закону України «Про правотворчу діяльність». Вказано на те, що у формуванні державної політики в сфері оборони окрім Міністерства оборони у межах компетенції беруть участь Кабінет Міністрів, Рада національної безпеки і оборони України та Президент України. Запропоновано у встановленому законом порядку інтегрувати відповідні положення міністерської Стратегії до Стратегії воєнної безпеки, а функції координації та контролю за реалізацією цієї Стратегії разом з відповідними повноваженнями залишити у функціях та компетенції Ради національної безпеки і оборони України. Зауважено на необхідності залучення до реалізації вказаних програмних документів всіх державних органів, що в умовах воєнного стану забезпечують здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони. У продовження висловлених пропозицій також запропоновано внести відповідні корегуючі зміни до абзацу другої частини четвертої статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Ключові слова: законодавство, військовий обов'язок, військова служба, національна безпека і оборона, стратегія.

Список використаних джерел:

1. Моніторинг основних подій в економіці України (березень 2025): Інформація Департаменту стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України від 22.05.2025 р. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail/42760089-ca97-45b3-bc5f-b25e7f760c70?lang=uk-UA&title=MonitoringOsnovnikhPodiiVEkonomitsiUkraini-berezen2025-> (дата звернення: 06.11.2025).
2. Almost 100,000 young men flee Ukraine in two months: Joe Barnes, Brussels Correspondent specially for the Telegraph edition. 29 October 2025. URL: <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2025/10/29/100000-young-men-flee-ukraine-two-months/> (дата звернення: 06.11.2025).

3. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування: Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-жовтень 2024 року : офіційна інформація Офісу Генерального прокурора України. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2> (дата звернення: 06.11.2025).

4. Чи вистачить ЗСУ рекрутів: демограф оцінила мобілізаційні ресурси України : стаття Інни Андаліцької для УНІАН від 23.10.2024 р. URL: https://www.unian.ua/society/mobilizaciya-v-ukrajini-silki-viyskovozobov-yazanih-v-ukrajini-12797160.html?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 06.11.2025).

5. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 року, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

6. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

7. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10.12.2008 р. № 1153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

8. Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України : Указ Президента України від 29.12.2009 р. № 1115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009> (дата звернення: 06.11.2025).

9. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України: Указ Президента України від 10.08.2012 р. № 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470/2012> (дата звернення: 06.11.2025).

10. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України : Указ Президента України від 29.10.2012 р. № 618. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618/2012#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

11. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Служби безпеки України : Указ Президента України від 5.05.2014 р. № 452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/2014#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

12. Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Указ Президента України від 31.07.2015 р. № 463. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2015#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

13. Про Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства : Указ Президента України від 10.06.2016 р. № 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/248/2016#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

14. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Державної прикордонної служби України : Указ Президента України від 25.10.2019 р. № 775. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775/2019#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

15. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закону України від 21.10.1993 року № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

16. Про оборону України : Закон України від 6.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

17. Про Збройні Сили України : Закон України від 6.12.1991 року № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

18. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 року № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби окремими категоріями військовослужбовців під час дії воєнного стану: Закон України від 30.04.2025 року № 4392-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4392-20> (дата звернення: 06.11.2025).

20. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 року № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

21. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова КМУ від 27.01.1995 р. № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

22. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного

стану : постанова КМУ № 168 від 28.02.2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку : Закон України від 11.04.2024 року № 3633-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20#n393> (дата звернення: 06.11.2025).

24. Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова КМУ від 29.03.2022 р. № 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2022-%D0%BF/ed20250313#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

25. Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова КМУ № 1031 від 26.08.2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

26. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за скоєння кримінальних правопорушень, пов'язаних із самовільним залишенням в умовах воєнного стану військової частини або місця служби: проєкт Закону № 13260 від 05.05.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56341>, blob:<https://itd.rada.gov.ua/992ada91-792d-40f7-857c-90b44bddde35> (дата звернення: 06.11.2025).

27. Положення про Міністерство оборони України: постанова КМУ від 26.11.2014 р. № 671 (в редакції постанови КМУ від 21.07.2025 р. № 905). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF/ed20250724#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

28. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

29. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.03.2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n2> (дата звернення: 06.11.2025).

30. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0022525-21#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

31. Стратегія залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року : наказ Міністерства

оборони України від 29.12.2024 року № 862/нм. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-862-nm-vid-29-12-2024-pro-zatverdzhennya-strategiyi-zaluchennya-rozvytku-ta-utrymannya-lyudskogo-kapitalu-v-sylah-oborony-ukrayiny-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 06.11.2025).

32. ПОЛІТИКА залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони. URL: https://mod.gov.ua/assets/POLITIKA_zaluchennya-rozvytku_ta-utrimannya-lyudskogo-kapitalu_v-silah-oboroni140524_cc596edfb1.pdf (дата звернення: 06.11.2025).

33. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України від 9.07.2022 року № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

35. Соціологиня Елла Лібанова назвала рівень народжуваності в Україні під час війни: стаття Ярослава Коцюби для видання «Апостроф». URL: <https://apostrophe.ua/ua/news/society/2025-09-10/sotsiologynya-ella-libanova-nazvala-riven-narodzhuvanosti-v-ukrayini-pid-chas-viyny/350971> (дата звернення: 06.11.2025).

36. Про схвалення Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження КМУ від 31.12.2024 р. № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

37. Стратегія людського розвитку : рішення РНБО від 14.05.2021 року, затверджене Указом Президента України від 02.06.2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n11> (дата звернення: 06.11.2025).

38. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

39. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5.03.1998 року № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

40. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

41. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 1.12.2005 року № 3160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

42. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 року № 3475-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

43. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4.03.1998 року № 160/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.11.2025).

ЗАОХОЧЕННЯ В СИСТЕМІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПІДРОЗДІЛАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

Миронюк Роман Вікторович,

*доктор юридичних наук, професор,
Дніпровський державний університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права і процесу,
проспект Науки, 26, м. Дніпро, 49005, Україна*

Вступ

Основною метою діяльності Національної поліції України, визначеної Законом України «Про Національну поліцію» (далі – Закон) від 2 липня 2015 року, є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку⁷⁸³. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з поміж інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері.

Національна поліція має формуватись з урахуванням міжнародних стандартів, а саме Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухваленої Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів, відповідно до якої цілями поліції визначено: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; надання допомоги і послуг суспільству⁷⁸⁴. Органи Національної поліції України відіграють важливу роль у реалізації функцій

⁷⁸³ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

⁷⁸⁴ Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухваленої Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів. Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

демократичної, соціальної, правової держави. Особам, що перебувають на службі в цих органах, надаються владні повноваження, здійснюючи які, вони представляють державу, а тому тільки відповідальне їх ставлення до виконання наданих повноважень забезпечує нормальну реалізацію поставлених перед органами завдань.

В умовах наближення здійснення державного регулювання в Україні до міжнародних стандартів та подальшої реалізації заходів з реформування органів Національної поліції, особливого значення набуває удосконалення механізму забезпечення публічно-правових інтересів, зміни форм реалізації владних повноважень органами поліції, які мають ґрунтуватися на дотриманні принципу верховенства права, на розумінні пріоритету загальнолюдських цінностей над державними.

Використання державою соціальних засобів дає можливість цілеспрямовано розвивати й удосконалювати галузеву та функціональну сфери, а також той чи інший напрям діяльності публічної адміністрації, що спрямований на реалізацію публічно-правових цінностей. Водночас існують засоби, що призначені та використовуються для покращення виконання адміністративно-правових та громадських обов'язків. Одним із таких адміністративно-правових засобів є заохочення, яке дає поштовх на творчу соціально корисну поведінку як всіх державних службовців, так і працівників поліції⁷⁸⁵.

У зв'язку з тим, що державні службовці органів поліції виконують дуже важливі завдання, передбачені Законом України «Про Національну поліцію», тому заохочення є дуже важливими засобами впливу, які спрямовані на розширення використання позитивних стимулів в діяльності працівників поліції, спрямовані на підвищення соціальної активності працівників і стимулювання їх суспільно корисної поведінки.

Доводиться констатувати, що інститут позитивної дисциплінарної відповідальності, тобто застосування заохочувальних заходів в діяльності Національної поліції в його існуючому вигляді не повною мірою забезпечує вирішення завдання стимулювання професійної діяльності поліцейських.

Підтвердженням цьому була та залишається на сьогодні стійка тенденція застосування заохочувальних заходів не по результату поточного успішного виконання службових обов'язків поліцейським, а застосування заохочення переважно у вигляді оголошення подяки з нагоди відзначення

⁷⁸⁵ Чернецький Є. Є. Публічне адміністрування заохочення : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 223 с.

державних та професійного свята та здійснюється за завчасно підготовленими кадровими підрозділами списками осіб за клопотанням керівництва поліції. Таким чином втрачається принцип індивідуалізації стимулювання праці конкретного працівника поліції.

З моменту військового вторгнення РФ на територію України, а більше після повномасштабного вторгнення росії на територію України у лютого 2022 року поліцейські як і всі сили правопорядку стали на захист території України і повноцінно здійснюють функції оборони країни а деякі з них шляхом надзвичайного героїзму та відданості віддали життя за України, багато отримали і отримують поранення. Дані негативні фактори, попри все змінило підходи до застосування заходів заохочення в царині стимулювання професійної діяльності поліцейських в результаті сумнісного виконання ними професійних обов'язків за конкретні результати діяльності. І підставами застосування заходів заохочення до поліцейського мають стати не лише ініціатива керівництва поліції у вигляді клопотання, а і звернення громадян в тому числі шляхом подання і підтримки петицій.

Як і вся дисциплінарна відповідальність працівників Національної поліції так і застосування заходів заохочення (позитивна дисциплінарна відповідальність) належить до спеціальної дисциплінарної відповідальності. Це зумовлено, у першу чергу, тим, що служба в поліції, має ряд специфічних особливостей, невластивих цивільній службі, а, відтак, вона передбачена тільки для конкретно визначених категорій працівників на підставі Дисциплінарного статуту Національної поліції та спеціальних нормативних актів. Внаслідок своєї особливості позитивна дисциплінарна відповідальність працівників Національної поліції характеризується спеціальним суб'єктом заохочення, фактичними та формальними підставами для застосування заохочення, спеціальними видами заохочень, особливим порядком їх застосування.

1. Нормативно-правові засади та підстави застосування заходів заохочення до працівників Національної поліції України

Правові акти, які встановлюють види заохочень, підстави та порядок їх застосування до працівників Національної поліції слід поділити на загальні та спеціальні. До загальних слід віднести:

1. Закон України «Про Національну поліцію», в якому в ст. 19 визначено, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть крім

кримінальної, адміністративної, цивільно-правової і дисциплінарну відповідальність відповідно до закону (далі – Закон). Відповідно підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом.

2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України від 28 жовтня 2015 р. № 878, в якому в п. 18 та 19 ст. 11 зазначено, що міністр МВС установлює відомчі заохочувальні відзнаки та вирішує питання про нагородження ними, а також вносить подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців, військовослужбовців, поліцейських та працівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, до відзначення державними нагородами, відзнаками Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України⁷⁸⁶.

3. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р. № 114, в якому в п. 35 визначено, що за успішне виконання завдань, а також за досягнення високих результатів в оперативно-службовій діяльності чергові спеціальні звання начальницького складу можуть бути присвоєні достроково або на один ступінь вище спеціального звання, передбаченого займаною штатною посадою. В якості заохочення достроково спеціальне звання присвоюється після закінчення не менше половини встановленого строку вислуги у спеціальному званні та при відповідності спеціального звання, що присвоюється, звання, передбаченому займаною штатною посадою. Чергове спеціальне звання на один ступінь вище спеціального звання, передбаченого штатною посадою, присвоюється: після закінчення встановленого строку вислуги в спеціальному званні особам начальницького складу, які мають вчену ступінь; після закінчення не менш як півтора строку вислуги у попередньому спеціальному званні⁷⁸⁷.

⁷⁸⁶ Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/383/201>

⁷⁸⁷ Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова КМУ від 29.07.1991 № 114. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

4. Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 визначає ряд повноважень Голови Національної поліції щодо застосування заохочень, зокрема Голова : вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських; вирішує в установленому законодавством про державну службу порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців центрального органу управління Національної поліції; вирішує в установленому трудовим законодавством порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Національної поліції; вносить в установленому порядку подання щодо відзначення поліцейських, державних службовців апарату центрального органу управління Національної поліції та працівників Національної поліції державними нагородами (далі – Положення)⁷⁸⁸.

Спеціальними нормативними актами, які встановлюють порядок застосування позитивної дисциплінарної відповідальності до працівників Національної поліції є:

1) Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 № 3460-IV в якому визначено види заходів заохочення, підстави та порядок їх застосування до державних службовців всіх правоохоронних органів, які входять до системи МВС України⁷⁸⁹;

2) Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15 березня 2018 року № 2337-VIII в якому визначено види заходів заохочення, підстави та порядок їх застосування до поліцейських (далі – Дисциплінарний статут)⁷⁹⁰;

3) Наказ МВС України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України» від 18.01.2013 № 38 яким затверджено Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України, в якому визначено перелік установлених МВС України

⁷⁸⁸ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>

⁷⁸⁹ Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

⁷⁹⁰ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 29. Ст. 233.

відомчих заохочувальних відзнак, якими нагороджуються особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, військовослужбовці Національної поліції та Національної гвардії МВС України, працівники системи МВС України, працівники підприємств, установ, організацій, підпорядкованих МВС України, а також вищезазначені особи після виходу на пенсію, порядок представлення до нагородження, підготовки документів та вручення відомчих заохочувальних відзнак. Цей нормативно-правовий акт визначає підстави та порядок застосування таких відомчих заохочувальних відзнак як: подяка, грамота, почесна грамота, нагрудний знак «За відзнаку в службі», нагрудний знак «За відвагу в службі», нагрудний знак «За безпеку народу», медаль «10 років сумлінної служби», медаль «15 років сумлінної служби», медаль «20 років сумлінної служби», медаль «Ветеран служби». Вищою відзнакою Міністерства внутрішніх справ України є нагрудний знак «За безпеку народу»⁷⁹¹.

4) Наказ Міністерства внутрішніх справ України 25 квітня 2019 року № 317 «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Національної поліції України», в якому перелічені (майже дублюються) положення вищевказаного наказу МВС, але для системи Національної поліції він є основним документом, в якому визначаються підстави для застосування заходів заохочення⁷⁹².

У підсумку слід зазначити, що заохочення працівників Національної поліції – це закріплений у нормі права засіб правового, морального та матеріального впливу на посадову особу Національної поліції, спрямований на вжиття заходів спонукання її до суспільно корисного і соціально активного правомірного діяння, яке має свідомо-вольовий характер і застосовується з метою отримання додаткових якісних результатів від соціально корисної професійної діяльності для задоволення загальних потреб та інтересів суспільства.

Ознаками заохочення працівників Національної поліції є: формування правомірної поведінки суб'єкта; спонукання до суспільно корисної та суспільно активної діяльності; наявність свідомо-вольового характеру

⁷⁹¹ Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 18.01.2013 № 38. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0233-13>

⁷⁹² Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 квітня 2019 року № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0536-19#Text>

отримання додаткових результатів від суспільно корисної діяльності; винагородження заслуженої поведінки суб'єкта; задоволення публічних та власних інтересів; забезпечення мотивації правомірної поведінки; оприлюднення визнання діяння про отримання додаткових якісних результатів від суспільно корисної діяльності; результативність засобу впливу на поведінку особи з боку суб'єктів, які заохочують.

Головною підставою застосування заохочень до працівників Національної поліції є заслуга. Заслуга є реальною мірою справедливості цієї категорії. Справедливість і заслуга співвідносяться як загальне і частина, при цьому ширшим, родовим поняттям є справедливість, заслуга – це видове поняття. Так, заслуга є головною ознакою заохочення, під якою розуміють нормативно встановлений рівень суспільно корисної поведінки, що мають юридично значущий характер та становлять основу змісту заохочення.

Метою заохочення працівників Національної поліції є об'єктивне стимулювання особи до суспільно корисного і соціально активного правомірного діяння.

2. Види заходів заохочення, що застосовуються до працівників Національної поліції

Відповідно до розділу 3 Дисциплінарного статуту за проявлену мужність, відвагу, героїзм, розумну ініціативу, старанність, сумлінне та бездоганне виконання службових обов'язків до осіб рядового і начальницького складу ОВС в цілому та Національної поліції, зокрема можуть бути застосовані такі види заохочень:

- 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення;
- 2) занесення на дошку пошани;
- 3) заохочення грошовою винагородою;
- 4) заохочення цінним подарунком;
- 5) надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти днів;
- 6) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України;
- 7) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України;
- 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання;
- 9) присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;

10) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»;

11) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя».

Крім того за мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги перед державою в боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку особи рядового і начальницького складу Національної поліції можуть бути подані до присвоєння почесних звань та нагородження державними нагородами і відзнаками Президента України.

Відповідно до Закону України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року № 1549-III⁷⁹³ громадяни, у тому числі працівникам Національної поліції за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною можуть бути відзначені Державними нагородами до яких віднесено:

- звання Герой України;
- орден (зокрема, орден «За заслуги» I, II, III ступеня; орден «За мужність» I, II, III ступеня; орден Богдана Хмельницького I, II, III ступеня – для нагородження громадян України за особливі заслуги у захисті державного суверенітету, територіальної цілісності, у зміцненні обороноздатності та безпеки України);
- медаль (наприклад, «За бездоганну службу» I, II, III ступеня, медаль «Захиснику Вітчизни» – для нагородження ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України, осіб, які брали участь у вигнанні нацистських окупантів з України, та інших громадян України за виявлені у захисті державних інтересів особисті мужність і відвагу, зміцнення обороноздатності та безпеки України; медаль «За врятоване життя» – для нагородження громадян за врятування життя людини, активну благодійну, гуманістичну та іншу діяльність у справі охорони здоров'я громадян, запобігання нещасним випадкам з людьми);
- відзнака «Іменна вогнепальна зброя»;

⁷⁹³ Про державні нагороди України : Закон України від 16 березня 2000 року № 1549-III.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>

- *почесне звання України (наприклад, «Заслужений юрист України»);*
- Державна премія України (наприклад, Державна премія України в галузі освіти);
- президентська відзнака (наприклад, відзнака Президента України «За участь в антитерористичній операції»).

Також, відповідно до Указу Президента України «Про почесні звання України» від 29 червня 2001 року № 476/2001⁷⁹⁴ громадянам України (у тому числі працівникам Національної поліції можуть бути присвоєні почесні звання України, що є державними нагородами України, що присвоюються за особисті заслуги перед Українською державою громадянам, які працюють у відповідній галузі економічної або соціально-культурної сфери, як правило, не менше десяти років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність. Зокрема, за високі професійні досягнення працівникам Національної поліції можуть бути присвоєні почесні звання України:

1) «Заслужений юрист України» – юристам, які працюють у органах державної влади та органах місцевого самоврядування, прокуратури, юстиції, державної безпеки, внутрішніх справ, адвокатурі, на підприємствах, в установах, організаціях, за значний внесок у розбудову правової держави;

2) «Заслужений працівник освіти України» – організаторам освіти, працівникам органів управління освітою і навчальних закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам навчальних закладів за значні досягнення в розвитку освіти, успіхи у професійній діяльності, підготовці висококваліфікованих кадрів; (як правило працівникам ЗВО з особливими умовами навчання – університетах, коледжах, ліцеях, професійних училищах МВС України);

3) «Заслужений діяч науки і техніки України» – науковим працівникам, які мають науковий ступінь доктора або кандидата наук та видатні праці в галузі науки і техніки, дизайну та ергономіки, що дістали міжнародне визнання, за підготовку висококваліфікованих наукових кадрів (як правило працівникам ЗВО з особливими умовами навчання – університетах МВС України).

⁷⁹⁴ Про відзнаку Президента України «За участь в антитерористичній операції»: Указ Президента України від 17 лютого 2016 року № 53/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/53/2016>

Окрім цього, відповідно до Указу Президента України від 30 травня 2012 року № 365 «Про відомчі заохочувальні відзнаки»⁷⁹⁵ та Наказу МВС України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України» від 18.01.2013 № 38 затверджено Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України, в якому визначено перелік установлених МВС України відомчих заохочувальних відзнак, якими нагороджуються особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, військовослужбовці Національної поліції та Національної гвардії МВС України, працівники системи МВС України, працівники підприємств, установ, організацій, підпорядкованих МВС України, а також вищезазначені особи після виходу на пенсію, порядок представлення до нагородження, підготовки документів та вручення відомчих заохочувальних відзнак. Цей нормативно-правовий акт визначає підстави та порядок застосування таких відомчих заохочувальних відзнак як:

- подяка;
- грамота;
- почесна грамота;
- нагрудний знак «За відзнаку в службі»;
- нагрудний знак «За відвагу в службі»;
- нагрудний знак «За безпеку народу»;
- медаль «10 років сумлінної служби»;
- медаль «15 років сумлінної служби»;
- медаль «20 років сумлінної служби»;
- медаль «Ветеран служби».

Вищою відзнакою Міністерства внутрішніх справ України є нагрудний знак «За безпеку народу».

Окрім цього до спеціальної категорії осіб, яка є перемінним складом і прирівнюється до осіб рядового і начальницького складу Національної поліції відносяться курсанти навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України (університетів, коледжів, ліцеїв, професійних училищ). До них крім вищеперахованих заохочень, можуть також застосовуватися:

- нагородження особистою фотокарткою курсанта або слухача, сфотографованого біля розгорнутого прапора навчального закладу;

⁷⁹⁵ Про відомчі заохочувальні відзнаки : Указ Президента України від 30 травня 2012 року № 365. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/365/2012>

- направлення батькам курсанта листа з подякою;
- надання дозволу на позачергове звільнення з розташування навчального закладу;
- надання короткострокової відпустки тривалістю до 5 днів.

3. Процедура застосування заходів заохочення до працівників Національної поліції

Реалізація позитивної дисциплінарної відповідальності в Національній поліції відбувається в ході дисциплінарного провадження.

У цілому під дисциплінарним провадженням в Національній поліції слід розуміти сукупність процесуальних дій уповноважених щодо застосування відповідних заходів до поліцейських, що здійснюються з метою вирішення питання про застосування заохочення або про притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок винної особи у сфері оперативно-службової діяльності.

При цьому на відміну від поняття «дисциплінарна відповідальність», яке має лише «негативний аспект», поняття «дисциплінарне провадження» наділене «двоаспектним» характером, а саме: негативний аспект – притягнення до дисциплінарної відповідальності та позитивний аспект – застосування заохочень за сумлінне виконання покладених обов'язків, у зв'язку з чим розмежовано дисциплінарні провадження щодо застосування заохочення та щодо застосування дисциплінарного стягнення.

Дисциплінарне провадження щодо застосування заохочення в Національній поліції (або заохочувальне провадження) – це урегульована нормами адміністративного права адміністративна процедура, яка містить сукупність процедурних дій здійснюваних керівником поліції щодо застосування до підпорядкованих йому посадових осіб заходів заохочувального характеру за результатами сумлінного виконання посадових обов'язків.

Процедурні норми, які регулюють заохочувальне дисциплінарне провадження в Національній поліції мають деякі особливості: вони є відносно кодифікованими; орієнтовані на простоту та оперативність заохочувального дисциплінарного провадження; їх дія поширюється тільки на працівників Національної поліції; застосовуються посадовими особами, наділеними дисциплінарною владою в системі органів внутрішніх справ; застосовуються за результатами сумлінного виконання

посадових обов'язків та з метою стимулювання особи до суспільно корисного і соціально активного правомірного діяння цієї особи.

Основними завданнями заохочувального дисциплінарного провадження в Національній поліції є:

- своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне встановлення обставин сумнісного виконанням особою своїх посадових обов'язків;
- виявлення причин і умов, що сприяють виконанню особою своїх посадових обов'язків;
- визначення найбільш ефективних заходів стимулювання особи до суспільно корисного і соціально активного правомірного діяння;
- публічне застосування заходів заохочення;
- підвищення рівня мотивації посадових осіб до сумнісного виконання посадових обов'язків.

Реалізація цих завдань можлива лише за умов дотримання принципів заохочувального дисциплінарного провадження. До основних принципів заохочувального дисциплінарного провадження можна віднести: законність, об'єктивну істину, офіційність та публічність, рівність усіх перед законом, гласність, ефективність, участь у провадженні громадськості.

Заохочувальне дисциплінарне провадження працівників Національної поліції як процедурна діяльність посадових осіб Національної поліції складається із стадій, які є відносно самостійними, пов'язаними між собою частинами провадження. Їх пов'язує спільність завдань і цілей. Своєрідність їх полягає в наявності окремих завдань, у певному колі учасників провадження та особливостях дисциплінарно-процедурних відносин.

Можна виділити такі стадії заохочувального дисциплінарного провадження працівників Національної поліції:

- 1) порушення заохочувального дисциплінарного провадження та формування матеріалів заохочувального провадження;
- 2) розгляд матеріалів заохочувального провадження і прийняття рішення про заохочення;
- 3) публічне оголошення рішення про заохочення та представлення до заохочення.

Слід відзначити, що Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» лише в загальному визначає процедуру заохочувального провадження. Так, статтею 11 Закону «Порядок застосування заохочень» визначено, що заохочення оформляється наказом.

Зміст наказу оголошується особовому складу органу внутрішніх справ, а до відома особи рядового або начальницького складу, яку заохочено, доводиться персонально.

Особа рядового або начальницького складу, яка має дисциплінарне стягнення, може заохочуватися лише після дострокового зняття цього стягнення, але не раніше ніж через три місяці з дня видання наказу.

Дострокове зняття дисциплінарного стягнення застосовується в разі, якщо особа рядового або начальницького складу ставленням до служби і поведінкою доведе своє виправлення.

За мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги в боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку, тривалу бездоганну службу особи рядового і начальницького складу можуть подаватися до нагородження державними нагородами та відзнаками Президента України незалежно від наявності дисциплінарного стягнення.

Подання про присвоєння почесних звань, нагородження державними нагородами і відзнаками Президента України вносить міністр внутрішніх справ України.

Порядок нагородження цінним подарунком, грошовою винагородою, Почесною грамотою, відзнаками Міністерства внутрішніх справ України, у тому числі відзнакою «Вогнепальна зброя», занесення на «Дошку пошани» встановлює міністр внутрішніх справ України.

Порядок дострокового присвоєння спеціального звання та присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою, установлюється Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом.

Більш детальний порядок заохочувального дисциплінарного провадження в Національній поліції визначений в Законі України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України».

Відповідно до нього заохочення має застосовуватись до поліцейських на підставі сукупної оцінки професійних якостей, результатів службової діяльності, ступеня службової активності, ініціативності та стану дотримання службової дисципліни на підставі подання про заохочення.

У поданні про заохочення зазначаються конкретні заслуги особи, що стали підставою для висунення кандидатури на заохочення.

Забороняється внесення підлеглими подання про заохочення їх керівника.

Заохочення поліцейського оформляється письмовим наказом. Зміст наказу оголошується особовому складу відповідного органу поліції, а до відома поліцейського, якого заохочено, доводиться особисто.

Підстави для застосування до поліцейського заохочень, порядок представлення до заохочення, розгляд матеріалів та прийняття рішення про заохочення або відмову в заохоченні, опис заохочення, порядок вручення, носіння, а також його позбавлення та вилучення визначаються положенням про заохочення, яке затверджується Міністерством внутрішніх справ України.

Рішення про заохочення поліцейського, прийняте з порушенням визначеного порядку або на підставі недостовірних відомостей, підлягає скасуванню, а виданий предмет заохочення – вилученню. За відсутності предмета заохочення його вартість повинна бути відшкодована в порядку, визначеному законодавством.

Рішення про скасування заохочення поліцейському із зазначених цією статтею підстав приймається уповноваженим керівником за результатами проведеного в установленому порядку службового розслідування.

Поліцейський, який має дисциплінарне стягнення, може заохочуватися лише шляхом дострокового зняття дисциплінарного стягнення, але не раніше ніж через три місяці з дня видання наказу про застосування дисциплінарного стягнення, крім випадків заохочення такого поліцейського державними нагородами.

Дострокове зняття дисциплінарного стягнення застосовується у разі, коли воно виконало свою виховну функцію, а поліцейський своїм ставленням до служби і поведінкою доведе своє виправлення. Одноразово може бути знято лише одне дисциплінарне стягнення.

Дострокове зняття дисциплінарного стягнення до поліцейського, якому оголошено зауваження, не застосовується.

Заохочення поліцейського грошовою винагородою може застосовуватися як окремий вид заохочення або одночасно із заохоченням поліцейського відомчою заохочувальною відзнакою Національної поліції України або Міністерства внутрішніх справ України.

Дострокове присвоєння чергового спеціального звання здійснюється з дотриманням вимог Закону України «Про Національну поліцію» та може бути застосовано до поліцейського, який має стаж служби в поліції не менше п'яти років.

До поліцейського, якого заохочено шляхом дострокового присвоєння чергового спеціального звання, повторно такий вид заохочення може бути застосовано не раніше ніж через три роки, за винятком випадків застосування цього виду заохочення до поліцейських за виявлену мужність і героїзм під час рятування життя особи або затримання особливо небезпечних злочинців.

Відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя» та відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя» заохочуються поліцейські за виняткові заслуги у сфері забезпечення національної безпеки, розкритті особливо тяжких злочинів, затриманні особливо небезпечних озброєних злочинців, проявлену честь, доблесть та самопожертву під час рятування життя громадян у разі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та в особливий період.

Як було зазначено вище, підстави для застосування до поліцейського заохочень, порядок представлення до заохочення, розгляд матеріалів та прийняття рішення про заохочення або відмову в заохоченні, опис заохочення, порядок вручення, носіння, а також його позбавлення та вилучення має визначатися положенням про заохочення, яке повинно затверджуватися Міністерством внутрішніх справ України.

У той же час слід зауважити, що на разі такий документ відсутній, а тому процедура застосування заохочень в системі органів внутрішніх справ в цілому та Національної поліції, зокрема є нормативно не врегульованою, що зумовлює порушення принципів законності, прозорості та справедливості її проведення.

Єдиним підзаконним нормативним актом, який частково регулює процедуру заохочувального дисциплінарного провадження в системі ОВС є Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України, затверджене відповідним наказом МВС України від 18.01.2013 № 38. Однак його дія поширюється на застосування відомчих заохочувальних відзнак Міністерства внутрішніх справ України, як одних із видів заходів заохочення.

Відповідно до нормативного урегулювання цієї процедури вона складається з таких стадій:

- 1) представлення до нагородження;
- 2) вручення нагороди.

Стадія представлення до нагородження включає такі етапи та їх зміст:

1. Висунення на відзнаку здійснюється в органі або підрозділі внутрішніх справ, де проходять службу (працюють) особи, які пропонуються для заохочення.

При розгляді кандидатів на заохочення повинні враховуватися відповідні рішення колегій або кадрових комісій головних управлінь, управлінь МВС України, Головного управління Національної гвардії МВС України, учених рад ЗВО системи МВС України та науково-дослідних установ МВС України.

2. Стосовно особи, яка висувається на нагородження, складається нагородний лист та біографічна довідка встановленого зразку.

Нагородний та супровідний листи, що надсилаються до МВС України, підписуються виключно керівником органу чи підрозділу внутрішніх справ або особою, яка виконує його обов'язки, та скріплюються гербовою печаткою.

3. У нагородному листі зазначається:

- стосовно осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України – відомості про особисту участь особи в розкритті тяжких, групових та інших злочинів, у звільненні заручників та знешкодженні злочинців, в охороні громадського порядку, про сміливі та рішучі дії при затриманні правопорушників, членів злочинних угруповань, кількість завершених кримінальних проваджень, які були відкриті за особливо тяжкими і резонансними злочинами, інші результати службової діяльності, досягнення яких є підставою для нагородження;

- стосовно керівників органів і підрозділів внутрішніх справ (від начальника відділення й вище) – крім особистих позитивних характеристик, також відомості про стан дисципліни та законності в очолюваному органі чи підрозділі, роль підлеглих у співпраці з органами виконавчої влади та взаємодії із засобами масової інформації, ступінь довіри і поваги населення до них особисто і керівництва підрозділів у цілому, рівень їх авторитету як керівників служб або органів чи підрозділів серед підлеглих;

- стосовно осіб після виходу на пенсію, – відомості про час проходження служби (роботи) в органах внутрішніх справ, а також про особистий внесок у забезпечення охорони громадського порядку, надання дієвої

допомоги в попередженні та розкритті злочинів, сприяння в роботі міліції із захисту прав і свобод громадян, інтересів держави, умілу організацію діяльності ветеранської організації щодо соціального захисту працівників та ветеранів органів внутрішніх справ, іншу діяльність, яка є підставою для нагородження.

4. За достовірність відомостей, зазначених у нагородних матеріалах, дотримання порядку, форми і строку подання відповідає керівник, який вносив пропозицію щодо нагородження та підписав відповідний нагородний лист.

Оформлення нагородного листа та інших визначених цим Положенням документів покладається на керівників підрозділів кадрового забезпечення МВС України, головних управлінь, управлінь МВС України, Головного управління Національної гвардії МВС України, учених рад ЗВО системи МВС України та науково-дослідних установ МВС України.

5. Нагородні матеріали надсилаються до МВС України, погоджуються в зацікавлених структурних підрозділах та виносяться на розгляд Нагородної комісії Міністерства, яка приймає остаточне рішення про нагородження кандидата.

6. Нагородні листи стосовно осіб, які пропонуються для нагородження відзнаками – медалями «10 років сумлінної служби», «15 років сумлінної служби», «20 років сумлінної служби» та «Ветеран служби», до МВС України не надсилаються, а долучаються до особової справи працівника.

Списки працівників органів та підрозділів внутрішніх справ головного управління, управління МВС України для нагородження відзнаками – медалями МВС України подаються щороку до 15 листопада до Департаменту кадрового забезпечення.

Департамент кадрового забезпечення здійснює опрацювання отриманих матеріалів і в строк до 20 грудня доповідає керівництву МВС України проект відповідного наказу.

7. Особи, які брали безпосередню участь у розкритті злочинів, виявили мужність, сміливість під час затримання небезпечних злочинців, самовіддано діяли в стані ризику для життя, висувуються позачергово на відзначення відомчими заохочувальними відзнаками керівниками органу та підрозділу внутрішніх справ.

8. Керівниками структурних підрозділів апарату Міністерства внутрішніх справ України пропозиції щодо заохочення працівників

органів та підрозділів внутрішніх справ погоджуються з керівництвом МВС України і подаються до Департаменту кадрового забезпечення для підготовки матеріалів на розгляд Нагородної комісії МВС України.

9. Нагородні листи та інші документи щодо нагородження осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України, працівників органів внутрішніх справ після виходу на пенсію, працівників системи МВС України, працівників підприємств, установ, організацій, підпорядкованих МВС України, подані з порушенням вимог цього Положення, розгляду не підлягають.

10. Накази про заохочення відзнаками спеціальних підрозділів оформлюються в порядку, установленому для ведення таємного діловодства.

11. Не подаються до нагородження медалями:

- «10 років сумлінної служби» – особи, які були нагороджені медаллю «За сумлінну службу» III ступеня;
- «15 років сумлінної служби» – особи, які були нагороджені медаллю «За сумлінну службу» II ступеня;
- «20 років сумлінної служби» – особи, які були нагороджені медаллю «За сумлінну службу» I ступеня.

Стадія вручення нагород включає такі етапи та їх зміст:

1. Нагородження відзнаками здійснюється згідно з відповідними наказами Міністерства внутрішніх справ України за підписом Міністра внутрішніх справ України або особи, яка виконує його обов'язки.

2. Вручення відзнаки здійснюється в урочистій обстановці Міністром внутрішніх справ України або особою, яка виконує його обов'язки, чи за його дорученням керівниками структурних підрозділів апарату МВС України, начальниками головних управлінь, управлінь МВС України, начальником Головного управління – командувачем Національної гвардії МВС України, ректорами вищих навчальних закладів МВС України, керівниками науково-дослідних установ МВС України або особами, які виконують їх обов'язки.

Нагородженому нагрудним знаком або медаллю разом з відзнакою вручається відповідне посвідчення.

Відомості про нагородження вносяться до особової справи та трудової книжки працівника.

3. У разі нагородження особи посмертно відзнака та документ, що посвідчує нагородження нею, передаються сім'ї нагородженої особи.

4. Працівники органів та підрозділів внутрішніх справ представляються до наступного нагородження нагрудними знаками («За відзнаку в службі», «За безпеку народу») не раніше ніж через два роки після попереднього нагородження, за винятком представлення до нагородження нагрудним знаком «За відвагу в службі» (без урахування нагородження відзнаками – медалями «10 років сумлінної служби», «15 років сумлінної служби», «20 років сумлінної служби» та «Ветеран служби»).

Нагородження одним і тим же нагрудним знаком повторно не здійснюється.

Нагородження повторно Подякою, Грамотою, Почесною грамотою протягом одного року не здійснюється.

5. У разі втрати відзнаки дублікат відзнаки не видається.

6. Про вручення нагородженій особі відзнаки складається протокол вручення (передачі) відомчої заохочувальної відзнаки Міністерства внутрішніх справ України (додаток 4), що підписується особою, яка її вручила, та скріплюється гербовою печаткою органу. Цей протокол протягом тижня надсилається до Департаменту кадрового забезпечення і зберігається у відповідних справах.

7. Відзнаки і посвідчення до них після смерті нагородженого залишаються в його родині.

8. Позбавлення відзнаки здійснюється наказом Міністерства внутрішніх справ України за підписом Міністра внутрішніх справ України або особи, яка виконує його обов'язки, у разі засудження відзначеного за скоєння злочину згідно з вироком суду, який набрав законної сили.

9. Відзнаки у вигляді медалей носяться з лівого боку грудей і розміщуються після знаків державних нагород України та іноземних державних нагород. За наявності в особи декількох медалей, зазначених у пункті 1.2 розділу I цього Положення, носяться лише та, що була вручена останньою.

10. Відзнаки у вигляді нагрудних знаків носяться з правого боку грудей і розміщуються нижче знаків державних нагород України та іноземних державних нагород у такій послідовності: «За безпеку народу», «За відвагу в службі», «За відзнаку в службі».

За наявності в особи декількох нагрудних знаків носяться не більше трьох таких знаків.

11. Замість відзнак нагороджена особа може носити планки до них, які розміщуються після планок до державних нагород України та іноземних державних нагород.

Висновки

В умовах воєнного стану застосування заохочень до поліцейських має особливості, зокрема можливість дострокового присвоєння звань (до підполковника включно без дотримання строків, полковника – за погодженням з МВС), нагородження вогнепальною/холодною зброєю за виняткові заслуги (самопожертва, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій) та цінністю подарунків/грошових премій, з акцентом на виявлені честь, доблесть та професіоналізм, що відзначаються поза загальними процедурами згідно зі Статутом Нацполіції.

До особливостей застосування заохочень під час воєнного стану можна віднести: 1) дострокове присвоєння спеціальних звань – керівник Нацполіції може присвоювати чергові звання до підполковника достроково (без дотримання стандартних термінів), звання полковника присвоюється достроково за погодженням з Міністром внутрішніх справ; 2) відомчі заохочувальні відзнаки (Вогнепальна / Холодна зброя) надаються за виняткові заслуги, розкриття особливо тяжких злочинів, затримання особливо небезпечних злочинців, також за честь, доблесть та самопожертву під час рятування життів і ліквідації НС в особливий період; 3) розширено підстави для застосування інших заохочень – схвалення, подяки, грамоти, цінні подарунки, грошові премії можуть застосовуватись до поліцейських, що демонструють високий професіоналізм, ініціативу та дисципліну.

Головною відмінністю застосування заходів заохочення до поліцейських в умовах воєнного стану на відміну від звичайного періоду діяльності держави полягають в тому, що значно розширено перелік відзнак, що мотивують поліцейських до героїчних дій та високої ефективності в умовах війни, процедури їх застосування є достатньо прискореними, а головною підставою застосування є віддане служіння громадянам України та усунення або зменшення безпекових ризиків в умовах війни.

Анотація

У розділі здійснено системний аналіз заходів заохочення в діяльності Національної поліції України, виокремлено підстави, принципи та процедури їх застосування. Зосереджено увагу на тому, що з моменту військового вторгнення РФ на територію України, а більше після повномасштабного вторгнення росії на територію України у лютому 2022 року поліцейські як і всі сили правопорядку стали на захист території України

і повноцінно здійснюють функції оборони країни а деякі з них шляхом надзвичайного героїзму та відданості віддали життя за України, багато отримали і отримують поранення. Дані негативні фактори, попри все змінили підходи до застосування заходів заохочення в царині стимулювання професійної діяльності поліцейських в результаті сумлінного виконання ними професійних обов'язків за конкретні результати діяльності. І підставами застосування заходів заохочення до поліцейського мають стали не лише ініціатива керівництва поліції у вигляді клопотання, а і звернення громадян в тому числі шляхом подання і підтримки петицій. З'ясовано, що основними завданнями заохочувального дисциплінарного провадження в Національній поліції є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне встановлення обставин сумлінного виконанням особою своїх посадових обов'язків; виявлення причин і умов, що сприяють виконанню особою своїх посадових обов'язків; визначення найбільш ефективних заходів стимулювання особи до суспільно корисного і соціально активного правомірного діяння; публічне застосування заходів заохочення; підвищення рівня мотивації посадових осіб до сумлінного виконання посадових обов'язків. Виокремлено стадії заохочувального дисциплінарного провадження працівників Національної поліції, здійснено їх аналіз. Визначено особливості застосування заохочень до поліцейських в умовах воєнного стану; встановлено, що головні відмінності застосування заходів заохочення до поліцейських в умовах воєнного стану на відміну від звичайного періоду діяльності держави полягають в тому, що значно розширено перелік відзнак, які мотивують поліцейських до героїчних дій та високої ефективності в умовах війни, процедури їх застосування є достатньо прискореними, а головною підставою застосування є віддане служіння громадянам України та усунення або зменшення безпекових ризиків в умовах війни.

***Ключові слова:** проходження державної служби в Національній поліції, дисциплінарна відповідальність поліцейських, заходи заохочення в діяльності Національної поліції, процедура застосування заходів заохочення.*

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухваленої Комітетом

міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів. Інтернет ресурс. URL: *Офіційний сайт Центру політико-правових реформ*. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

3. Чернецький Є. Є. Публічне адміністрування заохочення : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 223 с.

4. Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/383/201>

5. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова КМУ від 29.07.1991 № 114. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

6. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>

7. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

8. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 29. Ст. 233.

9. Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 18.01.2013 № 38. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0233-13>.

10. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 квітня 2019 року № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0536-19#Text>

11. Про державні нагороди України : Закон України від 16 березня 2000 року № 1549-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>

12. Про відзнаку Президента України «За участь в антитерористичній операції» : Указ Президента України від 17 лютого 2016 року № 53/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/53/2016>

13. Про почесні звання України : Указ Президента України від 29 червня 2001 року № 476/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476/2001>

14. Про відомчі заохочувальні відзнаки : Указ Президента України від 30 травня 2012 року № 365. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/365/2012>

15. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т. О. Коломоець. Київ : Істина, 2008. 457 с.
16. Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.
17. Адміністративний процес України : підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 500 с.
18. Адміністративне право та процес (адміністративне судочинство) : навч. посібник / В. О. Галай, О. В. Ткаченко, Д. М. Корнієнко ; Нац. акад. Нац. гвардії України. Київ : ТАЛКОМ, 2018. 90 с.
19. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, А. Ю. Осадчий, О. В. Закаленко, Д. А. Козачук. Одеса : Фенікс, 2019. 160 с.
20. Адміністративний процес України (у схемах) : навч. посібник / М. М. Бурбика, М. В. Колеснікова, А. В. Солонар. Суми : Сумський державний університет, 2019. 108 с.
21. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г. В. Рижкова. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
22. Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник / С. С. Вітвіцький, А. С. Філіпенко. Київ : ВД «Дакор», 2021. 186 с.
23. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посібник / за заг. ред. В. А. Глухвері. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.
24. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посібник / С. Г. Братель, С. Ф. Константинов, В. О. Басс та ін. Київ : ЦУА, 2017. 333 с.
25. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч.-метод. посібник / уклад.: М. В. Корнієнко, А. Г. Пишна, А. А. Десятник. Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2021. 236 с.
26. Адміністративний процес (збірник презентаційних слайдів): навчальний наочний посібник / Д. В. Голобородько. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 314 с.
27. Поліцейська діяльність : підручник / А. Є. Фоменко, О. С. Юнін, Р. В. Миронюк, А. О. Собакарь та ін. ; ред. О. С. Юнін. Дніпро : ДДУВС, 2022. 432 с.
28. Поліцейська діяльність : підручник / С. С. Вітвіцький, В. С. Тулінов, О. М. Мердова та ін. ; за заг. ред. проф. С. С. Вітвіцького. Київ : ВД «Дакор», 2021. 372 с.

29. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. І. Безпалової ; О. В. Джафарова, С. О. Шатрава та ін. ; передм. О. І. Безпалової ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.

30. Біла-Тіунова Л., Кубаєнко А. Поліцейське право : методичні рекомендації (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Електронне видання / Л. Біла-Тіунова, А. Кубаєнко ; Нау. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2023. 53 с.

31. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 205 с.

32. Медведенко Н. В. Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 256 с.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

Приймаченко Дмитро Володимирович,

доктор юридичних наук, професор,

проректор з наукової роботи

Університету митної справи та фінансів,

вул. Володимира Вернадського 2/4, м. Дніпро, 49000, Україна

Вступ

Актуальні проблеми правового регулювання публічної служби є предметом наукових досліджень сучасної вітчизняної юридичної науки та, зокрема вчених-адміністративістів. Наразі все більш вагомого значення набуває дослідження та використання у вітчизняній публічно-правовій практиці міжнародного досвіду правового регулювання реалізації кадрової політики в сфері публічної служби.

У сучасних умовах інституційних перетворень національної митної служби, формування інституту публічної служби, особливої ваги набувають питання формування нової генерації державних службовців митних органів. Виклики часу вимагають зміни підходів до механізму добору та проходження державної служби в митних органах ініціативними громадянами України, які мають фахову підготовку.

Аналіз процесів, що мають місце в сучасній Україні, свідчить, що процедури прийняття на державну службу поступово набувають інноваційного характеру, що в сукупності з інтегрованим підходом до оцінки якостей кандидатів та залученням громадськості до відбору на державну службу обов'язково дасть позитивний результат. При цьому, правова регламентація процедури добору кадрів на вакантні посади в митні органи та проходження служби в національній митній службі здійснюється не тільки на підставі законодавчих актів, а й із застосуванням підзаконних нормативних актів. І, якщо основні законодавчі акти вже прийняті, то уповноважені суб'єкти підзаконного правотворення не завжди встигають за розвитком суспільних відносин та адекватно реагують на зміни, що відбуваються в громадянському суспільстві. При цьому суспільство вимагає змін вже сьогодні, не чекаючи коли для цього буде сформоване відповідне нормативне підґрунтя.

В умовах реформування національної митної служби визначальне значення набувають як стратегічні документи, що окреслюють пріоритетні вектори формування кадрової політики в митних органах так і нормативні акти, прийняття яких є невід'ємною складовою механізму безпосередньої реалізації кадрової політики, зокрема: Національна стратегія доходів до 2030 року⁷⁹⁶, Середньостроковий план заходів з досягнення цілей реформування митних органів у рамках реалізації Національної стратегії доходів до 2030 року⁷⁹⁷, План діяльності Державної митної служби України на 2025 рік⁷⁹⁸, План реформування Державної митної служби України на 2024–2030 роки⁷⁹⁹, Концепція системи управління талантами в Державній митній службі України⁸⁰⁰, HR-стратегія Держмитслужби на 2025–2030 роки⁸⁰¹.

Реалізація запланованих заходів в тому числі передбачає й приведення законодавства про державну службу в митних органах у відповідність з принципами державного управління, визначеними SIGMA/OECD⁸⁰², та його імплементація; формування єдиної бази даних резерву потенційних кандидатів на зайняття посад державної служби в митних органах та забезпечення її доступності; здійснення активної комунікації з питань доступності громадян до працевлаштування в систему митної служби, їх стажування в митних органах; упровадження сучасних підходів та інструментів управління персоналом на державній службі в митних органах.

⁷⁹⁶ Національна стратегія доходів до 2030 року : схвалено розпорядженням КМ України від 27.12.2023 р. № 1111218-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-strategii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення: 01.10.2025).

⁷⁹⁷ Середньостроковий план заходів з досягнення цілей реформування митних органів у рамках реалізації Національної стратегії доходів до 2030 року : затверджено розпорядженням КМ України від 04.09.2025 р. № 835-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2025-%D1%80#n11> (дата звернення: 01.10.2025).

⁷⁹⁸ План діяльності Державної митної служби України на 2025 рік : затверджено наказом Мініфіну від 01.05.2025 р. № 221. URL: <https://customs.gov.ua/plani-ta-zviti-roboti> (дата звернення: 01.10.2025).

⁷⁹⁹ План реформування Державної митної служби України на 2024–2030 роки : затверджено наказом Держмитслужби від 24.05.2024 р. № 686. URL: <https://customs.gov.ua/plani-ta-zviti-roboti> (дата звернення: 01.10.2025).

⁸⁰⁰ Концепція системи управління талантами в Державній митній службі України : затверджено наказом Держмитслужби від 27.05.2024 р. № 694. URL: <https://customs.gov.ua/upravlinnia-personalom> (дата звернення: 01.10.2025).

⁸⁰¹ Стратегія управління персоналом Державної митної служби України 2025–2030 (HR-стратегія Держмитслужби) : затверджено наказом Держмитслужби від 16.09.2025 № 1004. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 20.10.2025).

⁸⁰² The Principles of Public Administration SIGMA/OECD. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805.html (дата звернення: 01.10.2025).

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію передбачає трансформацію національної митної служби. Очікуваним результатом реалізації запланованих заходів на 2025–2030 роки є оновлення підходів до формування системи професійної та політично нейтральної державної служби, орієнтованої на захист інтересів громадянського суспільства та держави, впровадження людиноцентричної філософії управління людським капіталом в Державній митній службі України (далі – Держмитслужба).

За результатами опитування працівників служб управління персоналом державних органів із переліку питань в сфері управління персоналом щодо яких їм було б найбільш актуально та важливо отримати додаткову інформацію та методичну підтримку 55,6 % обрали тему «Добір персоналу державного органу», а 54,1 % – «Кадровий менеджмент. Документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення»⁸⁰³. Аналіз результатів «Звіту з кількісного дослідження «Сприйняття державного управління державної служби України» свідчить, що 39 % респондентів схильні вважати, що для вступу на державну службу потрібні тільки зв'язки і знайомства, що повністю корелюється із тим, що 61 % опитаних найбільш негативними рисами, що відштовхують їх від ідеї зайнятості на державній службі, вважають нечесність добору⁸⁰⁴.

Таким чином, актуальність обраної теми обумовлена по-перше, потребою удосконалення механізму правового регулювання реалізації кадрової політики в митних органах України, по-друге, імплементацією інноваційного міжнародного досвіду в процес формування кадрового потенціалу національної митної служби.

1. Генеза правового регулювання державної служби в митних органах України

З огляду на окреслений предмет наукового дослідження, доцільно побіжно проаналізувати історію формування національного законодавства, предметом правового регулювання якого були відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу в митні органи,

⁸⁰³ Звіт за результатами опитування служб управління персоналом щодо потреб у наданні методичної допомоги з питань управління людськими ресурсами. НАДС. К., 2021. 30 с.

⁸⁰⁴ Звіт з кількісного дослідження «Сприйняття державного управління державної служби України». URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/19/acceptance_of_public_administration_and_civil_service_by_citizens_of_Ukraine.pdf (дата звернення: 01.10.2025).

її проходженням та припиненням, також правові приписи, що визначають правовий статус посадових осіб митних органів. З моменту створення системи національної митної служби⁸⁰⁵ проходження служби в митних органах регламентувалось «Розділом Х. Службові особи митних органів України. Правовий і соціальний захист працівників митних органів України» Митного кодексу України в редакції від 12.12.1991 р. № 1970-XII (далі – МК України)⁸⁰⁶, з урахуванням загальних положень Закону України «Про державну службу» у редакції від 16.12.1993 р. (ч. 2. ст. 9)⁸⁰⁷ та національного антикорупційного законодавства. Більш детально питання вступу на службу в митні органи, власне проходження та припинення служби визначалось Положенням про порядок і умови проходження служби в митних органах України⁸⁰⁸. Ухвалені нормативні акти встановлювали особливості проходження державної служби в митних органах України, про що неодноразово зазначалося в науковій літературі⁸⁰⁹. Такий стан правового регулювання вступу на службу в митні органи, службової кар'єри та припинення служби забезпечувався і в наступних редакціях галузевих кодифікованих актів⁸¹⁰, а також ухваленим у 2005 р. Дисциплінарним статутом митної служби України⁸¹¹.

⁸⁰⁵ Про митну справу в Україні : Закон України від 25.06.1991 р. № 1262-XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 575.

⁸⁰⁶ Митний кодекс України від 12.12.1991 р. № 1970-XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 16. Ст. 203.

⁸⁰⁷ Про державну службу Закону України в редакції від 16.12.1993 р. № 3723-XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

⁸⁰⁸ Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затверджено постановою КМ України від 09.02.1993 р. № 97 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-93-%D0%BF/card6#Public> (дата звернення: 01.10.2025).

⁸⁰⁹ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 446 с.; Мельник О. М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.; Приймаченко Д. В., Щербина В. І. Законодавство про проходження служби працівниками митної служби: співвідношення загального та спеціального. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 110–116.; Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 203 с.

⁸¹⁰ Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38. Ст. 288; Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № № 44–48. Ст. 552.

⁸¹¹ Дисциплінарний статут митної служби України, затверджено Законом України від 06.09.2005 р. № 2805-IV (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 42. Ст. 467.

Уніфікація законодавства про проходження служби в митних органах із загальним законодавством про державну службу почалася у 2012 р. й була пов'язана з реорганізацією Держмитслужби України й утворенням Міністерства доходів і зборів⁸¹². У подальшому тенденції збереглися та правовий статус посадових осіб митних органів (органів доходів і зборів) втрачав свої особливості. Втрата чинності Положенням про порядок і умови проходження служби в митних органах України⁸¹³, невдалі спроби окремих суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо ухвалення Закону України «Про Національну митну службу України»⁸¹⁴ й інші нереалізовані пропозиції щодо майбутнього національної системи митної служби лише підтвердили обраний на той момент політичною владою курс на уніфікацію національного законодавства про державну службу. Формально порядок проходження служби в митних органах, отже, і порядок вступу на службу в митні органи регламентувався МК України⁸¹⁵, а в частині, не врегульованій ним, законодавством про державну службу й іншими актами законодавства України (ч. 3 ст. 569 МК України), зокрема: Законом України «Про державну службу» у редакції від 10.12.2015 р. (далі – Закон «Про держслужбу»)⁸¹⁶ з урахуванням чинного антикорупційного законодавства⁸¹⁷ та інших підзаконних нормативних актів, ухвалених КМ України та Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС). Попри ухвалення нової редакції Закону «Про держслужбу», нині більша частина концептуальних засад реформування державної служби залишалась не реалізованою навіть на законодавчому рівні, не кажучи вже про їх упровадження у правозастосовну діяльність.

⁸¹² Про Міністерство доходів і зборів : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2013. № 22. Ст. 739.

⁸¹³ Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затверджено постановою КМ України від 09.02.1993 р. № 97 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-93-%D0%BF/card6#Public> (дата звернення: 01.10.2025).

⁸¹⁴ Про Національну митну службу України : проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655 (дата звернення: 02.10.2025).

⁸¹⁵ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–48. Ст. 552.

⁸¹⁶ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

⁸¹⁷ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056; Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.

Зокрема це стосувалося забезпечення механізму прийняття на державну службу в митні органи та просування по державній службі; правової захищеності та політичної нейтральності посадових осіб митних органів; мотивації, стимулювання та заохочення державних службовців під час здійснення ними службової кар'єри в національній митній службі; професійної підготовки кадрів для митних органів тощо. Вважаємо, що однією із причин такого стану речей був брак політичної волі та відсутність у вітчизняній науці сталого розуміння ключових аспектів питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Така невизначеність зумовлювала як недосконалість чинного законодавства, так і недостатню якість проектів нормативно-правових актів, які пропонувалися до розгляду. Крім того, ухвалення в свій час нової редакції Закону «Про держслужбу» спричинило появу правових колізій, зокрема й у процедурі прийняття на державну службу посадових осіб митних органів.

Подібним чином унормовувався й правовий статус посадових осіб митних органів. Відповідно до ст. 569 чинного галузевого кодифікованого акту, працівники митних органів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у МК України, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи митних органів є державними службовцями. Посадові особи, які вперше прийняті на службу до митних органів і раніше не перебували на державній службі, складають Присягу державного службовця відповідно до ЗУ «Про держслужбу». Відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на державну службу до митних органів, проходженням та припиненням державної служби в митних органах, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених МК України⁸¹⁸.

Уніфікація статусу посадових осіб митних органів із загальним статусом державних службовців, попри проголошену мету підвищення прозорості та стандартизації, породжує низку системних ризиків для ефективного функціонування національної митної служби. Насамперед, така уніфікація не враховує специфічний характер завдань, які виконують посадові особи

⁸¹⁸ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–48. Ст. 552.

підрозділів Держмитслужби та який значно відрізняється від переважної більшості посад у державному секторі. Посадові особи митних органів здійснюють контрольні, оперативні та інші функції, які мають правоохоронний характер в умовах підвищеної відповідальності та постійного ризику. Їх діяльність часто пов'язана з фізичним навантаженням, чергуваннями, роботою у змінах, необхідністю протидіяти організованим схемам вчинення митних правопорушень. Норми загального законодавства про державну службу не здатні належним чином охопити ці особливості, що призводить до зміщення акцентів на формальні вимоги, які не узгоджуються з реальними потребами митних органів.

Другим критичним аспектом є втрата або суттєве зменшення спеціальних соціальних і матеріальних гарантій, традиційно притаманних службам із підвищеним рівнем ризику. У разі повного прирівнювання митників до держслужбовців їхня мотивація може суттєво знизитися, оскільки загальні стандарти державної служби не передбачають адекватної компенсації за роботу в складних умовах. Недостатній рівень оплати праці в поєднанні з високою відповідальністю та ризиками спровокував відтік кваліфікованих кадрів, спричинив зниження професійного рівня персоналу та збільшив корупційну вразливість працівників митної служби.

Третім проблемним наслідком уніфікації є підвищення бюрократизації та зниження оперативності, які випливають із впровадження загальних процедур державної служби. Митна система потребує швидкого прийняття рішень, гнучкості та ефективної взаємодії з іншими органами. Проте стандартизовані механізми, розроблені для реалізації адміністративно-офісних функцій, можуть ускладнювати роботу на митному кордоні, де кожна затримка впливає на пропускну спроможність, економічну активність і рівень митної безпеки. Така ситуація створює ризик погіршення якості здійснюваних посадовими особами митних формальностей та зниження ефективності боротьби з митними правопорушеннями.

Окрім того, уніфікація статусу була здійснена без глибокого аналізу особливостей функціональних завдань митних органів. Це створило ситуацію, у якій система управління персоналом не повною мірою відповідає специфіці служби, а процедура підбору кадрів, оцінювання результатів діяльності та кар'єрного зростання, особливо на керівні посади, стала надмірно бюрократизованою, що послабило інституційну спроможність

національної митної служби свої ключові функції – від забезпечення економічної безпеки держави до протидії митним правопорушенням (контрабанді та порушеннями митних правил).

Таким чином, уніфікація статусу митників і державних службовців, хоча й мала окремі позитивні аспекти у вигляді підвищення прозорості та стандартизації прийняття та проходження державної служби в митних органах, в цілому створила низку суттєвих ризиків. Її реалізація вимагала або глибокого реформування підходів до управління національною митною службою, або утворення спеціального правового режиму, який би водночас забезпечував стандарти державної служби й повноцінно враховував специфіку митної діяльності.

З огляду на специфіку проходження державної служби в митних органах, представниками адміністративно-правової науки були сформульовані обґрунтовані пропозиції щодо підготовки та прийняття окремого законодавчого акту, предметом правового регулювання якого були б відносини, пов'язані з організацією та функціонуванням інституційної системи національної митної служби, формуванням правового статусу її посадових осіб, доборою та проходженням служби в митних органах, їх правовим та соціальним захистом⁸¹⁹. Доцільність та обґрунтованість таких пропозицій була підтверджена законопроектом «Про Національну митну службу України», що був підготовлений робочою групою, до складу якої входили народні депутати України, представники Держмитслужби, наукової, громадської спільноти та суб'єктів ЗЕД. Законопроект (№ 3763 від 13.01.2016 р.) був поданий та зареєстрований у Верховній Раді України та направлений на опрацювання в профільні комітети⁸²⁰. На думку розробників, прийняття закону дозволило б сформувати професійний і якісно новий кадровий потенціал митної служби України та збільшити довіру суспільства до проведених реформ в сфері митного регулювання.

⁸¹⁹ Іванов С. В. Інституційне забезпечення реалізації державної митної політики в Україні. *Підприємництво, господарство та право*. 2018. № 8. С. 83–89; Дорофеева Л. М. Сучасні тенденції реформування митних органів: стандарти та реалії. *Правова позиція*. 2016. № 2 (17). С. 32–41; Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1. С. 68–76.

⁸²⁰ Про Національну митну службу України : проект Закону № 3763 від 13.01.2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57655&pf35401=372585> (дата звернення: 02.10.2025).

2. Передумови реформування механізму кадрового забезпечення національної митної служби

Беззаперечно, кадрова політика є одним з ключових напрямків реформування національної системи митних органів. Вона передбачає поетапні кроки щодо перегляду підходів до системи добору кадрів, запровадження комплексної системи мотивації; перегляду ключових показників результативності; побудови системи оплати роботи посадових осіб з урахуванням результатів їх службової діяльності; навчання й перепідготовки персоналу; впровадження комплексних антикорупційних заходів тощо.

Аналіз процесів, що мають місце Держмитслужбі, свідчить, що процедури формування та реалізації кадрової політики поступово набувають інноваційного характеру, що в сукупності з інтегрованим підходом до оцінки якостей кандидатів та залученням громадськості до добору на посади в митні органи обов'язково дасть позитивний результат. Одним із перших проєктів із залученням міжнародного інноваційного досвіду реалізації кадрової політики в митних органах став відбір кандидатів на посади державних службовців ДФС України (2014–2016 рр.). Формування кадрового потенціалу було здійснено із залученням незалежного центру рекрутингу, що займався відбором претендентів на державну службу із залученням професійних кадрових менеджерів і представників громадськості. Так для виконання амбіційних планів щодо проведення кадрової реформи в органах ДФС України в серпні 2014 р. було створено Раду з кадрових питань ДФС України, до складу якої увійшли представники громадськості та бізнесу, зокрема МГО «Рада незалежних бухгалтерів та аудиторів», ПАТ “Deloitte and Tush Ukrainian Services Company”, ЄВА, УСПП, ВГО «Асоціація платників податків України» КАСБА, таких авторитетних міжнародних консалтингових компаній, як: “Ernst & Young Global Limited” в Україні, “KPMG-Ukrainian”, «Price water house Coopers». З липня 2015 р. у ДФС України розпочав роботу онлайн-сервіс «Кадровий потенціал ДФС України». Головною метою запровадження сервісу був пошук професіоналів і формування дієвого резерву кандидатів на всі посади в митні органи (на той час органи доходів і зборів – Д. П.). Крім того, з листопаду 2015 р. розпочалося комплексне комп'ютерне тестування професійних і особистісних якостей працівників ДФС у рамках відбору фахівців у службу за новою процедурою. У тестуванні були використані оригінальні методики двох міжнародних компаній MIDOT та HUDSON.

У цьому контексті варто також згадати щодо в грудні 2015 р. для громадськості було презентовано проект реформування Одеської митниці. З метою реалізації цього проекту у січні 2016 р. Одеською митницею було оголошено конкурс на заміщення 130 вакантних посад митного посту Одеської митниці ДФС «Відкритий митний простір», що мав стати експериментальним майданчиком для впровадження суттєвих змін у державній митній справі України. Близько 1000 осіб скористалися нагодою долучитися до побудови нової сервісноорієнтовної української митниці. Реалізація експериментального проекту «Відкритий митний простір», безумовно мала позитивний характер, адже дозволила переко-нати в можливості формування національної митної служби з засто-суванням інтегрованого підходу до оцінки професійних, особистісних та інших не менш важливих якостей кандидатів на посади державної служби з використанням інноваційних методів формування кадрового потенціалу Держмитслужби України. На жаль, зміни в політичній ситуа-ції в Україні призвели до згортання системних реформ в національній митній службі, результатом яких стала, зокрема ліквідація митного посту «Відкритий митний простір» Одеської митниці⁸²¹.

Наступний етап удосконалення механізму формування та реалізації кадрової політики національної служби України пов'язаний з відновлен-ням у 2019 р. діяльності Держмитслужби як центрального органу вико-навчої влади, що реалізує державну митну політику⁸²².

Для виконання завдань, що стоять перед митними органами, Держ-митслужба, як центральний орган виконавчої влади, здійснює добір кадрів в апарат Держмитслужби на відповідні посади..., організовує роботу з під-готовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадових осіб і праців-ників Держмитслужби (п. 1 ч. 5 Положення про Держмитслужбу України⁸²³, а митниці, в свою чергу здійснюють добір кадрів в митниці, організовують

⁸²¹ Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1. С. 68–76.

⁸²² Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : постанова Км України від 18.12.2018 р. № 1200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2025).

⁸²³ Положення про Державну митну службу України : затверджено постановою КМ України від 06.03.2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2025).

роботу з питань підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб і працівників митниці (п. 2. ч 5 Положення про Одеську митницю⁸²⁴.

З метою реалізації п. 3 Плану заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику⁸²⁵, Урядом було затверджено Порядок реалізації експериментального проекту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності⁸²⁶. Потреба здійснення тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності з подальшим врахуванням результатів такого тестування була обумовлена реалізацією інституційних змін Держмитслужби та переходом її функціонування у форматі єдиної юридичної особи. Експеримент з тестування посадових осіб митних органів реалізовувався з метою подальшого запровадження сучасного механізму кадрового забезпечення національної митної служби та підвищення ефективності діяльності митних органів, стимулювання і заохочення посадових осіб Держмитслужби та її територіальних підрозділів до доброчесного та ініціативного виконання обов'язків, забезпечення справедливих умов проходження та просування по службі; зниження корупційних факторів. Першочерговим завданням проведення тестування було виявлення рівня професійності та благонадійності посадових осіб митних органів, забезпечення суб'єкта призначення інформацією про результати тестування посадових осіб, яка враховувалась при процедурі добору на посади до єдиної юридичної особи Держмитслужби. Проведення експерименту було розраховано на період з квітня по травень 2021 р. із додатковою сесією у вересні 2021 р.⁸²⁷.

За результатом першої сесії (квітень-травень 2021 р.) тестування пройшли 9048 посадових осіб митних органів, що склало 94 % всіх працівників.

⁸²⁴ Положення про Одеську митницю : затверджено наказом Держмитслужби від 29.10.2020 р. № 489. URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-polozhen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237> (дата звернення: 01.10.2025).

⁸²⁵ План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 р. № 569-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.10.2025).

⁸²⁶ Порядок реалізації експериментального проекту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності : затверджено постановою КМ України від 30.09.2020 р. № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.10.2025).

⁸²⁷ Приймаченко Д. В. Приймаченко В. Д. Правові та організаційні засади добору кадрів на вакантні посади в митні органи: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2022. № 1. С. 19–27.

За результатами тестування: 56 % посадових осіб митних органів успішно здали тестування за трьома параметрами (4170 осіб) та були рекомендовані до призначення на посади у єдину юридичну особу Держмитслужби; 6,6 % посадових осіб показали відмінний результат по обох перших тестах та успішно склали тест на благонадійність (495 осіб); 17,7 % посадових осіб митних органів не здали тестування знань митного та антикорупційного законодавства та/або тестування на загальні здібності та не були допущені до тестування на благонадійність (1601 особа); 10,5 % посадових осіб митних органів з тих, хто проходив тестування на благонадійність, визнано неблагонадійними (782 особи) та які не були рекомендовані до подальшої діяльності і митних органах, 22,8 %, які навмисно або ненавмисно викривили відповіді (1698 осіб). Всього у двох сесіях з тестування взяло участь 9441 посадова особа митних органів, що в підсумку склало 97 % від загальної кількості працівників Держмитслужби⁸²⁸.

3. Інновації правового регулювання реалізації кадрової політики в митних органах України

Безпосереднє здійснення митної справи покладається на митні органи (ст. 543 МК України)⁸²⁹. Відповідно, призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. Реалізація завдань, виконання яких покладено на митні органи вимагають від посадових осіб митних органів виконання різноманітних функцій сервісного, регулятивного, фіскального, правоохоронного, тощо характеру. Така багатоаспектність та комплексність виконуваного обсягу службових обов'язків під час виконання митних формальностей та інших повноважень вимагає від посадових осіб митних органів володіння значним обсягом компетенцій (знань, умінь, навичок, досвіду) юридичного, економічного, технічного характеру, володіння іноземними мовами, а також основами психології. Така різноспрямованість діяльності посадових осіб становить певну складність характеру робіт, виконання яких покладається на співробітників національної митної служби. Крім того, митні органи

⁸²⁸ Реформа митниці. Тестування з питань кваліфікації та благонадійності. URL: https://mof.gov.ua/uk/qualification_and_reliability_testing-475 (дата звернення: 02.10.2025).

⁸²⁹ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–48. Ст. 552.

виконують важливі та складні завдання, пов'язані з корупційними ризиками, що зумовлює особливості прийняття на службу та проходження служби працівниками митних органів.

Черговий етап удосконалення механізму формування та реалізації кадрової політики в національній митній службі пов'язаний з ініціативами КМ України в грудні 2021 р. З метою законодавчого врегулювання особливостей прийняття на державну службу в митні органи та її проходження, встановлення специфіки процедури атестації посадових осіб митних органів, яка включатиме оцінку їх кваліфікації та доброчесності, посилення кадрового потенціалу національної митної служби, Урядом було підготовлено та подано до Парламенту України відповідний законопроект⁸³⁰. Ініціатива мала бути здійснена в контексті перегляду концепції професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників Держмитслужби, що відповідно, було передбачено реалізацією Національної стратегії доходів до 2030 року⁸³¹. До зазначеного законопроекту народними депутатами України було подано альтернативний законопроект⁸³².

За результатами опрацювання профільним комітетом ВР Ради України проектів Законів України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів» та альтернативного до нього, та з рахуванням пропозицій експертів та народних депутатів України, висловлених при проведенні робочих груп, було вирішено на їх основі запропонувати до розгляду доопрацьований законопроект⁸³³.

Даним законопроектом пропонувалося:

– змінити процедуру проведення конкурсного відбору на посаду Голови Держмитслужби за прикладом кращих практик НАБУ, САП,

⁸³⁰ Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів : проект Закону від 30.12.2021 р. № 6490. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38722> (дата звернення: 03.10.2025).

⁸³¹ Національна стратегія доходів до 2030 року: схвалено розпорядженням КМ України від 27.12.2023 р. № 1218-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення: 03.10.2025).

⁸³² Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів : проект Закону від 18.01.2022 р. № 6490-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38779> (дата звернення: 03.10.2025).

⁸³³ Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів : проект Закону від 06.04.2023 р. № 6490-д. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=6490-%D0%B4&conv=9> (дата звернення: 03.10.2025).

НАЗК, в тому числі передбачивши порядок формування складу та змісту вимог до діяльності конкурсної комісії;

- врегулювати порядок відбору та залучення до проведення відкритого конкурсу на посаду Голови Держмитслужби міжнародних експертів, що мають високі професійні компетенції, зокрема, досвід роботи у сферах права, економіки та/або запобігання корупції не менше п'яти років;

- встановити чіткий алгоритм прийняття рішень конкурсною комісією та визначити, що конкурсна комісія вносить подання Прем'єр-міністра України на одну кандидатуру (переможця конкурсу);

- надати право новому Голові Держмитслужби формувати кадровий потенціал митних органів, в тому числі шляхом призначення своїх заступників за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій такого Голови, а також скасувати необхідність погодження з Мінфіном призначення на посади та/або звільнення з посад керівників середньої ланки (зокрема начальників митниць та директорів департаментів центрального апарату) та положень про територіальні органи, виключивши цю норму також із Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;

- для контролю та незаангажованої належності реалізації Головою Держмитслужби своїх повноважень запровадити щорічний зовнішній незалежний аудит ефективності діяльності митних органів, негативний висновок за результатами проведення якого є підставою для звільнення Голови;

- визначити особливості прийняття на службу до митних органів, проходження та припинення служби в митних органах, зокрема, щодо встановлення конкретного переліку обмежень, за наявності яких особа не може вступити на службу до митних органів, а також непоширення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців на посадових осіб, з якими укладено контракти про проходження державної служби;

- підтримуючи ініціативу КМ України щодо посилення та підтримання на належному рівні кваліфікації і доброчесності посадових осіб митних органів, передбачити проведення одноразової атестації посадових осіб митних органів з метою встановлення відповідності займаній посаді;

- для встановлення мотивації та стабільності проходження служби в митних органах визначити розміри окладів посадових осіб центрального апарату Держмитслужби, та його територіальних органів, закріпити складові заробітної плати таких осіб.

У вересні 2024 р. ВР України прийняла законопроект про «перевантаження митниці», а Президент України підписав його⁸³⁴. На думку законотворців, впровадження прозорого конкурсного відбору очільника Держмитслужби висококваліфікованою конкурсною комісією, створеною у визначеному законопроектом порядку, а також реалізація встановлених особливостей вступу на службу, проходження та припинення служби в митних органах сприятиме стабільності та ефективності діяльності митних органів, розвитку митної справи та економічному зростанню, а також формуванню дієвого базису для зниження рівня корупційних проявів, тиску на бізнес.

Таким чином внесені зміни до галузевого митного законодавства, нормативно визначили, що відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на державну службу до митних органів, проходженням та припиненням державної служби в митних органах, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених МК України (ч. 3 ст. 569 МКУ)⁸³⁵. Внесеними змінами, фактично було запроваджено особливості прийняття та проходження державної служби в митних органах, що в подальшому було закріплено численними підзаконними нормативними актами, прийнятими КМ України, Мінфіном та Держмитслужбою.

Для реалізації завдань щодо організації процесу реформування митних органів, КМ України було утворено окрему інституцію: Урядовий уповноважений з питань реформування митних органів⁸³⁶, до повноважень якого належить підготовка пропозицій щодо реформування митних органів у рамках реалізації Національної стратегії доходів до 2030 року, підготовка пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних із залученням до реформування митних органів інститутів громадянського суспільства, співпраці з такими інститутами та сприяння співпраці з ними органів виконавчої

⁸³⁴ Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів : Закон України від 17.09.2024 р. № 3977-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#Text> (дата звернення: 03.10.2025).

⁸³⁵ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–48. Ст. 552.

⁸³⁶ Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань реформування митних органів : постанова КМ України від 03.12.2024 р. № 1365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

влади; ініціювання прийняття нормативно-правових актів з питань формування та реалізації кадрової політики національної митної служби; участь у співпраці з міжнародними організаціями з питань реформування митних органів та реалізації відповідних рекомендацій міжнародних організацій з митних питань тощо. Такий підхід свідчить про актуальність та пріоритетність питань, пов'язаних з підвищенням ефективності діяльності митних органів.

На виконання приписів МК України, Урядом були прийняті або внесені зміни в нормативні акти, що встановлюють: зміст, процедуру укладення, зміни та припинення (розірвання) контракту про проходження служби в митних органах як строкового трудового договору та типову його форму⁸³⁷, принципи проведення, напрями та умови організації психофізіологічного опитування посадових осіб митних органів та кандидатів на зайняття посад державної служби в митних органах із застосуванням поліграфа, умови зберігання та використання результатів такого опитування, порядок доступу до інформації, що міститься в них⁸³⁸, процедуру та періодичність проведення уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції митних органів перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів, порядок подання декларації доброчесності посадових осіб митних органів та її форму⁸³⁹, каталог типових посад посадових осіб митних органів, алгоритм формування груп митних компетентностей для типових посад посадових осіб митних органів, особливості оплати праці посадових осіб

⁸³⁷ Про затвердження порядку укладання контракту про проходження служби в митних органах та Типової форми контракту про проходження служби в митних органах : постанова КМ України від 04.03.2025 р. № 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

⁸³⁸ Про затвердження Порядку проведення психофізичного опитування посадових осіб митних органів та кандидатів на зайняття посад державної служби в митних органах із застосуванням поліграфа: постанова КМ України від 01.04.2025 р. № 366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

⁸³⁹ Деякі питання проведення перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів: постанова КМ України від 29.04.2025 р. № 487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

та працівників митних органів⁸⁴⁰, механізм організації та проведення одноразової атестації посадових осіб митних органів, критерії і методику оцінювання доброчесності та професійної компетентності таких осіб під час проведення атестації⁸⁴¹.

Мінфін, як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує єдину державу митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, активно долучений нормотворчої діяльності в сфері митного регулювання, й зокрема, з питань формування та реалізації кадрової політики національної митної служби.

Мінфіном при Держмитслужбі створено Дисциплінарний комітет – постійно діючий колегіальний орган, створений з метою: сприяння в організації проведення перевірки посадових осіб митних органів (апарату Держмитслужби та її територіальних органів) на доброчесність та моніторингу способу життя; виявлення та аналізу причин і умов, що створюють ризики у сфері дотримання посадовими особами митних органів принципу доброчесності, надання Держмитслужбі пропозицій щодо шляхів їх мінімізації й усунення; участі у розробці проектів нормативно-правових актів з питань доброчесності та моніторингу способу життя; організації програм навчання з питань доброчесності та проведення перевірки моніторингу способу життя, у тому числі із залученням міжнародних та іноземних організацій та інших партнерів, що здійснюють діяльність, спрямовану на покращення бізнес-клімату, захисту прав та інтересів бізнесу в Україні⁸⁴².

У межах реалізації нормативно-правового регулювання у кадровій політиці митних органів Мінфіном було прийнято Порядок проведення

⁸⁴⁰ Деякі питання оплати праці посадових осіб та працівників митних органів : постанова КМ України від 23.05.2025 р. № 618. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

⁸⁴¹ Про затвердження Порядку організації та проведення атестації, оцінювання доброчесності та професійної компетентності посадових осіб митних органів під час проведення атестації : постанова КМ України від 08.09.2025 р. № 1100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2025-%D0%BF#n125> (дата звернення: 04.10.2025).

⁸⁴² Положення про Дисциплінарний комітет Державної митної служби України : затверджено наказом Мінфіну від 18.04.2025 р. № 210. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0859-25#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

ротації посадових осіб митних органів⁸⁴³, який визначає основні організаційні засади здійснення ротації посадових осіб апарату Держмитслужби та її територіальних органів, порядок і періодичність її проведення. Норми підзаконного нормативного акту мають інноваційний характер та запроваджують процедури, які раніше не використовувались при здійсненні кадрового забезпечення в митних органах. Наприклад, ротацію – це тимчасове, строком не більше ніж на 3 місяці, переміщення посадової особи митного органу на іншу посаду державної служби (у межах однієї категорії посад державної служби) шляхом оформлення рішення про направлення з метою вирівнювання навантаження, вирішення тимчасових завдань, пов'язаних із забезпеченням діяльності митного органу, у межах зони діяльності однієї митниці або до зони діяльності іншої митниці.

Крім того, за ініціативою профільного міністерства було встановлено процедуру проведення перевірки рівня митних компетенцій посадових осіб митних органів, форму та порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку посадових осіб митних органів⁸⁴⁴.

Відповідно до митного законодавства та законодавства про державну службу, безпосередньо на Голову Держмитслужби та керівників територіальних підрозділів покладаються обов'язки щодо здійснення добору персоналу, планування та організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документального оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладення та розривання контрактів про проходження державної служби, виконання інших функцій, передбачених законодавством про державну службу та з питань кадрової служби.

З метою реалізації кадрової політики в національній митній службі в умовах її реформування було підготовлено та запровадження ряд підзаконних нормативних актів, які створили практичний механізм реалізації норм закону про «перевантаження митниці». Так, для визначення

⁸⁴³ Порядок проведення ротації посадових осіб митних органів : затверджено наказом Мініфіну від 05.05.2025 р. № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0938-25#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

⁸⁴⁴ Порядок проведення перевірки рівня митних, компетенцій, форма та порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку посадових осіб митних органів : затверджено наказом Мініфіну від 29.09.2025 р. № 497. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20497.pdf> (дата звернення: 04.10.2025).

спеціальних вимог до визначення професійної компетентності посадових осіб митних органів, Держмитслужбою було затверджено перелік митних компетенцій та їх рівнів для посад державної служби категорій «Б» і «В» у митних органах⁸⁴⁵. Митні компетенції як вимоги до професійної компетентності посадових осіб митних органів, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», що містять сукупність характеристик (знань, умінь, навичок, здібностей, мотивів, цінностей), які забезпечують виконання посадовими особами обов'язків на високому рівні для реалізації завдань, покладених на митні органи, поділяються на три групи: операційні компетенції (ОК), управлінські компетенції (УК) та професійні (поведінкові) компетенції (ПК).

Ключовим напрямом реалізації сучасної кадрової політики є оновлення підходів до проходження служби в митних органах та людиноцентрична філософія управління людським капіталом. У цьому контексті важливим було розроблення HR-стратегії Держмитслужби⁸⁴⁶ яка містить низку ключових акцентів, зокрема розбудову інклюзивного та безбар'єрного робочого середовища, підвищення рівня корпоративної культури та максимальну цифровізацію hr-процесів. Особливу увагу зосереджено на розвитку професійних компетенцій митників та забезпеченню безпечних умов роботи.

У рамках реалізації HR-стратегії Держмитслужба продовжує втілювати європейські підходи до професійного розвитку персоналу. Важливим кроком у цьому напрямі стало затвердження професійного стандарту «Інспектор митний»⁸⁴⁷. Професійний стандарт «Інспектор митний» визначає чіткі вимоги до компетентностей, знань, умінь і навичок посадових осіб митних органів, спрямованих на ефективне виконання ними службових обов'язків відповідно до найкращих міжнародних практик, враховуючи рекомендації ЄС та ВМО.

⁸⁴⁵ Перелік митних компетенцій та їх рівнів для посад державної служби категорій «Б» і «В» у митних органах : затверджено наказом Держмитслужби від 24.03.2025 р. № 278. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 20.10.2025).

⁸⁴⁶ Стратегія управління персоналом Державної митної служби України 2025-2030 (HR-стратегія Держмитслужби) : затверджено наказом Держмитслужби від 16.09.2025 № 1004. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 20.10.2025).

⁸⁴⁷ Про затвердження професійного стандарту «Інспектор митний» : наказ Держмитслужби від 15.10.2025 р. № 1234. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 20.10.2025).

Для популяризації професії «Інспектор митний», формування позитивного іміджу митних органів, створення умов для залучення молоді до участі у розвитку та трансформації митної служби, підвищення рівня обізнаності студентської спільноти щодо завдань і ролі митниці у забезпеченні економічної безпеки держави, а також виявлення та підтримки талановитої молоді, зацікавленої у подальшому професійному зростанні в митних органах, за рішенням Держмитслужби було започатковано з 2025 року проведення щорічного конкурсу «Код митника»⁸⁴⁸.

Висновки

Наукова та практична значущість дослідження генези правового регулювання реалізації кадрової політики в митних органах України в першу чергу необхідністю підвищення ефективності професійної діяльності державних службовців в сфері митної справи, а також потребою створення дієвого механізму нормативного, інформаційного та ресурсного кадрового забезпечення національної митної служби. Запровадження в правозастосовну діяльність митних органів науково обґрунтованих пропозицій позитивно вплине як на ефективність використання кадрового потенціалу Держмитслужби, підвищення професіоналізму її персоналу, так і на авторитет державних інституцій в цілому.

За результатами дослідження, здійсненого з урахуванням аналізу норм чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення наукових праць з досліджуваної проблематики сформульовано висновки та пропозиції, метою яких є удосконалення теоретико-правових засад правового регулювання реалізації кадрової політики

Подальші дослідження з окресленої тематики сприятимуть формуванню науково-обґрунтованого підґрунтя змістовного наповнення процедур вступу та проходження державної служби в митних органах України.

Анотація

Актуальність обраної теми обумовлена з одного боку, потребою удосконалення механізму правового регулювання інституту державної служби, а з іншого – запровадженням інноваційного міжнародного досвіду в процес

⁸⁴⁸ Про проведення щорічного конкурсу «Код митника» : наказ Держмитслужби від 18.11.2025 р. № 1551. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 25.11.2025).

формування кадрового потенціалу митної служби України, підвищенням ефективності професійної діяльності посадових осіб митних органів.

Мета презентованої роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, службового права, норм чинного митного законодавства та законодавства про державну службу, правозастосовної діяльності, виявити колізії правового регулювання реалізації кадрової політики в митних органах та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо їх подолання.

Відповідно до сформульованої мети визначено наступні задачі: розкрити генезу правового регулювання державної служби в митних органах України; з'ясувати передумови реформування механізму кадрового забезпечення національної митної служби; визначити та проаналізувати інновації правового регулювання реалізації кадрової політики в митних органах України на сучасному етапі державотворення; сформулювати пропозиції щодо удосконалення національного законодавства про вступ на державну службу в митні органи.

Методологічне підґрунтя дослідження становить цілісна та узгоджена система методів, способів та прийомів наукового пізнання, що дозволила проаналізувати обране правове явище у єдності його соціального змісту та юридичної форми.

Усвідомлення колізійних питань правового регулювання реалізації кадрової політики в національній митній службі та пропоновані зміни до чинного законодавства дозволять забезпечити доступність, відкритість, прозорість вступу на державну службу в митні органи. В результаті це дозволить сформувати професійний та якісний кадровий потенціал Держмитслужби, збільшить довіру міжнародних партнерів та громадянського суспільства до проведених реформ.

Ключові слова: міжнародний досвід, державна служба, митне законодавство, державна служба в митних органах, колізії, реформи.

Список використаних джерел:

1. Національна стратегія доходів до 2030 року : схвалено розпорядженням КМУ України від 27.12.2023 р. № 1218-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-skhhvalennia-natsionalnoi-strategii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення: 01.10.2025).
2. Середньостроковий план заходів з досягнення цілей реформування митних органів у рамках реалізації Національної стратегії доходів до 2030

року : затверджено розпорядженням КМ України від 04.09.2025 р. № 835-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2025-%D1%80#n11> (дата звернення: 01.10.2025).

3. План діяльності Державної митної служби України на 2025 рік : затверджено наказом Мініфіну від 01.05.2025 р. № 221. URL: <https://customs.gov.ua/plani-ta-zviti-roboti> (дата звернення: 01.10.2025).

4. План реформування Державної митної служби України на 2024–2030 роки : затверджено наказом Держмитслужби від 24.05.2024 р. № 686. URL: <https://customs.gov.ua/plani-ta-zviti-roboti> (дата звернення: 01.10.2025).

5. Концепція системи управління талантами в Державній митній службі України : затверджено наказом Держмитслужби від 27.05.2024 р. № 694. URL: <https://customs.gov.ua/upravlinnia-personalom> (дата звернення: 01.10.2025).

6. Стратегія управління персоналом Державної митної служби України 2025–2030 (HR-стратегія Держмитслужби): затверджено наказом Держмитслужби від 16.09.2025 № 1004. URL: <https://customs.gov.ua/robotaz-personalom> (дата звернення: 20.10.2025).

7. The Principles of Public Administration SIGMA/OECD. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805.html (дата звернення: 01.10.2025).

8. Звіт за результатами опитування служб управління персоналом щодо потреб у наданні методичної допомоги з питань управління людськими ресурсами. НАДС. К., 2021. 30 с.

9. Сприйняття державного управління державної служби України : Звіт з кількісного дослідження. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/19/acceptance_of_public_administration_and_civil_service_by_citizens_of_Ukraine.pdf (дата звернення: 01.10.2025).

10. Положення про Державну митну службу України : затверджено постановою КМ України від 06.03.2019 р. № 227 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2025).

11. Положення про Одеську митницю : затверджено наказом Держмитслужби від 29.10.2020 р. № 489. URL: <https://customs.gov.ua/documents/prozatverdzhennia-polozhen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237> (дата звернення: 01.10.2025).

12. Про митну справу в Україні : Закон України від 25.06.1991 р. № 1262-XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 575.

13. Митний кодекс України від 1212.1991 р. № 1970-XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 16. Ст. 203.
14. Про державну службу Закону України в редакції від 1612.1993 р. № 3723-XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
15. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затверджено постановою КМ України від 09.02.1993 р. № 97 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-93-%D0%BF/card6#Public> (дата звернення: 01.10.2025).
16. Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 446 с.
17. Мельник О. М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.
18. Приймаченко Д. В., Щербина В. І. Законодавство про проходження служби працівниками митної служби: співвідношення зального та спеціального. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 110–116.
19. Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : дис.. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2008. 203 с.
20. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38. Ст. 288.
21. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–48. Ст. 552.
22. Дисциплінарний статут митної служби України : затверджено Законом України від 06.09.2005 р. № 2805-IV (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 42. Ст. 467.
23. Про Міністерство доходів і зборів : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2013. № 22. Ст. 739.
24. Про Національну митну службу України : проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655 (дата звернення: 02.10.2025).
25. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.; Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.

26. Іванов С. В. Інституційне забезпечення реалізації державної митної політики в Україні. *Підприємництво, господарство та право*. 2018 № 8. С. 83–89.

27. Дорофєєва А. М. Сучасні тенденції реформування митних органів: стандарти та реалії. *Правова позиція*. 2016. № 2 (17). С. 32–41.

28. Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1. С. 68–76.

29. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : постанова КМ України від 18.12.2018 р. № 1200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2025).

30. Положення про Державну митну службу України: затверджено постановою КМ України від 06.03.2019 р. № 227 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2025).

31. Положення про Одеську митницю: затверджено наказом Держмитслужби від 29.10.2020 р. № 489. URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-polozhen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237> (дата звернення: 01.10.2025).

32. План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 р. № 569-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.10.2025).

33. Порядок реалізації експериментального проєкту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності : затверджено постановою КМ України від 30.09.2020 р. № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.10.2025).

34. Приймаченко Д. В. Приймаченко В. Д. Правові та організаційні засади добору кадрів на вакантні посади в митні органи: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2022. № 1. С. 19–27.

35. Реформа митниці. Тестування з питань кваліфікації та благонадійності. URL: https://mof.gov.ua/uk/qualification_and_reliability_testing-475 (дата звернення: 02.10.2025).

36. Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів : проєкт Закону від

30.12.2021 р. № 6490. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/38722> (дата звернення: 03.10.2025).

37. Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів : проект Закону від 18.01.2022 р. № 6490-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3877> (дата звернення: 03.10.2025).

38. Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів : проект Закону від 06.04.2023 р. № 6490-д. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=6490-%D0%B4&conv=9> (дата звернення: 03.10.2025).

39. Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів : Закон України від 17.09.2024 р. № 3977-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#Text> (дата звернення: 03.10.2025).

40. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань реформування митних органів : постанова КМ України від 03.12.2024 р. № 1365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

41. Про затвердження порядку укладання контракту про проходження служби в митних органах та Типової форми контракту про проходження служби в митних органах : постанова КМ України від 04.03.2025 р. № 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

42. Про затвердження Порядку проведення психофізичного опитування посадових осіб митних органів та кандидатів на зайняття посад державної служби в митних органах із застосуванням поліграфа : постанова КМ України від 01.04.2025 р. № 366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

43. Деякі питання проведення перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів : постанова КМ України від 29.04.2025 р. № 487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

44. Деякі питання оплати праці посадових осіб та працівників митних органів : постанова КМ України від 23.05.2025 р. № 618.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

45. Про затвердження Порядку організації та проведення атестації, оцінювання доброчесності та професійної компетентності посадових осіб митних органів під час проведення атестації : постанова КМ України від 08.09.2025 р. № 1100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2025-%D0%BF#n125> (дата звернення: 04.10.2025).

46. Положення про Дисциплінарний комітет Державної митної служби України : затверджено наказом Мініфіну від 18.04.2025 р. № 210. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0859-25#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

47. Порядок проведення ротації посадових осіб митних органів : затверджено наказом Мініфіну від 05.05.2025 р. № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0938-25#Text> (дата звернення: 04.10.2025).

48. Порядок проведення перевірки рівня митних, компетенцій, форма та порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку посадових осіб митних органів : затверджено наказом Мініфіну від 29.09.2025 р. № 497. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20497.pdf> (дата звернення: 04.10.2025).

49. Перелік митних компетенцій та їх рівнів для посад державної служби категорій «Б» і «В» у митних органах : затверджено наказом Держмитслужби від 24.03.2025 р. № 278. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 20.10.2025).

50. Про затвердження професійного стандарту «Інспектор митний» : наказ Держмитслужби від 15.10.2025 р. № 1234. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 20.10.2025).

51. Про проведення щорічного конкурсу «Код митника» : наказ Держмитслужби від 18.11.2025 р. № 1551. URL: <https://customs.gov.ua/robota-z-personalom> (дата звернення: 25.11.2025).

РОЛЬ КЕРІВНИКА АПАРАТУ СУДУ В ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОХОДЖЕННІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ

П. М. Ольшевський,

*аспірант кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права КНУ ім. Т. Шевченка
Головний консультант Київського апеляційного суду,
вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Україна*

Вступ

Ефективність функціонування судової влади значною мірою залежить від належної організації роботи судів, зокрема від чіткого розподілу повноважень між суддями та апаратом суду. В Україні на практиці спостерігається низка проблем, пов'язаних із нечітким правовим статусом керівника апарату суду, відсутністю детального нормативного регулювання його повноважень, порядку призначення та відповідальності. Така невідзначеність призводить до дублювання функцій між головою суду і керівником апарату, ускладнює управління персоналом та організаційне забезпечення судового процесу. Крім того, чинне законодавство не забезпечує достатньої незалежності керівника апарату суду від адміністративного впливу, що створює ризики для стабільності та ефективності роботи суду.

Попри те, що законодавство України визначає загальні засади статусу керівника апарату суду, значна частина його функціонального навантаження залишається нерозкритою або недостатньо деталізованою. Неврегульованість окремих процедур, відсутність чітких кваліфікаційних вимог, колізії у взаємодії між керівником апарату та головою суду створюють ризики неузгодженості в організації публічної служби працівників апарату суду. Це зумовлює необхідність комплексного дослідження ролі керівника апарату у формуванні кадрової політики, доборі персоналу, дисциплінарному провадженні, оцінюванні та розвитку публічних службовців, які забезпечують діяльність суду.

У зв'язку з цим постає об'єктивна необхідність у перегляді існуючої моделі організації діяльності апарату суду та вдосконаленні правового статусу його керівника як важливої ланки у системі судового управління. Водночас важливим є аналіз зарубіжного досвіду, адже у країнах Європейського Союзу та інших правових системах моделі організації судової

адміністрації демонструють різні підходи до співвідношення судових і адміністративних функцій. Порівняння української моделі з Польською, Американською та Німецькою системами дозволяє визначити оптимальні шляхи вдосконалення правового статусу керівника апарату суду та підвищення ефективності управління персоналом.

I. Правовий статус керівника апарату суду та його роль в організації проходження публічної служби працівниками апарату суду

Правовий статус керівника апарату суду це сукупність його прав, обов'язків, повноважень, відповідальності та гарантій, визначених законом, які регулюють його місце і роль в організаційному забезпеченні діяльності суду, а саме виконання керівником апарату його посадових обов'язків у здійсненні управління апаратом суду.

Сфера судового адміністрування як зазначає Вільгушинський М. Й. є одним із напрямів, у межах якого національне законодавство розвивається шляхом адаптації напрацьованих міжнародною практикою підходів. Однією з ключових рис цього інституту виступає його дуалістична природа, що передбачає поділ управлінських повноважень у суді між судовим адміністратором (керівником апарату суду) та головою суду. Такий розподіл сприяє звільненню останнього від виконання функцій, не пов'язаних безпосередньо із здійсненням правосуддя.

Дуалістична модель судового адміністрування, продовжує Вільгушинський М. Й. поступово закріплюється у національній правовій системі. Відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», статус керівника апарату суду визначено на нормативному рівні. На нього покладається персональна відповідальність за належне організаційне забезпечення діяльності суду, суддів та судового процесу, а також за ефективне функціонування автоматизованої системи документообігу. До кола його повноважень належить призначення та звільнення працівників апарату суду, застосування заходів заохочення і дисциплінарних стягнень⁸⁴⁹.

Таким чином, керівник апарату виконує ключову роль в організаційному забезпеченні роботи суду та забезпеченні належних умов для здійснення правосуддя, причому його адміністративні функції закон визначає достатньо чітко та конкретно.

⁸⁴⁹ Вільгушинський М. Й. Щодо статусу голови суду в умовах реформування судової системи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 17–24. С. 20.

Нормативне закріплення статусу керівника апарату суду фактично завершило тривалі дискусії щодо меж повноважень голови суду та доцільності покладення на нього функцій, не властивих суддівській діяльності. Передача адміністративно-організаційних повноважень до компетенції судового адміністратора (керівника апарату суду) стала важливим етапом у розмежуванні управлінських і правосудних функцій у системі судової влади⁸⁵⁰.

Варто зауважити, що тоді як повноваження керівника апарату чітко визначені Законом України «Про судоустрій і статус суддів», функціональні обов'язки голови суду та його заступника не мають такого рівня деталізації. Відповідно до чинного законодавства, голова суду виконує представницькі функції, забезпечує реалізацію рішень зборів суддів і здійснює контроль за діяльністю керівника апарату суду.

Так, дослідник Ю. В. Юрченко зазначає, що апарат суду становить сукупність суб'єктів публічної адміністрації – державних службовців, які здійснюють свою діяльність відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про державну службу». Науковець підкреслює, що ці працівники, поряд з іншими суб'єктами публічної адміністрації, сприяють реалізації права фізичних і юридичних осіб на справедливе та гуманне адміністративне судочинство. Водночас їхня роль є опосередкованою, адже вони не здійснюють правосуддя безпосередньо, а забезпечують суддям належні умови для ефективного виконання їхніх професійних функцій⁸⁵¹.

Науковиця С. Ю. Обрусна зауважує, що в українській науковій та управлінській традиції для позначення процесів, пов'язаних із організацією діяльності судів, у різні періоди використовувалися поняття «судове управління», «організаційне керівництво судами» та «організаційне забезпечення судів». Ці терміни отримали певне теоретичне обґрунтування й нормативне відображення, проте між ними існують відмінності у змістовному наповненні. У зв'язку з цим у науковій літературі сформувалося кілька підходів до їх інтерпретації та розмежування⁸⁵².

⁸⁵⁰ Вільгушинський М. Й. Щодо статусу голови суду в умовах реформування судової системи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 17–24. С. 21.

⁸⁵¹ Юрченко Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері судочинства. Правознавство. Випускний курс. Київ: Університет «Україна», 2013. 296 с. С. 56.

⁸⁵² Обрусна С. Ю. Поняття судового управління: проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 42–46. С. 42.

Зокрема науковець А. А. Стрижак тлумачить поняття «організаційне керівництво судами» як діяльність голови відповідного судового органу, спрямовану на створення належних умов для ефективної роботи судів – носіїв судової влади. Таке керівництво полягає у забезпеченні своєчасного, повного й об'єктивного розгляду справ, що перебувають у провадженні суду, без втручання у зміст судових рішень чи надання вказівок щодо застосування норм матеріального або процесуального права⁸⁵³.

Зазначений термін увійшов у юридичну практику в період, коли функції управління діяльністю судових органів було передано від органів юстиції до Верховного та обласних судів. Поняття «організаційне керівництво судами» певний час продовжувало використовуватися й після відновлення повноважень Міністерства юстиції СРСР та його місцевих структур, позначаючи їх виконавчо-розпорядчу діяльність. Водночас аналіз положень чинного Закону України «Про судоустрій України» свідчить, що зазначений термін нині не застосовується щодо діяльності органів виконавчої влади, компетентних у сфері судового адміністрування⁸⁵⁴.

Натомість він використовується для окреслення внутрішніх напрямів роботи керівників судових установ, що не передбачають зовнішнього організаційного впливу з боку законодавчої чи виконавчої влади або глави держави. Таким чином, поняття «організаційне керівництво судами» має вузький зміст, ніж «судове управління».

Отже, під організаційним керівництвом судом слід розуміти діяльність голови суду, його заступників та керівника апарату суду, спрямовану на формування, підтримання й забезпечення належних, достатніх і допустимих умов для ефективного виконання суддями своїх професійних обов'язків⁸⁵⁵.

Додамо, що така діяльність має адміністративно-організаційний характер і не передбачає втручання у здійснення правосуддя, дотримуючись принципів незалежності та неупередженості суддів.

⁸⁵³ Стрижак А. А. Судове управління в Україні. Теоретичні основи і правове регулювання. Ужгород : Патент, 2004. 120 с. С. 28.

⁸⁵⁴ Обрусна С. Ю. Поняття судового управління: проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 42–46. С. 42.

⁸⁵⁵ Куценко В. Д. Значення Державної судової адміністрації України у взаємодії Керівника апарату суду з Головою суду з управління роботою судової установи. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2 (1). С. 243–247. С. 244.

Окремо слід згадати про добір керівників апарату у системі правосуддя. Відповідно до закону, призначення керівника апарату апеляційного суду здійснює Голова Державної судової адміністрації України за погодженням із головою відповідного суду. Як правило, на цю посаду також проводиться конкурсний добір, однак остаточне рішення про призначення приймається керівництвом ДСА. Голова суду має право погоджувати чи не погоджувати кандидатуру, що є важливим механізмом врахування думки суддівського корпусу. Така процедура покликана знайти баланс між вимогами державної служби (меритократичний добір) та потребами конкретного суду (довіра до керівника апарату). При цьому важливо відзначити доцільність підсилення незалежності апаратів судів від зовнішнього адміністрування, але наразі модель із залученням ДСА в призначення керівників апаратів вважається оптимальною для забезпечення єдиних стандартів служби в судах.

Роль керівника апарату суду у проходженні публічної служби державними службовцями в органах судової влади в Україні щонайкраще досягається за допомогою окреслення його завдань та функцій.

Якщо узагальнити, то відповідно до положень статті 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁸⁵⁶ керівник апарату суду має повноваження щодо призначення на посади та звільнення працівників апарату суду, тобто він фактично формує кадровий склад апарату (зокрема, відповідна пряма вказівка щодо судових розпорядників відображена у частині другій статті 159 цього Закону).

Загалом кадрова політика в судах спрямована на формування високопрофесійного апарату. Якісний добір кадрів та їхній професійний розвиток є одним із найефективніших засобів підвищення результативності роботи судової влади. Саме тому у системі регулярно проводяться навчання, підвищення кваліфікації працівників судів, діє система оцінювання результатів службової діяльності, що дозволяє виявляти потреби в навчанні та планувати кар'єрне просування. Кадрові аспекти проходження служби також охоплюють питання мотивації і утримання персоналу, оскільки умови оплати праці в державній службі не завжди

⁸⁵⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 30.10.2025).

конкурентні з приватним сектором. В судах, де навантаження досить високе, важливо забезпечити належні стимули для досвідчених працівників залишатися на службі – через прозорі можливості кар’єрного росту, надбавки за вислугу років, преміювання за результатами роботи тощо.

Наведене означає, що від нього залежить підбір фахівців, їх розстановка відповідно до кваліфікації, забезпечення безперервності роботи судової адміністрації. Керівник апарату несе персональну відповідальність за якість кадрової політики, адже саме він оцінює ділові та моральні якості кандидатів, погоджує прийняття нових працівників, забезпечує їх ознайомлення з вимогами державної служби та посадовими обов’язками.

Крім того, він здійснює дисциплінарні та мотиваційні функції – має право застосовувати заохочення до працівників, які відзначилися сумлінною службою, і, навпаки, накладати дисциплінарні стягнення у разі порушень трудової або службової дисципліни. Це дозволяє підтримувати належний рівень відповідальності, професіоналізму та етичної поведінки працівників апарату.

Важливим аспектом є також те, що добір працівників апарату суду здійснюється на конкурсній основі, що відповідає принципам прозорості, рівного доступу та професіоналізму в публічній службі. Керівник апарату суду координує проведення конкурсу, бере участь у формуванні конкурсних комісій, організовує процес ознайомлення кандидатів із умовами служби, що забезпечує неупереджене та об’єктивне прийняття рішень щодо призначення.

Також, окремої уваги заслуговує проблема адміністративної підпорядкованості: керівник апарату має право накладати стягнення та призначати надбавки, хоча за логікою патронатної служби ці функції мали б належати судді. Аналогічно, положення щодо тимчасового виконання обов’язків додаткового помічника викликає запитання щодо дотримання принципу рівності умов праці та правового статусу⁸⁵⁷.

Правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу», але з урахуванням специфіки діяльності судової влади. Це означає, що керівник апарату повинен забезпечувати дотримання як загальних вимог до державних службовців (щодо етики, несумісності, підзвітності, проходження служби тощо), так і спеціальних

⁸⁵⁷ Табачук Д. О. Правовий статус помічника судді. *Dictum factum*. 2020. № 2 (7). С. 52–58.

положень, пов'язаних із забезпеченням незалежності суддів і нерозголошенням інформації, що стосується здійснення правосуддя.

Таким чином, керівник апарату суду виконує комплекс управлінських, кадрових і контрольних функцій, спрямованих на формування та підтримання професійного корпусу публічних службовців суду. Він є ключовою ланкою між Державною судовою адміністрацією та працівниками апарату, забезпечуючи реалізацію принципів публічної служби, дисципліну, ефективність та стабільність кадрової системи судової установи.

Стаття 156 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» присвячена апарату Верховного Суду, але в рамках досліджуваної теми не надає керівнику апарату додаткових функцій або завдань.

У цьому контексті можна зазначити, що обмежене нормативне регулювання статусу керівника апарату суду в Україні призводить до низки практичних проблем – зокрема, до нечіткого розмежування повноважень між головою суду та керівником апарату, що іноді створює колізії у питаннях управління персоналом, розподілу ресурсів чи організаційного забезпечення. На відміну від цього, у Польщі законодавець приділив значно більшу увагу регламентації статусу директора суду: у Законі «Про устрій загальних судів» детально визначено кваліфікаційні вимоги до кандидатів (зокрема, досвід державної служби, юридична або управлінська освіта), процедуру призначення та звільнення, а також підпорядкування Міністерству юстиції при одночасній координації з головою суду. Така модель забезпечує більш чітку систему підзвітності й знижує ризики адміністративного впливу на суддів, водночас підвищуючи професійний рівень управління судовими установами⁸⁵⁸.

В Україні ж відсутність аналогічної деталізації на рівні закону залишає значну частину питань на розсуд судової адміністрації та внутрішніх положень, що не сприяє стабільності та передбачуваності адміністративних процесів у судах.

Зауважимо, що положення частини третьої статті 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» стали підставою для конституційного звернення Корнієнко Ю. А. щодо абстрактності та неврегульованості процесу висловлення недовіри керівнику апарату суду, зокрема, через

⁸⁵⁸ Шпенова П. Ю. Загальні засади формування кадрів для апарату суду. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 134. С. 182–189. С. 184.

відсутність ясності як розцінювати таку недовіру – як дисциплінарне стягнення чи звільнення з посади. Попри раціональні доводи рішення Конституційного Суду України по згаданій скарзі немає, тому оскаржувана норма в тому ж вигляді існує понині⁸⁵⁹.

У контексті досліджуваної нами теми відсутність ясності в питанні відповідальності керівника апарату суду призводить до можливого ризику тиску на керівника апарату суду, що не дає йому виконувати роботу, в тому числі в частині забезпечення проходження публічної служби своїми підлеглими.

Детальніше роль керівника апарату суду можна дослідити аналізуючи Типове положення про апарат суду⁸⁶⁰. Узагальнимо, що керівник апарату суду виступає не лише як безпосередній керівник персоналу, а й як носій функцій керівника державної служби в апараті суду. Це означає, що керівник апарату забезпечує реалізацію державної кадрової політики, контролює дотримання законодавства про державну службу, організовує конкурсний добір, призначення, переведення, стажування і звільнення публічних службовців суду відповідно до вимог законодавства.

Саме керівник формує штатний розпис, визначає структуру апарату суду, затверджує посадові інструкції, положення про структурні підрозділи, а також слідкує за дотриманням трудової дисципліни, етичних стандартів, правил службового розпорядку та професійної поведінки працівників суду.

Керівник апарату несе персональну відповідальність за створення умов для ефективного виконання підлеглими їхніх обов'язків, у тому числі за підвищення кваліфікації, професійний розвиток і мотивацію персоналу шляхом системи заохочень, преміювання та кар'єрного просування. Водночас він має право застосовувати дисциплінарні стягнення, створює дисциплінарну комісію, розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, забезпечуючи баланс між контролем і дотриманням прав працівників.

⁸⁵⁹ Конституційне звернення з приводу офіційного тлумачення положень ч. 3 ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 07.07.2010 (в редакції Закону № 192-VIII від 12.02.2015). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/18_1035.PDF (дата звернення: 30.10.2025).

⁸⁶⁰ Про затвердження Типового положення про апарат суду : наказ Державної судової адміністрації від 08 лютого 2019 року № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text> (дата звернення: 30.10.2025).

Важливим є й те, що керівник апарату суду виконує функції роботодавця щодо працівників, які не є державними службовцями (патронатна служба, технічний персонал), а також організовує внутрішню комунікацію, координацію між підрозділами, підтримує належні умови праці, охорони праці й техніки безпеки. Через реалізацію зазначених повноважень він фактично формує кадрову політику суду на практичному рівні, визначаючи якість людського ресурсу, професійну культуру та стабільність колективу.

Попри такий детальний аналіз змісту Типового Положення про апарат суду варто звернути увагу й на типові посадові інструкції як для керівників апаратів апеляційного та місцевого суду⁸⁶¹, які концептуально не відрізняються і суттєво не доповнюють вищезгадані акти. Варто звернути увагу, що існують відмінності в посадових інструкціях залежно від інстанції суду.

До прикладу, у пунктах 5 інструкцій відрізняється перелік документів, забезпечення розроблення і подання на затвердження яких покладено на керівника апарату суду. Ймовірно, це друкарська помилка, адже замість «...правил техніки безпеки та вимог інших документів...» (як у типовій посадовій інструкції керівника апарату місцевого суду) у типовій посадовій інструкції керівника апарату апеляційного суду вказано «...правил вимог інших документів...».

Також у пунктах 7 відрізняється перелік працівників, яким керівник апарату суду має право призначати надбавки, доплати та премії – для керівника апарату апеляційного суду додано помічника секретаря судової палати.

Зокрема варто зазначити, що паралельне регулювання правового статусу керівника апарату суду в положенні про апарат суду та його посадовій інструкції створює ризики колізій, тож переконані, що більш коректно з точу зору нормопроєктувальної техніки буде розмістити весь масив норм в рамках посадової інструкції, з бланкетними нормами в положенні про апарат суду.

Таким чином, керівник апарату суду є центральною ланкою у системі проходження публічної служби в суді, забезпечуючи не лише адміністративне управління персоналом, а й реалізацію принципів професійності, етичності, ефективності та підзвітності державних службовців.

⁸⁶¹ Про затвердження типових посадових інструкцій керівника апарату апеляційного суду, керівника апарату місцевого суду : наказ Державної судової адміністрації від 13 січня 2021 року № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0009750-21#Text> (дата звернення: 30.10.2025).

2. Статус керівника апарату суду: зарубіжний досвід та українські перспективи

У світовій практиці існують два головні підходи до того, як організовується робота апарату суду. Перший, який застосовується в більшості країн – зокрема у США, Польщі та Франції, полягає в тому, що апарат суду займається лише організаційними питаннями: діловодством, кадрами, фінансами, технічним забезпеченням. Судді при цьому не беруть участі в управлінні, а зосереджуються виключно на здійсненні правосуддя. Другий підхід, типовий для Німеччини та Австрії, побудований інакше: там частину або й усі функції з управління апаратом суду виконують самі судді, поєднуючи адміністративні обов'язки з розглядом справ⁸⁶².

У більшості країн світу управління персоналом суду здійснюється не суддями, а спеціально призначеними адміністраторами – посадовими особами, які відповідають за організаційну, кадрову та фінансову роботу суду. Залежно від держави, ця посада може мати різні назви – керівник апарату, директор, секретар, координатор чи управляючий суду.

Наприклад, у США, Скандинавських країнах, Фінляндії, Нідерландах, Німеччині та Канаді адміністративне управління судом покладено саме на таких фахівців.

У Канаді ж до 1960-х років ці функції виконували самі судді, що включало не лише розгляд справ, а й технічні обов'язки – отримання матеріалів, організацію слухань, збір і перерахування штрафів. Така практика виявилася неефективною, оскільки відволікала суддів від основного завдання – здійснення правосуддя. Тому поступово було проведено розмежування між адміністративними та судовими функціями, а частину повноважень передано професійним адміністраторам⁸⁶³.

До прикладу у Німеччині судова влада має федеративну організацію: кожна федеральна земля контролює свої суди через Міністерство юстиції землі. Зокерма, адміністративне керівництво судами формально належить президентові суду або директору суду, які за посадою поєднують суддівські функції (розгляд справ) з адміністративними обов'язками.

⁸⁶² Малихіна А. О. Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення роботи апарату суду. *Юрист України*. 2014. № 2 (27). С. 18–24, С. 19.

⁸⁶³ Мельник В. «Методи управління персоналом на державній службі»: вітчизняні та зарубіжні підходи. *Věda a perspektivy*. 2022. № 7 (14). С. 63–74. С. 74.

Також варто відзначити, що працівники апаратів судів у Німеччині здебільшого є державними службовцями відомчого підпорядкування при Міністерствах юстиції земель. Таким чином, керівники судів (президенти) отримують підтримку від кваліфікованих менеджерів і службовців, які здійснюють будівельно-господарське, фінансове та технічне обслуговування.

З 2001 року у Польщі запроваджено посаду директора суду, який аналогічно до українського керівника апарату, «керує діяльністю адміністрацією суду» і відповідає за реалізацію завдань щодо фінансів, кадрів та матеріально-технічного забезпечення.

Разом з тим на відміну від вітчизняної системи призначення в Польщі директора суду призначає Міністр юстиції за погодженням з головою відповідного суду, він несе відповідальність за виконання бюджету, кадрову політику в апараті суду, навички держслужбовця.

Польський досвід свідчить, що така модель дозволяє розвантажити суддів від бюрократичних завдань і залучити професіоналів цивільної служби в управлінні судами. Водночас у Польщі констатують ризик значного впливу виконавчої гілки (через міністра) на судову адміністрацію та необхідність забезпечення прозорого конкурсу на посади директорів (конкурсні процедури передбачені законом «Про суди»).

З наведених прикладів видно, що в усіх моделях судових систем апарат суду виконує функцію забезпечення судового процесу технічними, кадровими та фінансовими ресурсами, що дає можливість судам зосереджуватися на безпосередньому правосудді. Усі системи визнають необхідність професійних менеджерів у судах, а також конкурсних процедур підбору кадрів. Водночас відмінності полягають у співвідношенні влади між суддями, адміністрацією судів і виконавчою владою.

Для України найдоцільніше було б запозичити змішану модель управління, яка поєднує ефективність адміністративного апарату із збереженням певного рівня контролю з боку суддівського корпусу за ключовими організаційними питаннями. Водночас повне покладання адміністративних функцій на суддів, як у Німеччині чи Австрії, оскільки це, навряд чи є доцільним – це перевантажує суддів і відволікає їх від розгляду справ.

Окрім цього оптимальним було б законодавчо закріпити чіткий статус керівника апарату суду як професійного адміністратора, визначити його кваліфікаційні вимоги, обсяг повноважень і механізм взаємодії з головою суду. Такий підхід дозволив би забезпечити стабільність управління,

зменшити бюрократичний тиск на суддів і водночас зберегти незалежність судової влади, оскільки судді залишалися б зосередженими виключно на здійсненні правосуддя.

Висновки

Отже, інститут керівника апарату суду в Україні посідає ключове місце у забезпеченні ефективного функціонування судової системи та належної організації роботи судів. Попри нормативне закріплення його статусу, чинне законодавство все ще не є достатньо деталізованим в частині окремих аспектів його діяльності, що створює потенційні управлінські колізії та ризики впливу. На нашу думку вирішення цієї проблеми можливе шляхом удосконалення законодавства за зразком європейських моделей, зокрема польської, яка поєднує професійне адміністрування судів із збереженням незалежності судової влади. У свою чергу посилення ролі керівника апарату як висококваліфікованого адміністратора, розмежування його компетенції з повноваженнями голови суду та чітке визначення процедур відповідальності дозволить забезпечити стабільність кадрової політики, прозорість управлінських процесів і підвищити ефективність функціонування судів без загрози незалежності суддів.

Анотація

Розглянуто роль керівника апарату суду як ключової фігури у системі управління персоналом судових установ та організації проходження публічної служби секретарями судових засідань, помічниками суддів та іншими публічними службовцями. Автор зосереджується на проблемі недостатньої визначеності правового статусу керівника апарату суду, нечіткості розмежування його повноважень із головою суду, а також на практичних аспектах його діяльності у сфері кадрової політики. Зазначено, що ефективність функціонування судової влади безпосередньо залежить від якості організаційного забезпечення роботи судів, зокрема від професійного рівня та компетентності осіб, які обіймають посади в апараті суду. Керівник апарату суду виконує подвійне завдання – з одного боку, він є управлінцем, відповідальним за добір, оцінювання, мотивацію та дисципліну працівників, а з іншого – виступає гарантом реалізації принципів публічної служби, забезпечуючи дотримання законності, етики, неупередженості та професійності. Особливу увагу приділено аналізу положень Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» та підзаконних актів, які визначають компетенцію керівника апарату суду. Встановлено, що чинна нормативна база хоч і окреслює основні напрями його діяльності, проте не забезпечує належної деталізації процедур кадрового управління, що створює потенційні колізії у сфері взаємодії між суддівським корпусом і адміністративним апаратом. У роботі розглянуто питання реалізації керівником апарату суду повноважень щодо призначення, переведення, заохочення та дисциплінарного впливу на працівників апарату, організації конкурсів на зайняття посад, контролю за дотриманням вимог законодавства про державну та публічну службу. Зазначено, що його діяльність має вирішальне значення для формування стабільного, професійного та етично орієнтованого кадрового складу судової установи. Порівняльний аналіз зарубіжних моделей управління судами показує, що в різних країнах існують дві основні тенденції: перша передбачає відокремлення суддів від адміністративних функцій (характерна для Польщі, Франції, США), друга – їх поєднання (поширена у Німеччині, Австрії). З урахуванням українських реалій обґрунтовано доцільність упровадження змішаної моделі, у межах якої судді зосереджуються на здійсненні правосуддя, а керівник апарату виконує функції професійного адміністратора. Запропоновано вдосконалити законодавче регулювання статусу керівника апарату суду шляхом визначення кваліфікаційних вимог, процедур призначення та відповідальності, а також конкретизації його ролі у проходженні публічної служби працівниками суду. Наголошено, що підвищення ефективності діяльності керівника апарату суду сприятиме оптимізації кадрових процесів, підвищенню прозорості управління та зміцненню інституційної незалежності судової влади. Результати дослідження підкреслюють, що посилення ролі керівника апарату як управлінця нового типу є необхідною умовою для формування сучасної, професійної та відповідальної судової адміністрації.

Ключові слова: керівник апарату суду, державна служба, публічна служба, організаційне забезпечення суду, судове адміністрування, управління персоналом.

Список використаних джерел:

1. Вільгушинський М. Й. Щодо статусу голови суду в умовах реформування судової системи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 17–24.

2. Конституційне звернення з приводу офіційного тлумачення положень ч. 3 ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 07.07.2010 (в редакції Закону № 192-VIII від 12.02.2015). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/18_1035.PDF (дата звернення: 30.10.2025)
3. Куценко В. Д. Значення Державної судової адміністрації України у взаємодії Керівника апарату суду з Головою суду з управління роботою судової установи. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2 (1). С. 243–247.
4. Малихіна А. О. Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення роботи апарату суду. *Юрист України*. 2014. № 2 (27). С. 18–24.
5. Мельник В. «Методи управління персоналом на державній службі»: вітчизняні та зарубіжні підходи. *Věda a perspektivy*. 2022. № 7 (14). С. 63–74.
6. Обрусна С. Ю. Поняття судового управління: проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 42–46.
7. Про затвердження типових посадових інструкцій керівника апарату апеляційного суду, керівника апарату місцевого суду : наказ Державної судової адміністрації від 13 січня 2021 року № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0009750-21#Text> (дата звернення: 30.10.2025).
8. Про затвердження Типового положення про апарат суду : наказ Державної судової адміністрації від 08 лютого 2019 року № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text> (дата звернення: 30.10.2025).
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 30.10.2025).
10. Стрижак А. Судове управління в Україні. Теоретичні основи і правове регулювання. Ужгород : Патент, 2004. 120 с.
11. Шпенова П. Ю. Загальні засади формування кадрів для апарату суду. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 134. С. 182–189.
12. Юрченко Ю. В Адміністративно-правове регулювання у сфері судочинства. Правознавство. Випускний курс. Київ : Університет «Україна», 2013. 296 с.
13. Табачук Д. О. Правовий статус помічника судді. *Dictum factum*. 2020. № 2 (7). С. 52–58.

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Янюк Наталія Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000, Україна*

Вступ

Поняття «служба в органах місцевого самоврядування» відносно нове у національному законодавстві і його поява зумовлена потребою органів місцевого самоврядування мати власних корпус службовців, здатних професійно та неупереджено виконувати завдання територіальної громади. Правову основу для цієї служби Конституція України, прийнята 28 червня 1998 року⁸⁶⁴, зокрема у ст. 5 визначено, що здійснення територіальною громадою питань місцевого значення може відбуватися як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, які, в свою чергу, мають бути представлені висококваліфікованими службовцями. У розвиток цього, у частині другій ст. 38 Конституція України закріплено право рівного доступу громадян як до державної служби, так і до служби в органах місцевого самоврядування, як двох основних складових публічної служби. В умовах децентралізації публічної влади, що супроводжується передачею окремих повноважень від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів, зростає інтерес до служби в органах місцевого самоврядування. Лише завдяки професійному і злагодженому механізму виконання завдань цих органів і вміння враховувати місцеві потреби та узгоджувати їх із загальнодержавними інтересами, можна досягнути успіхів у реалізації багатьох програм щодо розвитку місцевого самоврядування, а підвищить якість надання адміністративних та інших публічних послуг населенню. На розвиток служби в органах місцевого самоврядування вплинула і реформа адміністративно-територіального устрою та прийняття адміністративно-процедурного законодавства.

⁸⁶⁴ Конституція України від 28.06.1996 р зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

Попри важкий період у житті всієї країни, зумовлений повномасштабним вторгненням Російської Федерації і запровадженням правового режиму воєнного стану, процес децентралізації триває, щоправда повільніше, ніж хотілося б, і його результатом стало прийняття довгоочікуваного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023)⁸⁶⁵. Закон заклав нові підходи, які відображають європейські засади місцевого самоврядування та стандарти публічної служби, відображає гармонізацію з нормами законодавства про державну службу, і має важливе значення для забезпечення успішного проведення заходів по децентралізації публічної влади.

1. Генеза інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні

Виникнення служби в органах місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане зі створенням в Україні власної моделі місцевого самоврядування, що стало можливим з часу проголошення незалежності держави. Служби в органах місцевого самоврядування притаманні як загальні риси, що спільними для всіх видів служби, так і спеціальні, які характерні тільки для цього виду. Розкриваючи зміст поняття «служба», професор Л. В. Коваль у своїй праці, – курсі лекцій з «Адміністративного права України» (1994 р.), зазначив, що «процес праці завжди веде до роздроблення економічно залежних конкретних його видів, відповідно до чого, диференціації з часом ускладнюється і як наслідок зростає потреба просторової координації, стабільних зв'язків між виробниками»⁸⁶⁶. Терміном «служба» позначається діяльність, яка полягає «в інтелектуальній праці, спрямованій на забезпечення «чужих» інтересів із одночасною підзвітністю та підконтрольністю службовців особі (органу), який їх наймає»⁸⁶⁷. Служба є «різновидом інституціоналізованої суспільно корисної діяльності людини», тобто такої, яка «пов'язана, насамперед, з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей»⁸⁶⁸.

⁸⁶⁵ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁶⁶ Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій. К. : Основи, 1994. С. 19.

⁸⁶⁷ Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. С. 122. 576 с.

⁸⁶⁸ Біла-Тіунова А. Р., Стець О. М. Службове право України : підручник. Одеса : Фенікс, 2022. С. 16. 771 с.

Служба допомагає владному суб'єкту здійснювати координацію чи управління значною кількістю осіб з метою узгодженості їхньої праці. Цей вид інтелектуальної діяльності здійснюється групою професійно підготовлених осіб, які дотримуються наперед встановлених правил, забезпечують виконання завдань владного суб'єкта, який їх призначив на посади і який оплачує їхню діяльність. Застосувавши теорію ідеальної бюрократії, сформульовану німецьким соціологом Максом Вебер, можна виділити ознаки служби в органах місцевого самоврядування: підпорядкування службовців владі «щодо своїх безособових службових зобов'язань»; зайняття певної посади, яка входить у «чітко визначену ієрархію посад», кожна з якої має юридично визначену сферу компетенції; прийняття на службу шляхом процедури призначення (якщо це не виборні посадові особи місцевого самоврядування, оскільки для них встановлені відповідні виборчі процедури); перевірка кваліфікації кандидата «іспитом або ...дипломами»; отримання фіксованої грошової зарплати, здебільшого з правом на пенсію; посада є основною професією (діяльністю) для службовця; просування по службі залежить від рішення керівника (відбувається у розпорядчому порядку); службовець «не володіє займаною посадою» (оскільки посада є елементом служби); службовець «несе сувору дисципліну», його виконання службових обов'язків підлягає контролю⁸⁶⁹.

Вперше про місцеве самоврядування згадано в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1991 р.⁸⁷⁰, зокрема у Преамбулі наголошено, що основною метою є: «утвердити суверенітет і самоврядування народу України» та забезпечити здійснення державної влади «за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу та судову». У Декларації містилися орієнтири для конституційних засад місцевого самоврядування. На той час не вистачало концептуального підходу в питаннях служби в органах місцевого самоврядування, що позначилося на відставанні у законодавчому регулюванні відносин служби. В грудні 1993 року

⁸⁶⁹ Max Weber: The Theory of social and economic organization / translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons edited with an introduction by Talcott Parsons, Illinois : Free Press Glencoe, 1947. 333–334 p. (436). URL: https://ia804503.us.archive.org/32/items/weber-max.-the-theory-of-social-and-economic-organization-1947_202106/Weber%2C%20Max.%20-%20The%20Theory%20of%20Social%20and%20Economic%20Organization%20%5B1947%5D.pdf/

⁸⁷⁰ Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР (БВР)*. 1990. N 31. Ст. 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

був прийнятий Закон України «Про державну службу»⁸⁷¹, який визначив засади формування та функціонування державної служби. Водночас Постановою Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» його дію було поширено «на працівників державних органів Республіки Крим, органів місцевого та регіонального самоврядування, які прирівнюються до відповідних категорій посад службовців, якщо інше не передбачено законодавством України» (п. 2)⁸⁷². Хоча прийнятий Закон України «Про державну службу» не відображав публічно-правової природи державно-службових відносин, а частина норм навпаки – визначала пріоритет норм законодавства про працю (наприклад, щодо дисциплінарної відповідальності та припинення державної служби), проте він заклав основу для інституту державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Це дало можливість відмежувати їх від службової діяльності в установах, організаціях чи підприємствах.

Питанню місцевого самоврядування була приділена у Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України»⁸⁷³. У Договорі містилося положення про те, що здійснення місцевого самоврядування мало відбуватися «через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування» (ст. 4). Органи місцевого самоврядування потребували професійно підготовлених фахівців, що відображало потребу в інституті служби для в цих органів, але в ст. 18 Конституційного договору йшлося про державну службу, а питання служби в органах місцевого самоврядування залишилися поза увагою.

⁸⁷¹ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁷² Постанова Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3724-12#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁷³ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. N 18. Ст. 133. (Втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

Ключовим поворотом у розвитку служби в органах місцевого самоврядування стало прийняття 28 червня 1998 року Конституції України, яка визначила новий етап в історії Українського державотворення. В Конституції України було закріплено засади демократизму, законності, правової держави, розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу судову, і гарантію розвитку місцевого самоврядування, визначено рівний доступ до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Це послужило підставою для прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997)⁸⁷⁴ і Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001)⁸⁷⁵. Державна служба і служба в органах місцевого самоврядування зорієнтовані на досягнення ефективного управління і забезпечення якісної реалізації прав, свобод та інтересів громадян. Відмінними цих видів служби є межі і завдання. З цього приводу професор В. І. Борденюк слушно зазначив, що «система органів місцевого самоврядування є відносно відокремленою частиною цілісного механізму здійснення виконавчої влади ...відмінною рисою ...є лише те, що воно здійснюється на засадах відносної – більшої або меншої автономії, яка визначається з урахуванням політичних, економічних, національних, географічних та інших чинників»⁸⁷⁶. Автор підкреслює публічно-правовий характер відносин цих видів служби. Водночас служба в органах місцевого додатково спрямована на втілення в життя програм розвитку, визначених територіальною громадою чи її представницькими органами, а також на виконання повноважень, делегованих органами виконавчої влади. Згідно зі ст. 140 Конституції України і ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється за принципом поєднання місцевих і державних інтересів. Пріоритетність місцевих інтересів жодним чином не відміння виконання завдань держави. Відтак, служба в органах місцевого самоврядування покликана забезпечити реальний баланс в інтересах територіальної громади та інтересами держави, що відповідає принципу децентралізації, який закріп-

⁸⁷⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України, від 21.05.1997, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁷⁵ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001, зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁷⁶ Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2005. № 6. С. 20.

лений у ст. 132 Конституції України. В умовах децентралізації публічної влади головною метою є реформування місцевих органів публічної влади з метою створення оптимальних варіантів ефективної співпраці між органами публічної влади на місцях. Це зумовило створення належної правової бази, яка б визначила модель місцевого самоврядування і служби в органах самоврядування.

У Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 року зазначалося: «становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) ...має базуватися на таких концептуальних положеннях: служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету; базується на загальних принципах публічної служби в Україні; повинна бути передбачена можливість переходу з державної до служби в органах місцевого самоврядування і навпаки». У подальшому важливий вплив на створення інституту місцевого самоврядування в Україні та служби в органах місцевого самоврядування мала ратифікація у 1997 році Європейської хартії місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15.10.1985)⁸⁷⁷. В Хартії визначено, що місцеве самоврядування є правом і спроможністю «органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Перед законодавцем постало завдання закріпити особливості кожного виду публічної служби, визначивши статус службовців, порядок зайняття посад і проходження служби, професійне навчання службовців, з урахуванням завдань держави і місцевого самоврядування. Інститут служби в органах місцевого самоврядування мав став органічною частиною місцевого самоврядування та забезпечити інтереси територіальної громади. При визначенні завдань служби в органах місцевого самоврядування акценти змістилися

⁸⁷⁷ Європейська Хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15.10.1985). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 05.12.2025).

на першочерговість реалізації місцевих інтересів, на які можуть впливати різні фактори, зокрема географічне розташування території, економічна спроможність громади, кількість населення тощо.

Прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) стало логічним результатом адміністративної реформи і одним із значимих кроків щодо імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, а також початком формування інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні. У ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) визначено: «служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». Цей Закон і сьогодні залишається чинним. Попри його позитивні сторони, в ньому є низка недоліків: по-перше, в його основу були покладені положення Закону України «Про державну службу» (1993), але у 2015 року був прийнятий новий закон, який суттєво відрізняється від попереднього; по-друге, має обмежену дію і стосується лише посадових осіб органів місцевого самоврядування, про що зазначено в Преамбুলі до нього: «визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування», а статус інших професійних службовців залишався поза його регулюванням; по-третє, не встановив порядку переходу з державної служби на службу в органи місцевого самоврядування і навпаки, хоча і не обмежує цього; по-четверте, не повною мірою врегульовано відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування; по-п’яте, хоча у п. 2 Прикінцевих та перехідних положеннях закону наголошено на пріоритеті його норм над дією інших законів, проте згідно зі ст. 20 цього Закону щодо підстав припинення служби в органах місцевого самоврядування надаються переваги Кодексу законів про працю України; по-шосте, не закріплено політично неупередженого характеру служби, який був задекларований в Концепції адміністративної реформи.

2. Трансформація служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні

Комплексний аналіз інституту служби в органах місцевого самоврядування дозволив виявити різні грані та оцінити його роль в умовах децентралізації публічної влади. У юридичній літературі відсутній єдиний підхід у визначенні поняття «децентралізація». Одні характеризують децентралізацію як «сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів, котрі передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям», «передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищестоящих» або як «розширення мереж ведення і влади місцевих адміністративних органів та установ суспільного самоврядування». Вони показують, що децентралізація спрямована на розширення можливостей для місцевого самоврядування⁸⁷⁸. Інші визначають її як спосіб публічної влади, за якого «територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність можу відбуватися винятково з метою нагляду за законністю в передбачуваних законом випадках і відповідних формах»⁸⁷⁹. У цьому випадку наголошено на самостійності територіального утворення щодо прийняття рішень з питань місцевого значення і обмеженість втручання з боку органів державної влади лише здійсненням наглядових функцій. Натомість професор О. Ф. Андрійко звертає увагу на те, що «децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення». На думку вченої, «демократична держава завжди прагне залучити

⁸⁷⁸ Гультай М. М., Децентралізація публічної влади: європейські здобутки та перспективи України. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблемати перспективи* : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка. Київ ; Щецин, 2022. С. 49. С. 49–52.

⁸⁷⁹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик, та ін. ; Центр політико-правових реформ. К. : Москаленко О. М., 2012. С. 14. 212 с.

громадськість до виконання функцій управління з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини»⁸⁸⁰. Акцент зроблено на взаємодії громадськості з органами держави задля «задоволення потреб людини», оскільки на місцевому рівні це відбувається найчастіше.

Вивчаючи питання взаємовідносин органів державної влади і місцевого самоврядування, професор О. В. Батанов підкреслює важливість реформи у сфері децентралізації влади і зазначає, що «реалізація більшості з вітчизняних реформ безпосередньо залежить від стану організації та функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи організаційно відокремленим і функціонально незалежним від державної влади, стає найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим передусім на реалізацію та захист практично всіх інтересів і запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини й відповідальності публічної влади»⁸⁸¹. Через відсутність децентралізації не можна досягти належного балансу у реалізації місцевих і державних інтересів, але для її проведення не достатньо лише політичного рішення з боку держави, а потрібна згода й спроможність органів місцевого самоврядування взятися за виконання делегованих виконавчою владою повноважень та готовність нести відповідальність за їх виконання. А це залежить від наявності професійно підготовлених кадрів.

Хоча принцип децентралізації закріплений в Конституції України з 1996 року, заходи щодо його реалізації відбувалися досить складно. В історії державотворення України були етапи певного протистояння між окремими ланками публічної влади, що негативно позначилося на розвитку регіонів і підривало довіру населення до публічної влади. Причинами, які не були вирішені при формуванні інституту місцевого самоврядування стали: відсутність чіткого розмежування об'єктів власності; не проведення

⁸⁸⁰ Андрійко О. Ф. Децентралізація виконавчої влади: проблеми і виклики сьогодення. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали V Міжнародної наук.-практ. конференції (12 травня 2023 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Київ ; Львів ; Щецин : ЛНУ імені Івана Франка. 2023. С. 9–13. 208 с.

⁸⁸¹ Батанов О. В. Децентралізація як міжнародний стандарт: актуальні питання рецепції в конституційному праві. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : п'ята щорічна Всеукраїнська науково-практична конференція, Київ, 10 грудня 2021 р. : збірн. тез доп. К. : Вид-во «Аванпост-Прим». С. 25. С. 25–33.

розмежування власних і делегованих повноважень; існування дублювання повноважень в різних органах влади; відсутність зорієнтованості на пріоритеті професійного підходу в доборі кадрів на публічну службу, у тому числі й на службу в органи місцевого самоврядування.

Практика показала, що для забезпечення виконання завдань держави і місцевого самоврядування важливе значення має правове забезпечення та належна організація служби в органах місцевого самоврядування. Професор Ю. П. Битяк наголосив на тому, що «належне функціонування системи місцевого самоврядування пов'язане з правовими засадами його регулювання, відповідністю загальноновизнаним стандартам демократії та соціальної справедливості, оскільки за умов демократичного режиму на цю інституцію покладається найбільше навантаження в здійсненні влади на місцях.... Значною мірою діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана з людьми, службовцями, які працюють в системі цих органів, їх професійними знаннями, професіоналізмом, компетентністю, доброчесністю»⁸⁸².

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) став основою інституту цієї служби, але подальші реформи в цій сфері мали фрагментарний характер. Важливі зміни відбулися після схвалення Урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. В Концепції були чітко окреслені проблеми місцевого самоврядування та служби в цих органах, серед яких «зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування» і «зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень». Водночас у Концепції були окреслені заходи щодо їх подолання. Завданням реформи було «забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування», оскільки на них покладено завдання «професійності надання публічних послуг»⁸⁸³.

Враховуючи публічно-правову природу державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та важливість виконуваних завдань,

⁸⁸² Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. С. 57.

⁸⁸³ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

у 2015 році було підготовлено і подано на розгляд проекти Закону про державну службу і Закону про службу в органах місцевого самоврядування. Проте ці проекти не узгоджувалися між собою, як результат – відсутність гармонізації між ними привела до того, що Закон про службу в органах місцевого самоврядування не був підтриманий парламентом. Натомість Закон України «Про державну службу» був прийнятий 10 грудня 2015 р. Роботу над проектом Закону про службу в органах місцевого самоврядування продовжили і вже 9 лютого 2017 р. Верховна Рада України його прийняла, але Президент України наклав вето. Серед підстав зазначалися відсутність належного механізму щодо конкурсних процедур в органах місцевого самоврядування та непрозорість нарахування посадових окладів, що суперечило єдиним підходам у визначенні оплати праці публічним службовцям.

Паралельно з цим, в державі проводилася робота над прийняттям інших законів, пов'язаних з децентралізацією. В грудні 2019 р. був зареєстрований проект закону № 2598 щодо внесення змін до Конституції України і запровадження в Україні інституту префекта, який мав замінити місцеві державні адміністрації. Префект має стати координатором у реалізації урядових програм і водночас враховувати потреби, які виникають на місцевому рівні, він також мав забезпечувати дотримання законності на місцевому рівні. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики визнав проект такими, що «відповідають європейським та міжнародним стандартам», а також спрямовані на розвиток місцевого самоврядування. На вимогу Асоціації міст України, висловленої 9 січня 2020 р., щодо «категоричної невідтримки» оновленого тексту законопроекту № 2598, він був відкликаний Президентом України як суб'єктом внесення до Верховної Ради України. У січні 2020 р. законопроект № 2598 був повернутий на доопрацювання і дотепер не прийнятий⁸⁸⁴.

У подальшому приймалися інші закони, спрямовані на децентралізацію, зокрема які стосувалися розподілу повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, розширення повноважень органів самоврядування щодо надання адміністративних послуг населенню. Певний вплив на службу в органах місцевого самоврядування

⁸⁸⁴ Янюк Н. Реформування місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації публічної влади: деякі аспекти проблеми. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2024. Випуск 78. С. 219. С. 215–223. URL: <https://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/law/article/view/12292/12636>

мала ліквідація районів з передачею повноважень щодо надання адміністративних послуг та права органам місцевого самоврядування формувати Центри надання адміністративних послуг. Згідно з п. 6. Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі»⁸⁸⁵ дозволялося переводити державних службовців за згодою сторін і без проведення конкурсу з посад адміністраторів попередніх ЦНАП у нові, які утворювалися органами місцевого самоврядування. Водночас жоден із законів – ні про державну службу, ні про службу в органах місцевого самоврядування, не визначають такого механізму. Крім цього, у 2020 році проведення конкурсів було призупинено через карантинні обмеження, запроваджені у зв'язку з пандемією через поширення COVID-19. Поширення отримала негативна практика звільнення державних службовців і призначення на посади адміністраторів у новоутворені ЦНАПи керівниками лише за співбесідою без урахування професійної підготовки та компетентності кандидатів.

У Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки службу в органах місцевого самоврядування було визнано «важливою складовою належного державного управління». Водночас визначено, що вона має формуватися як «професійна та політично неупереджена діяльність на благо держави і громадян, гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, а також гармонізації із законодавством з питань державної служби законодавство з питань служби в органах місцевого самоврядування потребує суттєвого оновлення». Зазначалося, що нове законодавство має забезпечити «підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу до органів місцевого самоврядування та стимулювання кар'єрного зростання; підвищення рівня

⁸⁸⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 3 листопада 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

соціального захисту та матеріального забезпечення службовців органів місцевого самоврядування»⁸⁸⁶.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (2022)⁸⁸⁷ та внесення на його підставі змін до діючого законодавства, загострило і без цього складну ситуацію щодо реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування. Зміни адміністративно-процедурного законодавства поставили перед органами самоврядування нові виклики і без висококваліфікованих фахівців не можна досягти успіху у реалізації програм розвитку місцевого самоврядування. Враховуючи важливість інституту служби в органах місцевого самоврядування у проведенні децентралізації влади, після тривалого і складного законодавчого процесу, 2 травня 2023 року Верховна Рада ухвалила новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який є відображенням європейських підходів у формуванні муніципальної служби. Оскільки прийняття стратегічного для місцевого самоврядування закону відбулося під час дії правового режиму воєнного стану, то це зумовило відкладення набрання ним чинності: «через 6 місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, а законодавчих положень щодо виборних посадових осіб місцевого самоврядування – ще пізніший час, після проведення місцевих виборів. Відтермінування можна використати для підготовки нормативної бази у розвиток положень Закону»⁸⁸⁸.

Згідно зі ст. 1 нового Закону: «служба в органах місцевого самоврядування – це публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». Визначаючи публічний характер служби, законодавець визнав

⁸⁸⁶ Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки від 21.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

⁸⁸⁷ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р., зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁸⁸ Янюк Н. В Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. Випуск № 05. Ч. 2. С. 392–398. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/10/63-1.pdf>

пріоритет законодавства про службу над дією законодавства про працю (ст. 5). З метою підвищення ролі професійності служби у Законі закріплені вимоги щодо професійної компетентності кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування. (ст. 9) і зазначено, що вступ на службу, як правило, здійснюється за результатами конкурсу, за винятком випадків, які передбачені законом (ст. 20), формування кадрового резерву (ст. 35), професійного розвитку службовців (ст. 39). Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023), на відміну від Закону (2001), поширюється на виборних посадових осіб місцевого самоврядування і службовців місцевого самоврядування, яких об'єднано поняттям «посадові особи місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 1). Ці особи виконують «обов'язки, пов'язані з виконанням завдань і функцій місцевого самоврядування щодо: а) підготовки проєктів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, організації виконання таких актів та контролю за їх виконанням; б) надання адміністративних послуг; в) управління комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст; г) управління персоналом в органах місцевого самоврядування; ґ) здійснення інших завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених законом» (п. 11. ст. 2). Ще в грудні 2019 року в Україні було внесено зміни у виборче законодавство, що стосується й виборних посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема цьому приділена увага у ч. 2 і 3 с. 192 Книзі четвертій. «Місцеві вибори» Виборчого кодексу України⁸⁸⁹.

Законом було визначено умови та порядок переведення державних службовців на посади службовців місцевого самоврядування і навпаки. Тож, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) спрямований на формування конкурентоспроможної професійної служби в органах місцевого самоврядування та підвищення її престижності.

3. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: європейські підходи в національному законодавстві

Процес євроінтеграції вплинув на реформу служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Спостерігається оновлення національного законодавства з урахуванням загальноєвропейського досвіду, стандартів належного

⁸⁸⁹ Виборчий кодекс України, від 19.12.2019 р., зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2546> (дата звернення: 05.12.2025).

врядування і європейських стандартів публічної служби. Це також вплинуло на визначення принципів служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до Рекомендації (2007)7 Комітету Міністрів державам-членам щодо належного врядування⁸⁹⁰, публічна служба, у тому числі служба в органах місцевого самоврядування, має сприяти належному врядуванню відповідно до принципів верховенства права та демократії; має забезпечувати ефективність та результативність діяльності органів влади та здійснювати пошук засобів для досягнення найкращих результатів публічного адміністрування.

Поняття принципів свідчить про існування певної закономірності для формування того чи іншого явища, побудови певної цілісної системи й визначення основних ідей щодо розвитку цього явища та відповідної правової регламентації. Законодавче закріплення принципів служби в органах місцевого самоврядування відбувається шляхом поєднання існування об'єктивних зв'язків, які існують у системі службових відносин в органах місцевого самоврядування та їх суб'єктивного визнання, що й дозволило формалізувати ці принципи в законі. На їх визначення вплинули принципи місцевого самоврядування і принципи державної служби, які вже закріплені на рівні закону. Дослідження принципів допомагає з'ясувати їх значення для діяльності органів місцевого самоврядування і виявити особливості ролі службовців у здійсненні завдань місцевого самоврядування. Принципи, з одного боку, дають уявлення про сам інститут служби в органах місцевого самоврядування, а з іншого, – допомагають заповнити існуючі прогалини у правовому регулюванні, коли, керуючись принципом, службовець органів місцевого самоврядування зможе прийняти доцільне рішення. Принципи служби в органах місцевого самоврядування «відображають її об'єктивну природу», «визначають основні засади і закономірності розвитку служби», слугують «основною формування вимог щодо підбору кадрів, особливостей проходження служби, виконання службових завдань, статусу службовців»⁸⁹¹.

⁸⁹⁰ CM/Rec(2007)7 – Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805d5bb1%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805d5bb1%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁹¹ Янюк Н. В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції по удосконаленню. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 97. С. 96–101. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/57/4-2015-pdf>

У правовій літературі підкреслено вплив європейської концепції «доброго врядування» (good governance) на принципи служби в органах місцевого самоврядування, зокрема «результатоорієнтовності, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації доброго врядування»⁸⁹². В Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) також відображені принципи Європейської хартії місцевого самоврядування щодо служби. У ч. 1 ст. 4 нового Закону міститься система принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) патріотизму; 4) служіння територіальним громадам; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) доброчесності; 7) ефективності; 8) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; 9) професіоналізму; 10) політичної неупередженості; 11) прозорості; 12) відкритості; 13) стабільності; 14) самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування; 15) відповідальності.

В основі принципу верховенства права є забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина, які відповідно до ст. 3 Конституції України, визначають зміст та спрямованість діяльності під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування. Водночас в основі принципу законності є положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, які зобов'язують посадових осіб місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Новим є принцип патріотизму, який сформульований так само, як і для державної служби, – «відданості та вірного служіння Українському народові». Принцип служіння територіальним громадам відображає завдання місцевого самоврядування і означає спрямування діяльності службовців «на реалізацію та захист права територіальних громад на місцеве самоврядування, забезпечення їх законних інтересів, визначених Конституцією та законами України. Проте зміст принципу поєднання місцевих і державних інтересів у п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону викладено дещо односторонньо – як «обов'язку під час здійснення повноважень враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері)». Це не узгоджується з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема:

⁸⁹² Зливко С. В., Коваленко В. В., Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021. № 54. Том 1. С. 38–42. URL: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc54/part_1/9.pdf

«п. 4 Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. п. 5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов»⁸⁹³. Варіанти «пристосування» має визначити посадова особа місцевого самоврядування, здійснюючи свої повноваження. Посадова особа має бути обізнана не лише із законодавством, але знати проблеми місцевого значення і вміти знаходити компромісний варіант для забезпечення їх забезпечення, не виходити за межі своїх службових повноважень.

Новим є законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування є принцип доброчесності, що є елементом антикорупційних заходів і полягає у «спрямованості дій на захист публічних інтересів та відмови від превалювання приватного інтересу» (п. 6 ст. 4 нового Закону). Вимоги доброчесності були сформульовані в Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, який ухвалив Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи 7 листопада 2018 року. Службовці органів місцевого самоврядування і виборні посадові особи цих органів мають дотримуватися безсторонності (неупередженості) при виконанні службових повноважень уникати «будь-яких форм упередження та фаворитизму, включаючи кумівство» (ст. 8). Вони не мають допускати виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів (ст. 9), і це перегукується з вимогами національного законодавства – ст. 29 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) і ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції». Антикорупційні заходи спрямовані на усунення загроз для демократичного розвитку місцевого самоврядування і підвищення рівня довіри до служби в органах місцевого самоврядування»⁸⁹⁴.

⁸⁹³ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036 (дата звернення: 05.12.2025).

⁸⁹⁴ Янюк Н. В Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. Випуск № 05. Ч. 2. С. 395. С. 392–398. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/10/63-1.pdf>

Важливо, щоб службовці місцевого самоврядування ефективно виконували свої повноваження, тобто забезпечували раціональне і результативне використання наданих їм ресурсів «для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». Надане їм майно та інші засоби вони мають використовувати відповідно до визначеною мети, не допускаючи привласнення чи неналежного ставлення до нього. Водночас ефективність виконуваних завдань не може встановлюватися тільки кількісними показниками звернень громадян чи винятково негативними актами за результатами проведення контрольно-наглядових заходів. У ч. 2 ст. 38 нового Закону введено поняття «показники результативності, ефективності, якості їх виконання», які встановлюються на основі завдань, покладених на конкретний орган місцевого самоврядування, плану його роботи, а також посадових обов'язків відповідного службовця. Такі завдання мають визначати участь службовця місцевого самоврядування у «досягненні цілей органу місцевого самоврядування, на які спрямовано діяльність такого службовця місцевого самоврядування, та способи їх досягнення».

Принцип рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування передбачає «заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження. Принцип рівного доступу до служби впливає з конституційного положення ч. 4 ст. 38. Водночас таке право не слід розуміти як абсолютне, і при вступі на посаду в органи місцевого самоврядування законом можуть встановлюватися певні обмеження, але з урахуванням застереження, що міститься у ч. 3 ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про недопущення «несправедливої дискримінації»⁸⁹⁵. В Україні діє Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який згідно зі ст. 4 поширюється на службу в органах місцевого самоврядування. А в ст. 18 нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено вимоги і обмеження при вступі на посаду в органи

⁸⁹⁵ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_946 (дата звернення: 05.12.2025).

місцевого самоврядування. На відміну від нового закону, у ст. 12 чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) відсутнє застереження щодо доступу до служби обмежено дієздатних осіб.

Одним із ключових є принцип професіоналізму, тобто «компетентного, об'єктивного і неупередженого виконання посадових обов'язків, постійного підвищення рівня професійної компетентності», як визначено у п. 9 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023). Способами його забезпечення є: законодавче закріплення обов'язковості конкурсного добору, основні вимоги якого визначені (ст. 21); щорічне оцінювання результатів службової діяльності (ст. 38); система навчання і підвищення кваліфікації, що включає складання індивідуальних програм професійного розвитку (ст. 40). У розвиток цих положень Нацслужбою було підготовлено низку актів, які наберуть чинності разом із новим Законом, серед них Типовий порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, від 28 березня 2024 року № 56-24. В ньому визначено єдині вимоги до складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, яка складається «з метою планування професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, спрямованого на набуття та вдосконалення його професійних знань, умінь та навичок, що забезпечують відповідний рівень професійної кваліфікації для його професійної діяльності на займаній посаді відповідно до визначених посадових обов'язків»⁸⁹⁶.

З принципом професіоналізму і принципом стабільності служби пов'язаний принцип політичної неупередженості. У ст. 4 нового Закону цей принцип визначено як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків». Така дефініція повністю відтворює зміст принципу політичної неупередженості на державній службі. Водночас зміст відповідає й принципу політичної нейтральності, який закріплений у ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції».

⁸⁹⁶ Типовому порядку складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затвердженій Національним агентством державної служби України від 28 березня 2024 року № 56-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0529-24#n14> (дата звернення: 05.12.2025).

Як вже зазначалося в літературі, певну дискусію викликає положення п. 8 ч. 2 ст. 80 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» про те, що принцип політичної неупередженості не поширюється на виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Такий підхід суперечить Преамбулі цього ж Закону (2023), в якій йдеться про політично неупереджений характер всієї служби в органах місцевого самоврядування, тобто як професійної, так і на виборних посадах⁸⁹⁷. Також варто врахувати, що виборні посадові особи місцевого самоврядування охоплюються поняттям «адміністративний орган» у розумінні п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру». З цього випливає, що при здійсненні своїх повноважень і прийнятті адміністративних актів, вони не можуть допускати «впливу політичних поглядів на дії та рішення», тобто зобов'язані дотримуватися принципу політичної неупередженості. У Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 неодноразово наголошувалося на важливості формування публічної служби на основі принципів політичної, позапартійності і релігійної нейтральності, щоправда, останній вживався в контексті з державною службою. На думку, професора С. А. Федчишина, принцип релігійної нейтральності включає «антидискримінаційну складову» – заборону «всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг громадянам з огляду на їх належність або неналежність до релігійних організацій, релігійні переконання або ставлення до релігії»⁸⁹⁸. Видається, що його можна застосувати і на службі в органах місцевого самоврядування.

Відповідають концепції належного адміністрування принципи прозорості і відкритості, які закріплені у ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Принцип прозорості полягає в інформуванні про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, якщо це не заборонено положеннями Конституції та законів України. Водночас особи мають право направляти звернення, електронні петиції чи звертатися із запитом про доступ до публічної інформації. Принцип відкритості

⁸⁹⁷ Янюк Н. В Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. Випуск № 05. Ч. 2. С. 392–398. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/10/63-1.pdf>

⁸⁹⁸ Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення : монографія. Харків : Право, 2020. С. 157. 528 с.

полягає у залученні громадськості до управління, у тому числі «шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування».

Подібно як у законодавстві про державну службу, так і в новому Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» було закріплено принцип стабільності, який полягає у «безстроковому призначення службовців і незалежності персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників служби». Згідно зі ст. 31 нового Закону службовець місцевого самоврядування призначається на посаду безстроково, крім випадків, передбачених законом, наприклад, на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким відповідно до закону зберігається посада, чи зайняття виборної посади.

Принцип самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування передбачає формування Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування (ст. 140. Згідно зі ст. 4 нового Закону завершує систему принципів – принцип відповідальності, який полягає в дотриманні посадовими особами місцевого самоврядування «персональної юридичної відповідальності за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків», а в Розділі VIII. цього Закону визначено особливості дисциплінарної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування

Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» створює підґрунтя для формування служби в органах місцевого самоврядування як публічної, професійної і політично неупередженої служби, і має суттєве значення для продовження децентралізації публічної влади в Україні.

Висновки

Дослідивши генезу служби в органах місцевого самоврядування і проаналізувавши нове законодавства, можна виокремити основні підсумки.

Становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні пройшло складний шлях, який був пов'язаний з демократичними перетвореннями в самій державі. На службі часто позначалися всі зміни в політичному житті держави і розвитку місцевого самоврядування, що досить часто приводило до сповільнення реформи самої служби в органах самоврядування.

В умовах децентралізації публічної влади в Україні важливого значення набуває створення такої моделі служби в органах місцевого самоврядування, яка б забезпечила професійне виконання завдань місцевого самоврядування, діяла з урахуванням засад належного врядування і забезпечувала своєчасну комунікацію з населенням, у тому числі й через своєчасне надання якісних адміністративних послуг.

Прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) стало початком якісних перетворень у регулюванні відносин служби в органах місцевого самоврядування, як складової в системі публічної служби. Закон врегулював відносини всієї служби, а термін «посадові особи місцевого самоврядування» охопив виборних посадових осіб місцевого самоврядування і службовців місцевого самоврядування. Публічний характер служби зумовив пріоритетність норм цього закону та інших законів у регулюванні публічної служби щодо дії законодавства про працю.

При підготовці нового закону були врахувати принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, засади належного врядування та положення нового законодавства про державну службу. Серед ключових принципів служби в органах місцевого самоврядування є: верховенство права, доброчесність, професіоналізм, політична неупередженість, забезпечення стабільності та ін.

Анотація

У розділі викладено концептуальні підходи щодо розуміння служби в органах місцевого самоврядування як невід'ємної складової місцевого самоврядування та визначено її роль в умовах децентралізації публічної влади в Україні. Служба супроводжує реформи в місцевому самоврядуванні і водночас сама потребує оновлення. Досліджено складний процес становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування і визначено проблеми, з якими стикалися на цьому шляху, та способи їх подолання. Проведено порівняльний аналіз окремих аспектів законодавства про державну службу та встановлено його вплив на оновлення законодавчого регулювання відносин служби в органах місцевого самоврядування. Підкреслено важливість прийняття у травні 2023 року нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який закріплює професійний підхід до формування цієї служби як складової в системі публічної служби. На відміну від однойменного Закону (2001),

новий закон поширюється на всю службу в органах місцевого самоврядування – як на службовців, призначених за конкурсом, так і на виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Положення нового Закону узгоджуються з Законом України «Про державну службу» (2015), і врегульовують перехід професійних публічних службовців з посад державних органів на посади в органи місцевого самоврядування із збереженням службового стажу. Законом удосконалена системи принципів, аналіз яких показує, що враховані засади вітчизняної моделі публічної служби, а також нові, які відповідають європейським підходам до належного врядування і принципам професійної публічної служби.

Водночас новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» набере чинність пізніше, що зумовлено триваючими воєнними діями і правовим режимом воєнного стану, про що зазначено у його Прикінцевих та перехідних положеннях.

***Ключові слова:** служба в органах місцевого самоврядування, децентралізація публічної влади, законодавство, порівняльний аналіз, належне врядування, професіоналізм.*

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 05.12.2025).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України, від 21.05.1997, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 05.12.2025).
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001, зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 05.12.2025).
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text> (дата звернення 05.12.2025).
5. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р., зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення 05.12.2025).

6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення 05.12.2025).

7. Європейська Хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15.10.1985). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 05.12.2025).

8. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки від 21.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

10. Типовий порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затвердженої Національним агентством державної служби України від 28 березня 2024 року № 56-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0529-24#n14> (дата звернення: 05.12.2025).

11. CM/Rec(2007)7 – Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). URL: [https://search.coe.int/cm/{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805d5bb1%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22}}](https://search.coe.int/cm/{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805d5bb1%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22}}) (дата звернення: 05.12.2025).

12. Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. N 31. Ст. 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення 05.12.2025).

13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

14. Андрійко О. Ф. Децентралізація виконавчої влади: проблеми і виклики сьогодення. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали V Міжнародної наук.-практ. конференція (12 травня 2023 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Київ ; Львів ; Щецин : ЛНУ імені Івана Франка, 2023. С. 9–13.

15. Батанов О. В. Децентралізація як міжнародний стандарт: актуальні питання рецепції в конституційному праві. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : п'ята щорічна всеукраїнська наук.-практ. конференція (Київ, 10 грудня 2021 р. : збірн. тез доп. Київ, 2021 р. К. : Вид-во «Аванпост-Прим». С. 25. С. 25–33.

16. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків: Право, 2005. С. 57. 304 с.

17. Біла-Тіунова А. Р., Стець О. М. Службове право України : підручник. Одеса : Фенікс, 2022. С. 16. 771 с.

18. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2005. № 6. С. 20.

19. Гультай М. М., Децентралізація публічної влади: європейські здобутки та перспективи України. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблематику перспективи* : збірник матеріалів Міжнародної наук.-практ. конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка. Київ ; Щецин, 2022. С. 49–52.

20. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. К. : Москаленко О. М., 2012. С. 14. 212 с.

21. Зливко С. В., Коваленко В. В., Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 54. Том 1. С. 38–42. URL: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc54/part_1/9.pdf

22. Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій. К. : Основи, 1994. С. 19

23. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. С.122. 576 с.

24. Max Weber: The Theory of social and economic organization / translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons edited with an introduction by Talcott Parsons, Illinois. Free Press Glencoe, 1947. 333–334 p. (436). URL: https://ia804503.us.archive.org/32/items/weber-max.-the-theory-of-social-and-economic-organization-1947_202106/Weber%2C%20Max.%20-%20

The%20Theory%20of%20Social%20and%20Economic%20Organization%20%5B1947%5D.pdf/

25. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення : монографія. Харків : Право, 2020. С. 157. 528 с.

26. Янюк Н. В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції по удосконаленню. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 96–101. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/57/4-2015-pdf>

27. Янюк Н. В. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. Випуск № 05. Ч. 2. С. 39–398. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/10/63-1.pdf>

28. Янюк Н. Реформування місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації публічної влади: деякі аспекти проблеми. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2024. Вип. 78. С. 215–223. URL: <https://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/law/article/view/12292/12636>

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Ковтун Марина Сергіївна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого,

вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024, Україна

Вступ

У результаті підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року)⁸⁹⁹, Україна, серед іншого, взяла на себе зобов'язання узгодити чинне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування з європейськими стандартами щодо служби муніципальних службовців. Модернізація служби в органах місцевого самоврядування згідно з європейськими засадами передбачає різні напрямки, зокрема, дотримання принципу доброго врядування, гармонізацію законодавчого базису з нормативними засадами ЄС, прозорість процедур добору на посади, оцінювання, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення особи. Важливість реформування законодавства у сфері служби в органах місцевого самоврядування обумовлена проведенням реформи децентралізації в Україні, що розпочалася ще в 2014 році. Пріоритетним напрямом в процесі децентралізації публічної влади було визначено удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, деполітизація та професіоналізація такої служби.

Передумови та засади реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування потребують ґрунтовного дослідження з метою вироблення подальших ефективних механізмів його впровадження.

⁸⁹⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 18.11.2025).

1. Європейські стандарти служби в органах місцевого самоврядування

У Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 425/97-ВР, підкреслюється, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління»⁹⁰⁰. Саме у цій Хартії закріплено й базові засади правової регламентації муніципальної служби в країнах Європейського Союзу.

Ще одним важливим стандартом є Гельсінська декларація регіонального самоврядування, прийнята на Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування 28 червня 2002 року⁹⁰¹, в якій закріплено окремі аспекти правового регулювання служби посадових осіб місцевого самоврядування.

Рейк'явікські принципи демократії, які є додатком до Рейк'явікської декларації, прийнятої на 4-му Саміті глав держав та урядів Ради Європи 16–17 травня 2023 року, передбачають, серед іншого, підтримку та захист демократичних інститутів, які самостійно визначають свої правила та процедури; дотримання принципу розподілу державної влади з відповідними механізмами стримувань і противаг між різними державними установами на всіх рівнях, з метою запобігання будь-якої надмірної концентрації влади⁹⁰².

Відповідно до Європейської хартії: «Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Умови служби найманих працівників місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу

⁹⁰⁰ Європейської хартії місцевого самоврядування 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 18.11.2025).

⁹⁰¹ Гельсінська декларація регіонального самоврядування, прийнята на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування 28.06.2002 р. URL: <https://rm.coe.int/16805e1fde> (дата звернення: 18.11.2025).

⁹⁰² Додаток 3 «Рейк'явікські принципи демократії» до Рейк'явікської декларації. Рейк'явік, Ісландія, 16-17 травня 2023 року. URL: <https://rd4u.coe.int/documents/358068/3722444> (дата звернення: 18.11.2025).

з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» (ст. 6)⁹⁰³.

У контексті інтеграції України до Європейського Союзу важливу роль відіграє імплементація в національне законодавство міжнародних стандартів та найкращих практик у сфері місцевої та регіональної демократії, зокрема впровадження рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, використання інструментів Центру експертизи доброго врядування та реалізація відповідних програм в Україні.

У 2005 році 14-а сесія Європейської конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, схвалила Будапештську декларацію щодо забезпечення доброго врядування на 7 місцевому і регіональному рівнях та План дій щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівні⁹⁰⁴. Декларація закріпила спільне бачення доброго врядування як ключового чинника демократичного розвитку, соціальної згуртованості та довіри громадян до влади. І хоча Декларація не містить окремого розділу про службу в органах місцевого самоврядування, проте прямо кореспондується з питаннями якості управління, професіоналізму кадрів, етичних стандартів та компетентності службовців. Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як ключовий інструмент реалізації принципів доброго врядування. Крім того, в Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 року наголошується на важливості досягнення спільної мети – забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування⁹⁰⁵.

Україна активно долучилася до імплементації цих стандартів, що відобразилося у створенні Програми Ради Європи «Добре врядування»

⁹⁰³ Європейської хартії місцевого самоврядування 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 18.11.2025).

⁹⁰⁴ Conference of European ministers responsible for local and regional government, 14th Session, Budapest, 24-25 February 2005. URL: https://www.sogfbih.ba/sites/default/files/javni_dokument/2020-08/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (дата звернення: 18.11.2025).

⁹⁰⁵ Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17.11.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text (дата звернення: 18.11.2025).

та подальшій розробці Європейських принципів доброго демократичного врядування (2008 р.)⁹⁰⁶.

Попри те, що держави-члени Європейського Союзу застосовують різні підходи щодо організації діяльності органів місцевого самоврядування – зокрема в аспектах організаційного, матеріального й соціального забезпечення посадових осіб таких органів, вони демонструють єдність у визнанні важливості сильного місцевого самоврядування, що у першу чергу, досягається завдяки ефективній службі в органах місцевого самоврядування.

2. Реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні

Упровадження європейських стандартів в інститут служби в органах місцевого самоврядування в Україні потребує повного оновлення відповідного законодавства. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III⁹⁰⁷, що діє наразі, був прийнятий ще до впровадження реформи децентралізації в Україні, а відтак у повній мірі не відображає європейських принципів.

Проект нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 6504 від 05.01.2022 р.)⁹⁰⁸ пройшов довгий шлях до свого прийняття 02 травня 2023 р., і цей шлях ще не закінчився. Відповідно до пункту першого розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, він набере чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затверджений Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX.

⁹⁰⁶ 12 Principles of Good Democratic Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles> (дата звернення: 18.11.2025).

⁹⁰⁷ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>. (дата звернення: 18.11.2025).

⁹⁰⁸ Про службу в органах місцевого самоврядування : проект закону № 6504 від 05.01.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/38738>

Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. № 3077⁹⁰⁹ (далі – Закон № 3077) умістив у собі основні принципи та засади Європейської хартії. Цей Закон є прикладом чергових досягнень реформи децентралізації системи публічної влади та проявом впровадження реформи місцевого самоврядування в нашій державі. Закон передбачає велику кількість нововведень, метою яких є підвищення організаційної спроможності системи місцевого самоврядування. Це важливий крок на шляху модернізації системи публічної служби у цілому.

Закон № 3077 відкриває перспективи для подальшого впровадження європейських стандартів на публічній службі, вдосконалення системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування, впровадження принципів безбар'єрності такої служби, підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування. З набранням чинності законодавчих норм набудуть чинності й нові механізми та процедури кадрового менеджменту, а також механізми реалізації гарантій службовців цих органів.

Закон був розроблений з метою наближення до законодавства Європейського Союзу. Реформаторські новації, що були закладені у закон, відповідають духу Рейк'явікських принципів демократії⁹¹⁰ та Європейської хартії місцевого самоврядування⁹¹¹.

Ця реформа в Україні стала можливою завдяки програмі Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»⁹¹². Програма реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» 2023-2026⁹¹³. Її метою є посилення системи демократичного врядування та публічної адміністрації на всіх рівнях, з урахуванням європейських стандартів дружнього врядування як в умовах воєнного стану, так і в процесі післявоєнного відновлення.

⁹⁰⁹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

⁹¹⁰ Reykjavik Principles for Democracy. URL: <https://www.coe.int/en/web/steering-committee-on-democracy/10-principles-for-democracy> (дата звернення: 18.11.2025).

⁹¹¹ Європейської хартії місцевого самоврядування 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 18.11.2025).

⁹¹² Програма Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні». URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-good-democratic-governance-and-resilience-in-ukraine> (дата звернення: 18.11.2025).

⁹¹³ План дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки. URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282> (дата звернення: 18.11.2025).

Основна перешкода на шляху впровадження цих законодавчих новел – війна. Інституційні реформи завжди потребують значних бюджетних ресурсів, однак наразі пріоритетом держави є забезпечення національної безпеки. Крім того, під час війни законодавчі засади корегуються зважаючи на особливості введеного воєнного стану, зокрема запроваджуються спрощені процедури. Тож введення у дію навіть прийнятих законів може затягнутися на роки, як це наразі відбувається з Законом № 3077.

Проте, незважаючи на всі перешкоди, підготовка до впровадження Закону № 3077 триває. Серед ключових напрямків можемо виділити два:

1. Регуляторна діяльність. Реалізація положень закону передбачає підготовку Національним агентством України з питань державної служби типових положень, порядків, методичних рекомендацій, які слугуватимуть основою для розробки власних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

2. Модернізація кадрової політики. Органи місцевого самоврядування мають забезпечити формування нової кадрової стратегії, розроблення й прийняття власних актів щодо трансформації організаційної структури відповідного органу, вступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування, врегулювання окремих аспектів трудових правовідносин.

Зупинимось на вказаних напрямках більш детально.

Щодо першого аспекту, то підготовка до введення в дію нового закону та подальшої його реалізації вимагає напрацювання цілісної нормативно-правової бази для врегулювання ключових питань служби в органах місцевого самоврядування. Цим активно займалася останні три роки Робоча група при Національному агентстві України з питань державної служби щодо підготовки проектів актів та методичних рекомендацій⁹¹⁴.

Результатом плідної роботи стала розробка низки нормативно-правових актів (більшість з яких набере чинності одночасно із Законом): постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2023 р. № 974 «Про внесення змін до Положення про Національне агентство України

⁹¹⁴ Про внесення змін до складу робочої групи щодо підготовки проектів актів та методичних рекомендацій, необхідних для забезпечення реалізації Закону України від 2 травня 2023 року № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 грудня 2024 р. № 167-24. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-skladu-robochoi-grupy-shchodo-pidhotovky-proiektiv-aktiv-ta-metodychnykh-rekomendatsii-neobkhidnykh-dlia-zabezpechennia-realizatsii-zakonu-ukrainy-vid-2-travnia-2023-rok> (дата звернення: 25.11.2025).

з питань державної служби⁹¹⁵ ; постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2024 р. № 448 «Про внесення змін до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад⁹¹⁶» ; постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2025 р. № 1450 «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування⁹¹⁷» ; Типове положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування, затверджене наказом НАДС від 19.02.2024 р. № 26-24⁹¹⁸, Типовий порядок ведення та зберігання особових справ службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 05.04.2024 р. № 62-24⁹¹⁹, Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 20.03.2024 р. № 51-24⁹²⁰, Типовий порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 28.03.2024 р. № 56-24⁹²¹; Типовий порядок стажування

⁹¹⁵ Про внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2023 р. № 974. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹¹⁶ Про внесення змін до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2024 р. № 448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹¹⁷ Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування : постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2025 р. № 1450. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1450-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹¹⁸ Типове положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування, затверджене наказом НАДС від 19.02.2024 р. № 26-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0435-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹¹⁹ Типовий порядок ведення та зберігання особових справ службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 05.04.2024 р. № 62-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0580-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹²⁰ Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 20.03.2024 р. № 51-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0491-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹²¹ Типовий порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 28.03.2024 р. № 56-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0529-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 02.05.2024 р. № 75-24⁹²²; Типовий порядок формування і організації роботи з кадровим резервом, затверджений наказом НАДС від 11.11.2024 р. № 155-24⁹²³; Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 05.03.2025 р. № 34-25⁹²⁴); проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження співвідношення між рангами службовців місцевого самоврядування і рангами державних службовців, дипломатичними рангами, військовими званнями, спеціальними званнями»⁹²⁵.

Щодо другого аспекту, то варто вказати на суттєві нововведення нового Закону щодо умов вступу та проходження служби службовцями місцевого самоврядування серед яких: – адаптація положень щодо права на службу в органах місцевого самоврядування та обмежень щодо вступу та проходження служби до положень Закону України «Про державну службу»; – чіткі вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування на рівні Закону; уведення поняття загальних і спеціальних вимог до професійної компетентності, аналогічних до відповідних положень Закону України «Про державну службу»; встановлення обмеження щодо вступу на службу в органах місцевого самоврядування для осіб, які мають громадянство (підданство) іншої держави; – визначення основних положень про порядок проведення конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування безпосередньо в новому Законі, а інших норм – у положеннях, які затверджують відповідні ради; перегляд переліку випадків, коли конкурс проводиться / не проводиться; спрощення процедури подання кандидатом документів

⁹²² Типовий порядок стажування службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 02.05.2024 р. № 75-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0721-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹²³ Типовий порядок формування і організації роботи з кадровим резервом, затверджений наказом НАДС від 11.11.2024 р. № 155-24). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1787-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹²⁴ Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 05.03.2025 р. № 34-25). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0542-25#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

⁹²⁵ Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження співвідношення між рангами службовців місцевого самоврядування і рангами державних службовців, дипломатичними рангами, військовими званнями, спеціальними званнями». URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/projekt-postanovi.docx> (дата звернення: 25.11.2025).

для участі в конкурсі; чіткі вимоги до змісту оголошення про конкурс; вимога оприлюднювати оголошення про конкурс, окрім сайту органу місцевого самоврядування, на Єдиному порталі вакансій публічної служби; нові підходи до створення конкурсної комісії, у тому числі до її складу; зміна етапів конкурсного відбору (тестування, співбесіда); право на оскарження рішень конкурсної комісії безпосередньо до суду; уведення права другого за результатами кандидата на призначення; нові підходи до формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування; чітка процедура призначення на посаду за результатами конкурсу; вимоги до акта про призначення на посаду; уведення поняття строкового призначення; урегулювання процедури випробування при призначенні на посаду; процедура складення Присяги службовцем місцевого самоврядування⁹²⁶.

Головною умовою добору професійних та компетентних службовців в органи місцевого самоврядування є повернення конкурсних процедур. І таке відновлення конкурсу має відбутися у найближчий час. Так, законопроект № 13478-1 передбачає поновлення конкурсного відбору з 1 червня 2026 року, крім територій, на яких ведуться бойові дії або які тимчасово окупованих російською федерацією⁹²⁷.

3. Забезпечення «гнучкості» між посадами державної служби та посадами служби в органах місцевого самоврядування

В Україні за «вузьким» підходом публічна служба охоплює дві основні категорії: державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Такий підхід концентрується на адміністративному апараті державних та муніципальних органів. Кожен з видів служби урегульований окремими законодавчими актами. Це, у свою чергу, створює й певні бар'єри для мобільності кадрів. Наприклад, державні службовці не мають можливості легко перейти на службу в орган місцевого самоврядування й навпаки. У той же час, у багатьох країнах Європи діє уніфікована система публічної

⁹²⁶ Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року: коментарі та порівняльний аналіз : посібник. С. 53. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/935/Posibnyk_sluzhba_v_oms.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁹²⁷ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478-1 від 16.07.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56817> (дата звернення: 25.11.2025).

служби, що дозволяє службовцям професійну міграцію між різними органами. Це можливо завдяки запровадженню єдиних етичних стандартів та засад доброчесності, узгодженості кваліфікаційних вимог та механізмів кар'єрної мобільності, визнання та зарахування відповідного стажу тощо.

Отже, необхідність прийняття нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» також була зумовлена потребою у приведенні усього базису законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із Законом України «Про державну службу»⁹²⁸, який був прийнятий 10.12.2015 р. та набрав чинності 01.05.2016 р. та уніфікації законодавчого забезпечення державної та муніципальної служб. Проаналізуємо основні аспекти нового Закону, що мають забезпечити таку гнучкість.

1. Посади в органах місцевого самоврядування. Новий Закон до посад в органах місцевого самоврядування відносить: (1) посади службовців місцевого самоврядування, на які особи призначаються за результатами конкурсу або за іншою процедурою, передбаченою цим Законом; (2) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах або обираються відповідною радою з числа її депутатів, або затверджуються відповідною радою; (3) посади працівників патронатної служби, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк його повноважень відповідно до законодавства про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом, для організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення здійснення повноважень відповідним головою; (4) посади працівників органах місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, визначені відповідною радою на підставі критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України. Особи призначаються на такі посади і звільняються з таких посад відповідно до законодавства про працю.

Діючий Закон та Закон № 3077 відрізняються підходами до визначення рангів та категорій посад. Новий Закон передбачає 3 категорії посад службовців органів місцевого самоврядування, кожна з яких поділяється на підкатегорії. Він встановлює 9 рангів службовців місцевого самоврядування. Ранги службовцям місцевого самоврядування присвоюватиме керівник

⁹²⁸ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

служби – посадова особа місцевого самоврядування, наділена повноваженнями з управління службою та організації роботи інших працівників у цьому органі. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюватиметься службовцю місцевого самоврядування через кожні 3 роки служби на посаді (посадах) службовця місцевого самоврядування після присвоєння попереднього рангу. Наразі, чинним Законом 2001 року передбачено 7 категорій посад та 15 рангів. Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки.

Передбачається, що ранги мають присвоюватися службовцям органів місцевого самоврядування у порядку, визначеному ст. 36 Закону № 3077:

а) якщо на день набрання чинності Законом № 3077 службовець місцевого самоврядування (тобто посадова особа, крім виборних) обіймає посаду, що належить до більш високої категорії посад згідно з Законом № 3077, йому присвоюють ранг у межах такої категорії посад службовців місцевого самоврядування з урахуванням його стажу служби на такій посаді, необхідного для присвоєння чергового рангу;

б) якщо до дня набрання чинності Законом № 3077 службовець місцевого самоврядування обіймав виборну посаду, йому присвоюють ранг відповідно до абз. 4 ч. 5 ст. 36 Закону № 3077. Тобто в межах категорії І з урахуванням стажу служби на посаді виборної посадової особи (крім стажу служби на посаді старости), необхідного для присвоєння чергового рангу;

в) в інших випадках службовцю місцевого самоврядування присвоюють ранг у межах категорії посад, до якої належить його посада в органі місцевого самоврядування, з урахуванням його стажу служби на посадах такої категорії, необхідного для присвоєння чергового рангу.

У разі якщо посада службовця місцевого самоврядування належить до категорії посад, у межах якої передбачено присвоєння нижчого рангу, ніж присвоєний службовцю місцевого самоврядування згідно із цим Законом № 3077, за таким службовцем має зберігатися раніше присвоєний ранг.

Особам, яким присвоєно ранги державних службовців відповідно до старого Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723, при призначенні на посади службовців місцевого самоврядування присвоюються ранги на рівні рангів державних службовців відповідно до діючого Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889, яким згідно із законодавством про державну службу відповідають їхні ранги, крім випадків, якщо згідно з Законом № 3077 відповідні посади передбачають присвоєння більш високого рангу службовця місцевого самоврядування.

Ще одна новела Закону № 3077 стосується набуття посадовими особами місцевого самоврядування, що на день набрання чинності новим Законом будуть обіймати посади, на які вони призначалися сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством, статусу службовців місцевого самоврядування із дня набрання чинності цим Законом, крім керуючих справами виконавчих комітетів міських, селищних, міських рад (абз. 2 п. 4 розд. XII Закону № 3077).

2. Присяга. Згідно з нормами нового Закону зазнав змін текст і порядок складання Присяги. Так, особа виголошує Присягу, підписує її текст із зазначенням дати складення в присутності двох і більше службовців місцевого самоврядування. Варто звернути увагу, що службовці місцевого самоврядування, які склали Присягу посадових осіб місцевого самоврядування до набрання чинності Законом № 3077, складають Присягу згідно з цим Законом у разі вступу на службу в органи місцевого самоврядування, які представляють інші територіальні громади. Таким чином, Закон № 3077 не передбачає підстав для оновлення чи повторного складання Присяги службовця, що продовжує працювати в цьому органі місцевого самоврядування (ст. 33 Закону).

3. Професійна компетентність. Положення нового Закону № 3077 щодо вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування подібні до положень Закону України «Про державну службу» та визначають загальні вимоги залежно від категорії посади, на зайняття якої претендує кандидат. Однак порівняно з вимогами до державних службовців вимоги до службовців місцевого самоврядування більш м'які. При цьому спеціальні вимоги до професійної компетенції кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування визначаються керівником служби відповідно до вимог закону, професійних стандартів (у разі наявності) та з урахуванням методичних рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування⁹²⁹.

⁹²⁹ Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року: коментарі та порівняльний аналіз : посібник. С. 60–61. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/935/Posibnyk_sluzhba_v_oms.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

4. Конкурс на посаду службовця місцевого самоврядування. Новим Законом визначається вичерпний перелік документів для участі в конкурсі (ч. 1 ст. 23 нового Закону), аналогічно до відповідних положень Закону України «Про державну службу». Так само уніфіковано й положення про склад та діяльність конкурсної комісії (ст. 24 Закону), судовий порядок оскарження рішень конкурсної комісії (ч. 5 ст. 26 Закону). Новелою є і закріплення права другого за результатами кандидата на призначення. Крім того, саме з кандидатів на посаду, визначених другими за результатами конкурсу, буде формуватися кадровий резерв (ст. 27 нового Закону).

5. Політична неупередженість службовців органів місцевого самоврядування. Зокрема, за правилами ч. 1 ст. 12 нового Закону № 3077 службовець місцевого самоврядування повинен неупереджено виконувати розпорядження (накази), доручення керівника незалежно від партійної належності керівника та своїх політичних переконань. Частиною 2 зазначеної статті визначено низку обмежень для службовців місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 12 Закону службовець місцевого самоврядування не має права бути депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, якщо він працює в апараті (виконавчому апараті) цієї ради або в її виконавчому органі. Аналогічну заборону встановлено для керуючих справами (ч. 3 ст. 12 Закону). Однак згідно з приписами пп. 6, 7 розд. XII Закону № 3077 ця норма не поширюється на службовців місцевого самоврядування, які до дня набрання чинності цим Законом набули статусу депутатів відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, до закінчення або дострокового припинення їхніх повноважень як депутатів таких рад.

Що ж стосується службовців місцевого самоврядування, то вони згідно з нормами нового Закону не можуть бути членами політичної партії, а у разі наявності такого членства – зобов'язані протягом 20 календарних днів із дня набрання чинності Законом № 3077 припинити або зупинити своє членство в політичній партії.

6. Стаж служби в органах місцевого самоврядування. Розрахунок стажу служби в органах місцевого самоврядування також зазнає змін: за періоди роботи (служби) до дня набрання чинності Законом № 3077 стаж буде обчислюватися у порядку та на умовах, встановлених чинним на той час законодавством, після набрання Законом № 3077 чинності – відповідно

до його вимог. Службовці місцевого самоврядування, які на день набрання чинності Законом № 3077 будуть посадовими особами місцевого самоврядування та матимуть не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад в органах місцевого самоврядування, визначених ст. 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та актами Кабінету Міністрів України, та до відповідних категорій посад державної служби на день набрання чинності Законом «Про державну службу», також матимуть право на призначення пенсії державного службовця.

Це далеко не повний перелік положень нового Закону, які дістали свого узгодження з нормами Законом України «Про державну службу». Ми не ставимо за мету проаналізувати їх всі, зважаючи на обмеженість у обсязі вказаної роботи. Окремі аспекти стануть предметом подальших досліджень.

Висновки

Запровадження нового законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування є визначальним кроком у формуванні інклюзивної, етичної, доброчесної та справедливої системи публічної служби. Зміцнення суспільної довіри та залучення професійних кадрів до роботи в органах місцевого самоврядування становить ключове завдання реформи.

Людиноцентричний підхід повинен стати засадничим принципом організації служби в органах місцевого самоврядування, що означає пріоритетність потреб та інтересів людей, їхніх прав і свобод. Служба в органах місцевого самоврядування, як і публічна служба загалом, має базуватися саме на такому підході, коли всі програми та політики розробляються й реалізуються з урахуванням потреб та інтересів людей, їхніх прав і свобод, оскільки саме людський потенціал є визначальним чинником успішності публічного адміністрування. У свою чергу, публічна адміністрація, що цілком стосується й органів місцевого самоврядування, повинна розглядати службовця як свій головний стратегічний актив.

Тож, оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування сприятиме підвищенню інституційної спроможності громад та зміцненню довіри населення до органів публічної влади. Крім того, це наступний обов'язковий крок в реформі децентралізації влади в нашій державі. У перспективі – реформа служби в органах місцевого самоврядування створить підґрунтя для подальшого розвитку демократичних

інституцій, правової системи та забезпечення внутрішньої стабільності, а також стане одним із чинників ефективного відновлення та післявоєнної відбудови нашої держави.

Анотація

Досліджуються правові та інституційні засади реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні у контексті виконання зобов'язань, що були взяті Україною відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Акцентовано увагу на процедурі гармонізації національного законодавства із європейськими принципами та стандартами щодо служби в органах місцевого самоврядування, що передбачають впровадження принципів доброго врядування, прозорості процедур добору на посади, оцінювання службовців, удосконалення механізмів заохочення, дисциплінарної відповідальності та звільнення. Звертається увага, що модернізація служби в органах місцевого самоврядування є закономірним етапом реформи децентралізації публічної влади в Україні. Основними напрямками процедури модернізації служби є деполітизація та професіоналізація муніципальної служби як ключові вимоги підвищення ефективності місцевого самоврядування. Розглядаються основні напрямки реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні, серед яких виокремлюється два основні. По-перше, це регуляторна діяльність Національного агентства України з питань державної служби по підготовці типових положень, порядків, методичних рекомендацій, які слугуватимуть основою для розробки власних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування по впровадженню норм нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. № 3077. По-друге, це модернізація кадрової політики, оскільки органи місцевого самоврядування мають забезпечити формування нової кадрової стратегії, розроблення й прийняття власних актів щодо трансформації організаційної структури відповідного органу, вступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування, врегулювання окремих аспектів трудових правовідносин.

У роботі також досліджуються процедури забезпечення «гнучкості» між посадами державної служби та посадами служби в органах місцевого самоврядування, що мають бути запровадженні з набуттям чинності нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

від 02.05.2023 р. № 3077. У роботі підкреслюється, що впровадження нового законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування є важливим етапом у становленні інклюзивної, етичної, доброчесної та справедливої системи публічної служби. Зміцнення суспільної довіри та залучення професійних кадрів до роботи в органах місцевого самоврядування становить ключове завдання реформи.

Реформа служби в органах місцевого самоврядування має забезпечити основу для зміцнення демократичних інституцій, удосконалення правової системи та підґрунтя для внутрішньої стабільності, а також є важливим чинником для ефективного відновлення та післявоєнної відбудови України.

***Ключові слова:** правові та інституційні засад, реформування, інститут служби в органах місцевого самоврядування, європейські принципи та стандарти.*

Список використаних джерел:

1. 12 Principles of Good Democratic Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles> (дата звернення: 18.11.2025).
2. Conference of European ministers responsible for local and regional government, 14th Session, Budapest, 24-25 February 2005. URL: https://www.sogfbih.ba/sites/default/files/javni_dokument/2020-08/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (дата звернення: 18.11.2025).
3. Reykjavík Principles for Democracy. URL: <https://www.coe.int/en/web/steering-committee-on-democracy/10-principles-for-democracy> (дата звернення: 18.11.2025).
4. Гельсінська декларація регіонального самоврядування, за місцеве та регіональне врядування 28.06.2002 р. URL: <https://rm.coe.int/16805e1fde> (дата звернення: 18.11.2025).
5. Додаток 3 «Рейк'явікські принципи демократії» до Рейк'явікської декларації. Рейк'явік, Ісландія, 16–17 травня 2023 року. URL: <https://rd4u.coe.int/documents/358068/3722444> (дата звернення: 18.11.2025).
6. Європейської хартії місцевого самоврядування 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 18.11.2025).

7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 18.11.2025).

8. План дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки. URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282> (дата звернення: 18.11.2025).

9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

11. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект закону № 6504 від 05.01.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/38738>

12. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

13. Програма Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні». URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-good-democratic-governance-and-resilience-in-ukraine> (дата звернення: 18.11.2025).

14. Про внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2023 р. № 974. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

15. Про внесення змін до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2024 р. № 448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

16. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування : постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2025 р. № 1450.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1450-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

17. Про затвердження співвідношення між рангами службовців місцевого самоврядування і рангами державних службовців, дипломатичними рангами, військовими званнями, спеціальними званнями : Проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/projekt-postanovi.docx> (дата звернення: 25.11.2025).

18. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478-1 від 16.07.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56817> (дата звернення: 25.11.2025).

19. Про внесення змін до складу робочої групи щодо підготовки проектів актів та методичних рекомендацій, необхідних для забезпечення реалізації Закону України від 2 травня 2023 року № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 грудня 2024 р. № 167-24. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-skladu-robochoi-hrupy-shchodo-pidhotovky-proiektiv-aktiv-ta-metodychnykh-rekomendatsii-neobkhidnykh-dlia-zabezpechennia-realizatsii-zakonu-ukrainy-vid-2-travnia-2023-rok> (дата звернення: 25.11.2025).

20. Посібник «Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року : коментарі та порівняльний аналіз». 184 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/935/Posibnyk_sluzhba_v_oms.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

21. Типове положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування, затверджене наказом НАДС від 19.02.2024. № 26-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0435-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

22. Типовий порядок ведення та зберігання особових справ службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 05.04.2024 р. № 62-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0580-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

23. Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 20.03.2024 р. № 51-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0491-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

24. Типовий порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 28.03.2024 р. № 56-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0529-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

25. Типовий порядок стажування службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 02.05.2024 р. № 75-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0721-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

26. Типовий порядок формування і організації роботи з кадровим резервом, затверджений наказом НАДС від 11.11.2024 р. № 155-24). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1787-24#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

27. Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, затверджений наказом НАДС від 05.03.2025 р. № 34-25). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0542-25#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

28. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17.11.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text (дата звернення: 18.11.2025).

РОЗДІЛ VII. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

СВІТОВІ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ГЕНЕЗИС ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

Мацелюх Іванна Андріївна,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри службового та медичного права,

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01032, Україна

Вступ

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується безпрецедентними викликами для системи публічного адміністрування. Широкомасштабна збройна агресія російської федерації, що розпочалася у 2022 році, поставила перед органами державного управління завдання функціонування в екстремальних умовах воєнного стану, коли необхідно одночасно забезпечувати обороноздатність країни, підтримувати життєдіяльність критичної інфраструктури та продовжувати надання базових публічних послуг населенню. Ця ситуація актуалізує необхідність переосмислення традиційних підходів до організації публічної служби, пошуку нових форм координації між різними рівнями влади та механізмів оперативного реагування на кризові виклики. Водночас Україна продовжує рух до європейської інтеграції, що вимагає адаптації вітчизняної системи управління до стандартів Європейського Союзу навіть в умовах воєнного часу.

У цьому контексті особливого значення набуває вивчення історичного досвіду формування систем публічного адміністрування як в Україні, так і в інших країнах світу. Аналіз того, як різні держави впродовж історії відповідали на виклики війн, економічних криз, соціальних трансформацій та технологічних революцій, дозволяє виявити перевірені часом механізми адаптації управлінських систем до екстремальних умов. Досвід

Першої та Другої світових воєн, коли провідні країни радикально трансформували свої адміністративні апарати для мобілізації ресурсів, координації військових зусиль та забезпечення населення, може стати джерелом цінних уроків для сучасної України. Так само важливим є розуміння того, як післявоєнні суспільства здійснювали реконструкцію управлінських систем, переходили від надзвичайних форм управління до сталих демократичних моделей.

Комплексне вивчення генезису та еволюції різних національних моделей публічного адміністрування дозволяє виявити як універсальні закономірності розвитку управлінських систем, так і специфічні фактори, що зумовлюють їх національну своєрідність. Розуміння історичних коренів сучасних адміністративних практик, аналіз успішних і невдалих спроб реформування публічної служби в різних країнах, виявлення механізмів адаптації управлінських систем до кризових викликів – все це формує необхідну базу знань для розробки ефективної стратегії модернізації української системи публічного адміністрування. В умовах, коли Україна захищає не лише свою територіальну цілісність, а й демократичні цінності перед лицем авторитарної агресії, ефективна система публічного управління стає одним із ключових факторів національної стійкості та майбутньої перемоги.

1. Зародження та еволюція управлінських практик у державах Стародавнього Світу

Проблема генезису інституту публічного адміністрування неминуче відсилає дослідника до епохи формування перших державних утворень, де у відповідь на об'єктивні суспільні потреби вперше кристалізувалися спеціалізовані управлінські структури. Саме в долинах великих річок – Нілу, Тигру й Євфрату, Інду та Хуанхе – де природні умови диктували необхідність масштабної координації господарської діяльності, виникли первинні форми того, що згодом еволюціонує в складні системи публічного управління⁹³⁰.

Єгипетська цивілізація продемонструвала перший історично зафіксований приклад системної організації державного апарату. Примітно, що вертикаль влади, на вершині якої перебував фараон як утілення

⁹³⁰ Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берlach, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

єдності світського та сакрального начал, не була просто статичною пірамідою – вона функціонувала як живий організм завдяки розгалуженій мережі чиновників із чітко окресленими компетенціями. Револьюційним моментом стало усвідомлення необхідності писемної фіксації управлінських рішень, що підняло писарів до рангу окремої привілейованої верстви. Фактично, саме тут ми вперше спостерігаємо зародження професійного управлінського класу – феномену, який пройде через тисячоліття і залишиться актуальним донині⁹³¹.

Месопотамський регіон додав до цього фундаменту принципово новий елемент. Якщо Єгипет демонстрував переважно практичний підхід до управління, то в Межиріччі відбувається перша спроба його нормативного оформлення. Кодекс Хаммурапі XVIII століття до нашої ери постає не просто як юридичний документ – це перший відомий досвід систематизації принципів публічного адміністрування, де поруч із правовими нормами закріплюються службові ієрархії та механізми відповідальності. Така кодифікація свідчить про якісно новий рівень рефлексії щодо природи управлінської діяльності⁹³².

Індійська традиція пішла ще далі у теоретичному осмисленні публічного управління. «Артхашастра» являє собою вже не просто збірник правил, а системний трактат, що охоплює філософію державного управління, організаційні принципи та функціональні обов'язки адміністраторів. Водночас, індійська модель демонструє специфічну інтеграцію управлінської системи з жорсткою соціальною стратифікацією, що робить її унікальним прикладом симбіозу раціонального адміністрування та традиційного суспільного устрою⁹³³.

Принципово інший підхід до формування адміністративного корпусу виробила китайська цивілізація. Запровадження за династії Цінь системи конкурсного відбору службовців через державні іспити знаменувало справжній переворот у логіці комплектування бюрократичного апарату. Вперше в історії походження поступається

⁹³¹ Тищик Б. Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу : навч. посіб. Львів : Світ, 2001. 384 с.

⁹³² Історія держави і права зарубіжних країн / за редакцією Б. Й. Тищика, І. Й. Бойув. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2022. 658 с.

⁹³³ Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берlach, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

місцем компетентності, аристократизм крові – аристократизму знання. Ця меритократична революція випередила європейську практику на майже два тисячоліття і стала однією з ключових причин стабільності китайської державності⁹³⁴.

Отже, давньосхідні цивілізації, при всій їхній різноманітності, виробили спільний набір управлінських принципів: сакралізацію верховної влади як легітимаційну основу, ієрархічну побудову апарату як організаційний каркас, нормативну регламентацію як інструмент упорядкування та професіоналізацію як тенденцію розвитку.

Якщо на Сході домінувала парадигма вертикальної ієрархії з сакралізованим монархом на вершині, то грецький світ запропонував радикально відмінну модель. Афінський поліс V–IV століть до нашої ери став лабораторією політичних інновацій, де вперше в історії масштабно апробувалися принципи колегіального прийняття рішень та народного волевиявлення.

Реформи Перікла втілили сміливу ідею: управлінські посади (за винятком критично важливих) заміщувалися не призначенням і навіть не виборами, а жеребкуванням. За цією практикою крилася глибока філософія – переконання, що будь-який повноправний громадянин здатний виконувати базові адміністративні функції, а вибори у формі жеребкування мінімізують корупційні ризики та політичні маніпуляції. Водночас, афінська система не була наївною – для складних сфер (військової справи, фінансів, судочинства) зберігалися професійні посади, що заміщувалися через вибори найбільш компетентних осіб. Ще важливішою інновацією стала інституціоналізація підзвітності. Після завершення терміну повноважень посадові особи мали публічно звітувати перед народними зборами, що робило управлінців не просто виконавцями функцій, а відповідальними перед громадою агентами. Тут вперше в історії артикулюється принцип, який стане наріжним каменем сучасної демократії – влада це тимчасовий мандат, делегований народом⁹³⁵.

Спарта, навпаки, демонструвала іншу крайність – жорстку ієрархію з пріоритетом колективних інтересів над індивідуальними. Однак навіть спартанська модель, при всій її авторитарності, зберігала елементи

⁹³⁴ Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берlach, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

⁹³⁵ Тищик Б. Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу : навч. посіб. Львів : Світ, 2001. 384 с.

колегіальності через герусію та наглядовості – колегію ефорів, що свідчить про глибоке укорінення у грецькій свідомості ідеї обмеження одноосібної влади⁹³⁶.

Якщо Греція породила ідеал колективного врядування, то Стародавній Рим періоду республіки здійснив його практичну адаптацію до реалій великої держави. Еволюція римської адміністративної системи – це, по суті, історія поступової трансформації від громадянського самоврядування до професіоналізованої бюрократичної машини. Республіканська доба стала часом сміливого конституційного експерименту. Замість царської влади римляни створили витончену систему стримувань і противаг через виборні магістратури з обмеженими термінами повноважень. Політик мав пройти послідовність посад і це було не просто кар'єрною драбиною, а механізмом поступового накопичення управлінського досвіду. Принципи темпоральності (обмеження терміну), колегіальності (кілька осіб на одній посаді) та заборони кумуляції повноважень створювали складну систему взаємного контролю, що запобігала концентрації влади в одних руках.

Проте республіканська модель, при всій її елегантності, мала фундаментальну вразливість – вона була розрахована на невелику територію та відносно гомогенне громадянське тіло. Територіальна експансія Риму неминуче вела до перенапруження цієї системи. Імперська трансформація стала не просто політичним переворотом, а відповіддю на об'єктивну потребу в централізованому та професіоналізованому апараті управління.

За принципату відбувається поступова інституціоналізація постійної бюрократії. Створення спеціалізованих відомств при імператорській канцелярії (фінансового, петиційного, кореспондентського) знаменувало перехід від ситуативного до системного адміністрування. Це вже не тимчасові посадовці, обрані на рік, а професійні чиновники, для яких управлінська діяльність стає життєвим покликанням.

Кульмінацією цього процесу стали реформи Діоклетіана та Константина, що створили чотирирівневу територіальну структуру з чіткою функціональною диференціацією на кожному рівні. Особливо показовим є розділення цивільної та військової влади в провінціях – урок, засвоєний із попередніх криз, коли намісники з військовими легіонами ставали загрозою для центральної влади. Римська пізня імперія, таким чином, створила прототип

⁹³⁶ Шевченко О. О. Історія держави і права зарубіжних країн. К. : ТОВ «Олан», 2008. 351 с.

сучасної бюрократичної держави з її раціональною організацією, функціональною спеціалізацією та професійним службовим класом⁹³⁷.

Таким чином, аналіз становлення державності в Стародавньому Світі дозволяє виокремити кілька фундаментальних векторів в еволюції інституту публічної служби. По-перше, спостерігається рух від ситуативного управління до системного, від особистих відносин до інституціоналізованих процедур. По-друге, відбувається поступова професіоналізація адміністративної діяльності – від аристократів, що виконують управлінські функції як почесний обов'язок, до спеціалізованого службового класу. По-третє, вимальовується тенденція до раціоналізації – від сакральної легітимації влади до процедурної, від інтуїтивного управління до нормативно регламентованого.

2. Публічне адміністрування в епоху Середньовіччя та Відродження

Падіння Західної Римської імперії означало не лише політичну катастрофу для заходу, а й фундаментальну зміну логіки організації влади. Централізована бюрократична система античності поступилася місцем якісно іншим формам управління, заснованим на персоналізованих зв'язках та регіональній автономії. Формування феодалної системи принесло радикальний розрив із римською адміністративною спадщиною. Принцип васальних відносин відображав фундаментальну зміну у структурі влади – замість вертикально інтегрованої системи виникла мережа горизонтальних і вертикальних зв'язків із значною автономією кожного елемента. Королівська влада часто контролювала лише власний домен, тоді як могутні феодали вели власну зовнішню політику. Проте ця децентралізація не була абсолютною. Візантія продемонструвала альтернативний шлях, не просто зберігши, а трансформувавши античну адміністративну традицію. Візантійська бюрократична система зі складними церемоніалами, чіткими ієрархіями та професіоналізованим службовим класом функціонувала з вражаючою стабільністю. Специфікою стала концепція симфонії влади – гармонійної взаємодії світської та духовної влади під егідою імператора⁹³⁸.

⁹³⁷ Тицик Б. Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу : навч. посіб. Львів : Світ, 2001. 384 с.

⁹³⁸ Омельчук В. В. Симфонія влад у політико-правовій моделі Візантійської імперії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. Вип. 3. С. 14–19.

На Заході функцію збереження адміністративної культури взяла католицька церква. Її надтериторіальна структура, уніфікована латина як мова діловодства, розвинена система архівів та освічений клір створювали своєрідний заповідник управлінських практик. Монастирі перетворилися на осередки збереження писемності та адміністративної експертизи, часто слугуючи моделлю для світських правителів.

Період розвиненого Середньовіччя засвідчив поступове відновлення централізованих структур. Цей процес породжував якісно нові організаційні форми, пристосовані до феодалних реалій. Французька монархія стала лабораторією адміністративних інновацій, створивши інститут королівських представників на місцях, чия легітимність походила від делегованих монархом повноважень, а не від васальних зв'язків. Формування корпусу легістів – професійних юристів з університетською освітою – привнесло в управління дискурс римського права та сприяло раціоналізації практики⁹³⁹.

Паралельно з відродженням централізованих монархій розвивався феномен міського самоврядування. Середньовічні міста-комуні створювали власні управлінські системи, радикально відмінні від феодалної логіки. Магдебурзьке право, що поширилося на величезні простори Центральної та Східної Європи, передбачало виборність органів управління з бургомистром на чолі. Ця система демонструвала принципово інший тип легітимності – через волевиявлення міської громади, а не делегування влади зверху⁹⁴⁰.

Італійські міста-республіки просунулися ще далі, створивши складні політичні механізми з елементами прямої демократії, багаторівневими радами та виборними посадовцями з обмеженими термінами. Апогеєм стало утворення Ганзейського союзу, продемонстрував ще один вимір адміністративної креативності, створивши наднаціональну структуру, де автономія міст поєднувалася з координацією через систему з'їздів – прототип федеративної моделі⁹⁴¹.

⁹³⁹ Історія держави і права зарубіжних країн (Середні віки та ранній новий час) : навч. посіб. / Б. Й. Тищик та ін. ; за ред. Б. Й. Тищика. Львів : Світ, 2006. 696 с.

⁹⁴⁰ Люк Гайнер (Галле-Віттенберг, ФРН) Магдебурзьке право як з'єднуючий європейський культурний феномен / переклав з німецької мови Володимир Абашнік. *Наукові записки Харківського економіко-правового університету* : науковий збірник. Харків : ХЕПУ, 2017. № 1 (19). С. 80–90.

⁹⁴¹ Борділовська О. А. Ганзейський союз міст. Українська дипломатична енциклопедія : у 2-х т. / редкол.: А. В. Губерський (голова) та ін. К. : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.

Формування станово-представницьких органів стало відповіддю на зростаючу складність суспільних відносин та потребу в легітимації королівської влади. Генеральні штати у Франції, Парламент в Англії, кортеси та сейми в інших країнах відображали необхідність узгодження інтересів різних соціальних груп. Спочатку консультативні, ці органи поступово розширювали прерогативи, особливо у фінансовій сфері. Право затверджувати податки перетворювало їх на інструмент контролю за королівською адміністрацією⁹⁴².

Поява середньовічних університетів мала далекосяжні наслідки для еволюції публічної служби. Університетські центри стали місцями формування нового типу управлінця – освіченого професіонала, чия компетентність базувалася на засвоєнні систематизованого корпусу знань, а не на знатності походження. Вивчення римського та канонічного права формувало особливу ментальність, орієнтовану на норми, процедури та прецеденти. Університет перетворювався на соціальний ліфт, дозволяючи талановитим представникам непривілейованих станів увійти до управлінської еліти⁹⁴³.

Впродовж XIV–XV століть відбувається інтенсивна інституційна креативність. Формуються постійно діючі центральні органи: королівські ради еволюціонують у регулярні адміністративні інститути, створюються спеціалізовані відомства для фінансового контролю, правосуддя та діловодства. Принципово важливою стає зміна у статусі державних службовців – впровадження регулярної оплати зменшує залежність від побічних доходів і створює передумови для формування професійного прошарку.

Процес формування централізованих національних держав прискорює ці тенденції. Професійні юристи стають хребтом королівської адміністрації, формуються системи, що поєднують сильну виконавчу владу з парламентаризмом. Водночас ці процеси містять внутрішні суперечності – посилення абсолютизму готує ґрунт для майбутніх революційних потрясінь.

Епоха Відродження означала фундаментальну трансформацію інтелектуального горизонту. Гуманістична філософія з акцентом на людській

⁹⁴² Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берlach, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

⁹⁴³ Іваній О. Історичні засади відродження та популяризації римського права середньовічними університетами. *Освітологія*. 2016. № 5. С. 23–27.

гідності та раціональності неминуче вплинула на розуміння публічного управління⁹⁴⁴. Італійські міста-держави стали експериментальним майданчиком нових практик. Флорентійська республіка розробила систему, що балансувала між демократичною участю та адміністративною ефективністю. Венеція створила модель зі складною системою стримувань і противаг, ротацією посад та численними контрольними механізмами.

Важливою інновацією стала систематизація діловодства та архівної справи, що формувала інституційну пам'ять і забезпечувала спадкоємність практик незалежно від зміни персоналу. Теоретичне осмислення знайшло вираз у творах Макіавеллі, які стали першою спробою розглянути публічне управління як автономну сферу з власними закономірностями, що не зводяться до моральних чи теологічних приписів⁹⁴⁵.

Формування постійних дипломатичних представництв стало ще однією ренесансною інновацією. Венеціанські послы створили систему збору та аналізу інформації, що означало появу аналітичної складової в державному управлінні. Раціоналізація фінансового управління у практиках флорентійських банкірів та венеціанській системі державного аудиту заклала основи публічних фінансів у модерному розумінні.

Отже, траєкторія від раннього Середньовіччя до Відродження демонструє складну діалектику від децентралізації до централізації влади. Середньовіччя стало епохою інтенсивної інституційної креативності: феодалська система породила нові форми договірних відносин, міське самоврядування відродило республіканські практики, станово-представницькі органи створили механізми інституціоналізованого плюралізму, університети сформували нову інтелектуальну еліту. Відродження синтезувало ці напрацювання, додавши гуманістичну філософію та раціоналістичний етос. Результатом стала поява прототипів модерної держави з професіоналізованою бюрократією, спеціалізованими відомствами, систематичним діловодством та концепцією державного інтересу.

⁹⁴⁴ Paul J. Agency at the Crossroads of the 16th Century: Governance and the State in Humanist and Contemporary Political Thought: Master's thesis / J. Paul ; supervisor J. Tully. Victoria : University of Victoria, Department of Political Science, 2010. 101 с.

⁹⁴⁵ Макіавеллі Н. Державець / пер. з іт. Харків : Фоліо, 2019. 256 с.

3. Становлення сучасних моделей публічного адміністрування в період Нового та Новітнього часу (XVIII–XXI ст.)

Трансформація систем державного управління у XVIII–XXI століттях демонструє послідовний перехід від монархічних форм організації до сучасних демократичних моделей публічного адміністрування. Цей процес відбувався нерівномірно в різних регіонах світу, проте мав спільні закономірності, пов'язані з модернізацією суспільства та еволюцією уявлень про роль держави.

Епоха абсолютизму в Європі створила підґрунтя для спалаху буржуазних революцій у середині XVII–XVIII ст. Вони докорінно змінили філософію державного управління. Французька революція скасувала старі привілеї та впровадила принцип рівності перед законом, що вимагало створення уніфікованої адміністративної структури. Наполеонівські реформи завершили цей процес, сформувавши вертикаль виконавчої влади з інститутом префектів як центральним елементом. Важливим досягненням стало створення професійної державної служби з кар'єрними перспективами та соціальними гарантіями, а також система адміністративної юстиції для захисту прав громадян у відносинах з владою⁹⁴⁶.

Паралельно на американському континенті формувалася альтернативна модель, заснована на федералізмі та розподілі влади. Конституція США закріпила принципи народного суверенітету та системи стримувань і противаг. Перші десятиліття американської республіки характеризувалися пошуком балансу між професіоналізмом та політичною лояльністю в державному апараті, що знайшло відображення у практиці партійних призначень⁹⁴⁷.

Початок XX століття ознаменувався становленням наукового підходу до публічного адміністрування. Веберівська концепція раціональної бюрократії запропонувала теоретичне обґрунтування ефективної адміністративної організації через формалізацію процедур та професійну компетентність⁹⁴⁸. Проте Перша світова війна продемонструвала необхідність

⁹⁴⁶ Тищик Б. Й. Історія держави і права зарубіжних країн. Новий час (XVII ст. – 1918 р.) : навч. посіб. Львів : Світ, 2013. 750 с.

⁹⁴⁷ Історія держави і права зарубіжних країн / за редакцією Б. Й. Тищика, І. Й. Бойув. Львів : АНУ ім. Івана Франка, 2022. 658 с.

⁹⁴⁸ Вергун О. Поняття бюрократії в творчості М. Вебера. *Наукові записки НАУКМА. Серія: Політологія, соціологія*. 1999. Т. 7. С. 21–26

державного втручання в економіку, що призвело до створення нових регуляторних механізмів. Післявоєнний період супроводжувався кризою традиційних монархій та формуванням національних адміністративних систем у нових демократичних державах.

Світова економічна криза 1929–1933 років стала каталізатором радикального розширення функцій державного управління. Програма «Нового курсу» президента Рузвельта в США створила розгалужену систему федеральних агентств з регуляторними повноваженнями, що реалізовували масштабні проекти економічного відновлення та соціального захисту. Цей досвід продемонстрував можливості планового державного втручання та заклав основи сучасної моделі соціальної держави⁹⁴⁹.

Повоєнний період характеризувався формуванням концепції держави загального добробуту, особливо в західноєвропейських країнах. Створення комплексних систем соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти вимагало розбудови складних адміністративних механізмів. Водночас зростала критика традиційної бюрократичної моделі, що призвело до появи концепції нового державного менеджменту з орієнтацією на результативність та децентралізацію.

Останні десятиліття XX століття принесли фундаментальні зміни, пов'язані з інформаційною революцією та глобалізацією. Впровадження електронного урядування, започатковане азійськими країнами, дозволило радикально модернізувати адміністративні процеси та покращити якість публічних послуг. Паралельно формувалися наднаціональні структури управління, найяскравішим прикладом яких став Європейський Союз з його багаторівневою системою прийняття рішень.

Концепція належного врядування наприкінці XX століття акцентувала увагу на прозорості, підзвітності та участі громадськості в управлінні. Децентралізація повноважень та розвиток місцевого самоврядування стали важливими напрямками реформ у багатьох країнах, забезпечуючи кращу відповідність публічних послуг локальним потребам⁹⁵⁰.

Таким чином, еволюція публічного адміністрування демонструє поступовий перехід від централізованих авторитарних моделей до складних

⁹⁴⁹ Історія держави і права зарубіжних країн. Новітній час (1918 р. – початок XXI ст.) : навч. посіб. / Б. Й. Тищик та ін. Львів : Світ, 2016. 718 с.

⁹⁵⁰ Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берlach, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

демократичних систем, орієнтованих на потреби громадян. Професіоналізація державної служби, впровадження правових механізмів захисту прав громадян, розширення функцій соціального забезпечення, використання інформаційних технологій та розвиток міжнародної співпраці становлять ключові характеристики сучасного публічного управління. Початок нового тисячоліття ознаменувався радикальною трансформацією публічного управління під впливом технологічної революції та глобальних викликів. Інформаційні технології фундаментально змінили способи надання адміністративних послуг та характер взаємодії між державою і громадянами. Цифрова трансформація адміністративних процесів докорінно змінила характер державно-громадянської взаємодії. Необхідність відповіді на глобальні виклики зумовила розвиток нових форм міжнародної співпраці та механізмів кризового управління.

4. Історичний розвиток публічного адміністрування в Україні

Еволюція системи публічного управління в Україні має багатовікову традицію, що бере початок із часів Руської держави. У цей період сформувалася ієрархічна структура влади, де верховна адміністративна та військова влада зосереджувалася у князя, який спирався на розгалужений управлінський апарат. Паралельно функціонувало віче як інститут безпосередньої участі громади у вирішенні ключових суспільних питань. Така організаційна модель демонструвала поєднання централізованого керівництва з компонентами місцевої автономії, створюючи цінний досвід для майбутнього розвитку національних форм адміністрування⁹⁵¹.

Принципово новий етап становлення українського публічного управління пов'язаний із формуванням козацької державності. Запорозька Січ виробила оригінальну модель військово-адміністративної організації, побудовану на засадах демократичного обрання керівників, колективного прийняття управлінських рішень та структурованої ієрархії. Козацька рада як найвищий владний орган, система військово-адміністративних функцій, територіальний розподіл на паланки – ці елементи стали важливим внеском у вітчизняну управлінську спадщину⁹⁵².

⁹⁵¹ Берлач А. І., Проневич О. С., Радишевська О. Р. Службове право України : навч. посіб. / за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.

⁹⁵² Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2011. 944 с.

Апогеем розвитку національної системи публічного управління козацької епохи стала Українська гетьманська держава. Була створена дієва система центральних та місцевих управлінських структур через впровадження полково-сотенного адміністративно-територіального поділу, розбудовано інститут державної служби, налагоджено механізми координації між різними рівнями влади. Особливим досягненням стала Конституція Пилипа Орлика 1710 року – перша спроба законодавчого закріплення засад організації державної влади та управлінських структур.

Значущим періодом для розвитку концепцій публічного адміністрування стала доба національно-визвольних змагань 1917–1921 років. У цей час здійснювалися спроби побудови сучасної системи державного управління, яка б поєднувала національні традиції з європейськими принципами адміністрування того часу. Центральна Рада Української Народної Республіки, Українська Держава гетьмана Павла Скоропадського та Директорія УНР розробляли власні концепції організації публічної влади та впроваджували нові управлінські підходи⁹⁵³.

Особливу увагу заслуговує розбудова професійної державної служби за Української Держави гетьмана Павла Скоропадського 1918 року. Тридцятого травня цього року було прийнято Закон про урочисту обітницю урядовців, суддів та присягу військовослужбовців на вірність державі. Цей нормативний акт запроваджував обов'язкову присягу для всіх державних службовців, що стало важливим кроком у формуванні професійного духу публічної служби та підкреслювало її особливий статус у системі управління. Текст обітниці наголошував на відданості державі та готовності служити суспільним інтересам, відображаючи європейські принципи того періоду⁹⁵⁴.

Двадцять шостого червня 1918 року вступив у дію Закон про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах. Цей документ встановлював структуровану систему категоризації посад, рангів та винагород у публічному адмініструванні, а також визначав соціальні гарантії для працівників. Запровадження транспарентної системи оплати праці та соціального забезпечення відповідало передовим європейським практикам державного управління того часу.

⁹⁵³ Історія держави і права України : підручник / за ред. В. Д. Гончаренка. Харків : Право, 2019. 552 с.

⁹⁵⁴ Берlach А. І., Проневич О. С., Радишевська О. Р. Службове право України : навч. посіб. / за заг. ред. А. І. Берlача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.

Закон про порядок призначення на урядову службу від 24 липня 1918 року завершив створення базової нормативної основи публічного адміністрування. Він запровадив десятиступеневу систему посад та визначив процедури призначення і звільнення службовців відповідно до класу посади. Важливим нововведенням стала можливість поєднання адміністративних обов'язків із науково-педагогічною діяльністю для професорів, що сприяло підвищенню професійного рівня публічної служби. Закон також врегулював питання переміщення кадрів між відомствами та визнання попереднього службового досвіду⁹⁵⁵.

Таким чином, за період Української Держави було створено комплексну систему нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування, яка відповідала європейським стандартам та заклала фундамент професійної публічної служби. Хоча національно-визвольні змагання завершилися невдачею, досвід державного будівництва цього періоду став важливим джерелом для відродження української державності після проголошення незалежності у 1991 році.

Вагомий внесок у розвиток вітчизняної управлінської думки зробили видатні українські інтелектуали та суспільно-політичні діячі. Михайло Драгоманов обґрунтував концепцію децентралізованого управління, наголошуючи на пріоритеті особистих прав перед державними інтересами та необхідності розвитку місцевого самоврядування. Його ідеї про відповідальність держави перед громадянином та важливість громадської ініціативи залишаються актуальними для сучасного етапу розвитку публічного адміністрування⁹⁵⁶.

Михайло Грушевський розробив теоретичні засади українського державотворення, приділяючи особливу увагу організації ефективної системи управління. Він наголошував на необхідності збалансування загальнодержавних та регіональних інтересів, важливості формування професійного управлінського апарату. В'ячеслав Липинський обґрунтував концепцію

⁹⁵⁵ Гончарук Н. Т. Розвиток державної служби в Україні. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ, 2011. С. 601–603.

⁹⁵⁶ Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берлач, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

формування національної управлінської еліти як рушійної сили державного будівництва⁹⁵⁷.

Після проголошення незалежності у 1991 році розпочався складний процес трансформації радянської адміністративно-командної системи. Цей період характеризувався необхідністю паралельного вирішення декількох фундаментальних завдань: формування нової системи державних інститутів, створення правової бази публічного адміністрування, підготовка управлінських кадрів нової генерації, впровадження демократичних принципів управління.

Важливим етапом становлення сучасної системи публічного адміністрування стало ухвалення Конституції України 1996 року, яка заклала правові основи організації державної влади та місцевого самоврядування. Було визначено принципи поділу влади, встановлено систему органів державного управління, визначено засади їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

На початку ХХІ століття розвиток публічного адміністрування в Україні відбувається під впливом євроінтеграційних процесів. Підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом зумовило необхідність адаптації вітчизняної системи управління до європейських стандартів, що передбачає впровадження принципів належного врядування, підвищення прозорості та ефективності адміністративних процедур, розвиток електронного урядування, посилення механізмів громадського контролю.

Новий етап розвитку публічного адміністрування в Україні пов'язаний із впровадженням воєнного стану у 2022 році внаслідок широкомасштабної збройної агресії російської федерації. Військова агресія поставила перед системою державного управління безпрецедентні виклики, які вимагають інноваційних підходів до організації роботи органів влади всіх рівнів.

Отже, формування системи публічного адміністрування в Україні має власну історичну траєкторію, пов'язану з досвідом державотворення від Русі через Українську гетьманську державу до спроб відродження державності на початку ХХ століття. Сучасний етап характеризується впровадженням європейських стандартів належного врядування, розвитком цифрового урядування та пошуком ефективних механізмів функціонування публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

⁹⁵⁷ Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берlach, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

Висновки

Комплексний аналіз генезису та еволюції світових моделей публічного адміністрування засвідчує, що формування ефективних систем державного управління є результатом тривалого історичного процесу, в якому універсальні закономірності розвитку поєднуються з унікальними національними особливостями. Від перших централізованих бюрократичних апаратів давньосхідних цивілізацій через експерименти з республіканським урядуванням античної Греції та Риму, інституційну креативність середньовічної Європи до сучасних демократичних моделей – цей шлях демонструє послідовний рух від персоналізованих форм влади до інституціоналізованих систем, від ситуативного управління до професіоналізованого адміністрування, від сакральної легітимації до процедурної раціональності.

Дослідження історичного досвіду виявляє кілька ключових тенденцій, що визначають розвиток публічного управління незалежно від географічних та культурних контекстів. По-перше, це прогресуюча професіоналізація державної служби – перехід від аристократів, які виконують управлінські функції як почесний обов'язок, до спеціалізованого корпусу професійних адміністраторів. По-друге, поглиблення спеціалізації та диференціації управлінських функцій, що відображає зростаючу складність суспільних відносин та необхідність експертного знання у різних сферах державної політики. По-третє, розширення механізмів підвітності та громадського контролю – від давньоафінської практики публічного звітування посадових осіб до сучасних інструментів електронної демократії та відкритого урядування.

Український досвід державотворення та розбудови систем публічного управління, хоча й переривався періодами втрати державності, демонструє власну самобутню траєкторію розвитку. Від віча в Руській державі через військово-адміністративну систему Запорозької Січі до розбудови державних інституцій Української гетьманської держави. Вітчизняна традиція органічно поєднувала елементи народовладдя, виборності з необхідністю ефективного централізованого управління. Особливої ваги набуває досвід нормативного регулювання державної служби періоду Української Держави 1918 року, коли було закладено основи професійної публічної адміністрації європейського зразка. Вітчизняна управлінська думка виробила власні концептуальні підходи до організації влади, що наголошували

на важливості децентралізації, балансу між загальнодержавними та регіональними інтересами, формування національної управлінської еліти.

Сучасний етап розвитку публічного управління характеризується конвергенцією декількох трансформаційних процесів: цифровізацією адміністративних процесів, що радикально змінює характер державно-громадянської взаємодії; необхідністю відповіді на глобальні виклики (пандемії, міграційні процеси, війна), що вимагає нових форм міжнародної координації та механізмів кризового управління; зростанням ролі партисипативних практик, які забезпечують залучення громадян до формування публічної політики. Для України, яка одночасно здійснює євроінтеграцію та протистоїть збройній агресії, вивчення історичного досвіду адаптації управлінських систем до екстремальних умов набуває особливої актуальності. Синтез вітчизняних традицій публічного управління з кращими світовими практиками та інноваційними підходами створює фундамент для побудови ефективної, стійкої та демократичної системи публічного адміністрування, здатної забезпечити як національну безпеку, так і європейський вектор розвитку держави.

Анотація

Дослідження присвячено комплексному аналізу еволюції світових моделей публічного адміністрування від найдавніших часів до сучасності. Розглянуто зародження та розвиток управлінських практик у державах Стародавнього Світу, де в давньосхідних цивілізаціях (Єгипті, Месопотамії, Індії, Китаї) вперше сформувалися спеціалізовані бюрократичні апарати з ієрархічною структурою та нормативною регламентацією. Проаналізовано принципово відмінні підходи античної Греції та Риму, які запропонували моделі колегіального прийняття рішень, виборності посадових осіб та інституціоналізованої підзвітності влади перед громадянами.

Досліджено трансформацію систем публічного управління в епоху Середньовіччя та Відродження, коли після розпаду централізованої римської адміністрації виникли нові організаційні форми: феодална система васальних відносин, міське самоврядування, станово-представницькі органи. Показано, як університетська освіта сформувала новий тип управління-професіонала, а гуманістична філософія Відродження привнесла раціоналістичний підхід до публічного адміністрування та концепцію державного інтересу.

Розглянуто становлення сучасних моделей публічного адміністрування у XVIII–XXI століттях, включаючи формування централізованих бюрократичних систем епохи абсолютизму, революційні трансформації кінця XVIII століття, що запровадили принципи рівності, розвиток веберівської концепції раціональної бюрократії, створення моделі соціальної держави у XX столітті. Особлива увага приділена сучасним трендам: цифровій трансформації адміністративних процесів, впровадженню електронного урядування, формуванню наднаціональних структур управління в умовах глобалізації.

Окремо проаналізовано історичний розвиток публічного адміністрування в Україні, починаючи від управлінських структур Русі з поєднанням княжої влади та віча, через оригінальну військово-адміністративну систему Запорозької Січі та державні інституції Української гетьманської держави до спроб створення професійної публічної служби європейського зразка за Української Держави 1918 року. Розглянуто внесок вітчизняної політико-правової думки у розробку концепцій децентралізації, місцевого самоврядування та формування національної управлінської еліти. Показано сучасний етап розвитку української системи публічного адміністрування в контексті євроінтеграції та необхідності функціонування в екстремальних умовах воєнного стану.

Ключові слова: *світові моделі публічного адміністрування, управлінські практики, історичний розвиток, концепція децентралізації, місцеве самоврядування, національна управлінська еліта.*

Список використаних джерел:

1. Берlach А. І., Проневич О. С., Радишевська О. Р. Службове право України : навч. посіб. / за заг. ред. А. І. Берlachа. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.
2. Борділовська О. А. Ганзейський союз міст. Українська дипломатична енциклопедія : у 2-х т. / редкол.: А. В. Губерський (голова) та ін. К. : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.
3. Вергун О. Поняття бюрократії в творчості М. Вебера. *Наукові записки НаУКМА. Серія: Політологія, соціологія*. 1999. Т. 7. С. 21–26.
4. Гончарук Н. Т. Розвиток державної служби в Україні. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова)

та ін. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ, 2011. С. 601–603.

5. Іваній О. Історичні засади відродження та популяризації римського права середньовічними університетами. *Освітологія*. 2016. № 5. С. 23–27.

6. Історія держави і права зарубіжних країн (Середні віки та ранній новий час) : навч. посіб. / Б. Й. Тищик та ін. ; за ред. Б. Й. Тищика. Львів : Світ, 2006. 696 с.

7. Історія держави і права зарубіжних країн. Новітній час (1918 р. – початок ХХІ ст.) : навч. посіб. / Б. Й. Тищик та ін. Львів : Світ, 2016. 718 с.

8. Історія держави і права зарубіжних країн / за редакцією Б. Й. Тищика, І. Й. Бойчука. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2022. 658 с.

9. Історія держави і права України : підручник / за ред. В. Д. Гончаренка. Харків : Право, 2019. 552 с.

10. Люк Гайнер (Галле-Віттенберг, ФРН) Магдебурзьке право як з'єднуючий європейський культурний феномен / переклав з німецької мови Володимир Абашнік. *Наукові записки Харківського економіко-правового університету* : Науковий збірник. Харків : ХЕПУ, 2017. № 1 (19). С. 80–90.

11. Макіавеллі Н. Державець / пер. з іт. Харків : Фоліо, 2019. 256 с.

12. Омельчук В. В. Симфонія влад у політико-правовій моделі Візантійської імперії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. Вип. 3. С. 14–19.

13. Публічне адміністрування : навчальний посібник / А. І. Берлач, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. К. : ВД «Дракор», 2025. 556 с.

14. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2011. 944 с.

15. Тищик Б. Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу: навч. посіб. Львів : Світ, 2001. 384 с.

16. Тищик Б. Й. Історія держави і права зарубіжних країн. Новий час (XVII ст. – 1918 р.) : навч. посіб. Львів : Світ, 2013. 750 с.

17. Шевченко О. О. Історія держави і права зарубіжних країн. К. : ТОВ «Олан», 2008. 351 с.

18. Paul J. Agency at the Crossroads of the 16th Century: Governance and the State in Humanist and Contemporary Political Thought: Master's thesis / J. Paul; supervisor J. Tully. Victoria : University of Victoria, Department of Political Science, 2010. 101 с.

ПОЛЬСЬКА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК КОНСТИТУТИВНА ІНСТИТУЦІЯ: ПРАВОВИЙ І АКсіОЛОГІЧНИЙ ВИМІР СТАТУСУ ЇЇ ЧЛЕНІВ

Petro Kornieiev,

*Doktorant Interdyscyplinarnej Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń, Polska*

Вступ

Державна служба постає як прихований, але незамінний архітектонічний фундамент правової держави – мов тиха й невидима інституційна константа, що врівноважує динаміку політичного життя, оберігає безперервність та автономію публічної влади й не допускає перетворення демократії на крихку конструкцію, залежну від мінливості політичних настроїв чи волюнтаризму владних еліт. Вона становить одну з ключових інституцій сучасної правової держави⁹⁵⁸, створену законодавцем із метою забезпечення професійного, сумлінного, неупередженого та політично нейтрального виконання завдань публічної адміністрації. Це передбачає, що апарат державної служби формує основу функціонування держави та гарантує безперервність, стабільність і ефективність реалізації адміністративних компетенцій незалежно від політичних змін⁹⁵⁹.

Правовий статус членів корпусу державної служби – включно з державними службовцями, працівниками та особами, що обіймають вищі державні посади – є питанням ключового значення як для стабільності державного апарату, так і для належного виконання публічних функцій. Це питання набуває особливої ваги в умовах демократичної держави⁹⁶⁰, де правове регулювання визначає не лише обсяг компетенцій, відповідальність та права працівників адміністрації, а й характер їхніх взаємовідносин із органами державної влади, співробітниками та громадянами.

⁹⁵⁸ Див.: I. Wróblewska, (2010). Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa "Dom Organizatora". Toruń. S. 74.

⁹⁵⁹ E. Sokalska, (2008). Służba cywilna–geneza, uregulowania prawne, prognozy. Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, 76 (3017).

⁹⁶⁰ A. Łazarska, 2. Funkcja cywilnego postępowania sądowego [w:] Proces sądowego wymierzania sprawiedliwości. Warszawa, 2025.

Попри численні законодавчі регулювання, проблематика належної класифікації правового статусу членів державної служби, їхніх прав та обов'язків, умов зайнятості, а також механізмів правового захисту потребує подальшого глибокого аналізу.

Метою даної роботи є представлення та системний аналіз правового статусу членів корпусу державної служби в Польщі з догматично-правової перспективи. У межах дослідження сформульовано такі науково-дослідні питання: які нормативно-правові акти визначають правове становище посадових осіб та працівників державної служби; яким чином законодавство формує їхні права та обов'язки; а також які правові механізми забезпечують охорону їхнього статусу та стабільність виконання функцій у системі публічної адміністрації.

Аналіз, здійснений у межах цієї роботи, має систематично-догматичний характер та охоплює дослідження як законодавчих норм і виконавчих актів (передусім підзаконних нормативних актів), так і тлумачення судової практики та наукової літератури за предметом дослідження. Такий підхід дозволяє не лише систематизувати чинні регулювання, а й окреслити напрями їх тлумачення та практичного застосування.

Проведений аналіз має як теоретичний, так і практичний вимір. Ґрунтовне дослідження правового статусу членів державної служби дозволяє оцінити функціональність публічної адміністрації, її відповідність принципам правової держави та ефективність у реалізації публічних завдань. Крім того, воно дає змогу ідентифікувати правові механізми, необхідні для забезпечення стабільності й безперервності функціонування державного апарату. У підсумку це дослідження становить вагомий внесок у науковий дискурс у сфері адміністративного права та організації публічної служби. Висновки, сформульовані на підставі проведеного аналізу, можуть бути особливо корисними для держав, що здійснюють інституційні реформи, зокрема для України⁹⁶¹, яка стоїть перед завданням формування професійної та ефективної державної служби, узгодженої з принципами демократичної правової держави

⁹⁶¹ O. Vasylieva, Ukrainian Civil Service: Implementation of the Public Administration Reform Strategy in Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. S.I. V. 11. N. 4. P. 1439–1445, June 2020. ISSN 2068-696X. URL: <https://journals.aserspublishing.eu/jarle/article/view/5349> (date accessed: 13 Nov. 2025). DOI: [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4\(50\).41](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4(50).41); Гончарук Н. Т., Прудіус А. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. № 1–2. 6. С. 42–51.

1. Корені правового порядку

На початку слід підкреслити, що польська державна служба вирізняється багатою та складною історією нормативного, організаційного й системного розвитку, яка охоплює низку етапів структурної та функціональної еволюції публічної адміністрації⁹⁶². Після 1989 року правове регулювання державної служби формувалося поступово – у межах послідовних законодавчих режимів, що по-різному визначали організаційну модель корпусу, засади проходження служби, а також обов'язки й права членів державної служби. Хоча детальний аналіз цієї історичної еволюції⁹⁶³ не є предметом даного дослідження, не можна оминати ключові чинники, які зумовили формування сучасної моделі корпусу державної служби.

Одним із фундаментальних етапів трансформації стало виключення у 1990 році працівників органів місцевого самоврядування з-під дії Закону від 16 вересня 1982 року про працівників державних установ⁹⁶⁴. Це рішення було реалізоване шляхом запровадження окремого режиму зайнятості для адміністрації місцевого самоврядування, зокрема через Закон про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 року⁹⁶⁵, а також Закон від 22 березня 1990 року про працівників органів місцевого самоврядування⁹⁶⁶. Зазначені регулювання встановили окремі правила зайнятості в органах місцевого самоврядування, підтвердили системну відокремленість самоврядної та урядової адміністрації та створили підвалини для системного впорядкування правового статусу працівників публічного сектору.

Першим комплексним актом, який врегульовував державну службу після системної трансформації, став Закон від 5 липня 1996 року про

⁹⁶² Див.: W. Drobny, *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*. “Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin–Polonia. Vol. LXIV, 2, Sectio G. S. 76–80; Gadowska K. *Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*. *Zarządzanie Publiczne*. 2018. (43). S. 54–77.

⁹⁶³ Див.: J. Korczak, *Antywartość w prawie administracyjnym jako zamierzony skutek legislacji* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.; Przywora B. *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*. 2012; Gadowska K., *Dysfunkcje administracji: służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*. 2015.

⁹⁶⁴ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1459).

⁹⁶⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

⁹⁶⁶ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. Pracownicy samorządowi (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

державну службу⁹⁶⁷. Зазначений акт значною мірою спирався на модель зайнятості, засновану на призначенні державних службовців як базовій формі виникнення службових правовідносин, що мало забезпечити стабільність зайнятості, професійну незалежність та політичну нейтральність корпусу в умовах змінюваних політичних циклів.

Наступний етап нормативної еволюції окреслив Закон від 18 грудня 1998 року про державну службу⁹⁶⁸, який, зокрема, упровадив розмежування категорій зайнятості та часткову відмову від загального принципу призначення, допускаючи застосування більш гнучких механізмів, властивих сучасній публічній адміністрації. Ці законодавчі рішення становили відповідь на практичні адміністративні потреби й водночас були спробою адаптувати кадрову структуру урядової адміністрації до змінюваних організаційних і функціональних умов.

Значні перетворення в системі державної служби були запроваджені Законом від 10 березня 2006 року про внесення змін до Закону про працівників органів місцевого самоврядування, Закону про Вищу контрольну палату та Закону про державну службу⁹⁶⁹, а також Законом від 24 серпня 2006 року про державну службу⁹⁷⁰. Вказані акти встановили окремий інструмент централізованого управління кадрами, призначеними для заміщення керівних посад.

Конструкція державного кадрового резерву, передбачена Законом про державний кадровий резерв і вищі службові посади⁹⁷¹, була спрямована на професіоналізацію процедур добору та зміцнення управлінських компетенцій найвищої ланки адміністрації. Водночас вона стала предметом доктринальних дискусій щодо потенційного ризику політизації процесу заміщення цих посад⁹⁷².

⁹⁶⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.).

⁹⁶⁸ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.).

⁹⁶⁹ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 79, poz. 549).

⁹⁷⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.).

⁹⁷¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.).

⁹⁷² B. Springer. Stan i perspektywy służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w 2015 roku. *Studia Polityczne*. 2023. 51 (4). 137–157.; Słobodzian B. Aparat administracji publicznej: idea i praktyka urzędnicza. *Cywilizacja i Polityka*. 2008. (6). 48–53.

Точкою консолідації чинного правового порядку став Закон від 21 листопада 2008 року про державну службу⁹⁷³, який визначив сучасну модель корпусу: засади відкритого та конкурентного добору, структуру корпусу, систему періодичних оцінок і просувань по службі, а також етичні рамки функціонування службовців. Цей Закон також містив перехідні положення щодо включення раніше зайнятих осіб до корпусу і зазнавав багаторазових змін, що відображало динамічне пристосування регулювання до потреб публічної адміністрації.

У контексті розвитку державної служби особливого значення набуває процес європеїзації адміністративного права, який – у зв’язку з підготовкою держави до вступу до Європейського Союзу⁹⁷⁴ – став одним із провідних чинників модернізації професійних, організаційних і процедурних стандартів корпусу державної служби. Європеїзація охоплювала гармонізацію етичних і компетентнісних стандартів, упровадження вимог прозорості та конкурентності добору, а також адаптацію європейських моделей належного врядування, що акцентують професіоналізм, відповідальність і пріоритет публічного інтересу. Паралельно регулювання люстраційного характеру, яке визначало допустимість зайнятості осіб, пов’язаних у минулому з органами безпеки держави періоду Польської Народної Республіки, виконувало очищувальну та впорядковуючу функцію, зміцнюючи довіру громадян до новостворюваної публічної адміністрації та легітимуючи її прагнення діяти відповідно до стандартів демократичної правової держави⁹⁷⁵.

⁹⁷³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409 z późn. zm.).

⁹⁷⁴ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.).

⁹⁷⁵ M. Krotoszyński. Dekomunizacja służby cywilnej i urzędów państwowych. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*. 2023. (12). 24–32.

Nota bene, процес перебудови державної служби, зокрема її декомунізації, залишається динамічним і багатоступінчастим явищем, що підтверджується послідовними змінами до Закону про державну службу та супровідних нормативно-правових актів⁹⁷⁶. Зазначені регулювання, спрямовані на подальше впорядкування кадрового складу публічної адміністрації, мають на меті зміцнення довіри громадян до держави шляхом виключення з корпусу державної служби осіб, які в період Польської Народної Республіки виконували функції в органах безпеки або співпрацювали з ними, чи визнаються такими, що зазнали обтяження від такої співпраці. Ця тенденція органічно вписується у ширший європейський контекст поставторитарних регулювань, сутністю яких є забезпечення моральної та інституційної тягlosti нового демократичного правопорядку.

Водночас найновіші законодавчі зміни у цій сфері спричинили широку доктринальну дискусію⁹⁷⁷, у межах якої вони піддавалися критичній оцінці⁹⁷⁸ – зокрема у контексті їх відповідності принципу демократичної правової держави, принципу пропорційності, конституційним гарантіям набутих прав та рівного доступу до публічної служби (ст. 32 і ст. 60 Конституції РП)⁹⁷⁹. Додаткові застереження стосувалися також відповідності зазначених регулювань Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁹⁸⁰, зокрема статтям 6, 8 і 14, а також Міжнародному пакту про громадянські і політичні права⁹⁸¹, який покладає на державу обов'язок забезпечувати рівний доступ до публічної служби та гарантувати захист від свавільного обмеження прав людини.

⁹⁷⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1195).

⁹⁷⁷ M. Krotoszyński, (2023). Dekomunizacja służby cywilnej i urzędów państwowych. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*. (12). 24–32.

⁹⁷⁸ Див.: Wyrok SR w Łomży z 12.10.2023 r., IV P 77/23, LEX nr 3617794.

⁹⁷⁹ Див.: Rzecznik Praw Obywatelskich. (2023, maj 8). *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zmian legislacyjnych wprowadzanych ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw* (sygn. III.7041.3.2023.AD/AS). URL: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-05/Do_Senatu_sluzba_cywilna_prl_wygaszanie_stosunkow_pracy_8.05.2023_0.pdf

⁹⁸⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 і 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

⁹⁸¹ Międzynarodowy Pakt praw obywatelskich і politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

З огляду на наведене, оцінка допустимості декомунізаційних заходів потребує особливої ретельності та поваги до засад демократичної правової держави, включно з принципом пропорційності, правової визначеності, а також захисту гідності та суб'єктивних прав особи. Лише за дотримання цих умов можливим є одночасне досягнення мети зміцнення суспільної довіри до державної служби та забезпечення повної відповідності конституційним і міжнародно-правовим стандартам.

Проте всі наведені етапи трансформації, хоч і суттєві у нормативному вимірі, не були б повністю ефективними без глибокої зміни суспільної свідомості, що поступово визрівала разом з утвердженням демократії та культури верховенства права. Саме еволюція мислення – як членів корпусу державної служби, так і громадян, які користуються послугами публічної адміністрації, – стала тим фундаментом, що уможливив справжню інтерналізацію нових стандартів діяльності.

У міру відходу від моделі бюрократії, підпорядкованої політичній логіці, зростало значення таких цінностей, як професіоналізм, нейтральність, відповідальність та повага до гідності громадянина як суб'єкта права. Ця зміна мала майже філософський вимір, адже означала перехід від парадигми «уряду, що здійснює владу над громадянином», до парадигми «адміністрації, яка служить спільному благу», відповідно до аксіології ст. 1 Конституції РП. У підсумку трансформація державної служби постала не лише як законодавчо-інституційний процес, а передусім як культурно-ментальна еволюція, що забезпечила стійке вкорінення європейських стандартів у практиці публічної адміністрації.

2. Конституційні та законодавчі засади державної служби

Конституційною підставою функціонування державної служби є стаття 153 Конституції Республіки Польща⁹⁸², у якій законодавець закріпив обов'язок створення корпусу державної служби як виокремленого сегмента урядової адміністрації. Цей припис має одночасно нормативний та гарантійний характер, формулюючи ціль функціонування державної служби, якою є забезпечення професійного, сумлінного, неупередженого та політично нейтрального виконання завдань держави. Конституційне

⁹⁸² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

закріплення державної служби підкреслює її державотворчу функцію в межах демократичної правової держави, акцентуючи необхідність забезпечення безперервності діяльності виконавчого апарату та його стійкості до політичних змін. Водночас законодавець визначив, що верховне керівництво корпусом державної служби належить Голові Ради Міністрів, що відображає структурний зв'язок цього корпусу з центром управління урядовою адміністрацією та засвідчує системний характер відносин між державною службою та урядовою політикою, реалізованою в межах компетенції виконавчої влади.

Розвиток конституційних положень знайшов відображення у Законі від 21 листопада 2008 року про державну службу⁹⁸³, який виступає ключовим нормативним актом, що визначає організацію, принципи функціонування та правовий статус членів корпусу державної служби. Цей Закон регламентує, зокрема, структуру державної служби, порядок добору та зайнятості, засади проведення періодичних оцінок, механізми просування по службі, обсяг службових обов'язків, а також дисциплінарну та адміністративну відповідальність членів корпусу. Закон також встановлює правовий статус та повноваження Керівника Державної служби як органу, відповідального за управління персоналом державної служби та здійснення контролю за дотриманням стандартів, закріплених у Конституції та Законі. Таким чином, Закон про державну службу формує цілісну систему правових засад, спрямовану на забезпечення функціонування професійного, меритократичного та аполітичного корпусу службовців, здатного ефективно виконувати завдання держави відповідно до принципів легалізму та публічного інтересу.

Доповненням до законодавчих регулювань є виконавчі акти, видані Головою Ради Міністрів, які, спираючись на конституційно визначене верховенство, деталізують етичні та організаційні стандарти, обов'язкові для членів корпусу державної служби. Зокрема, слід відзначити розпорядження щодо дотримання принципів державної служби та розпорядження про Кодекс етики корпусу державної служби⁹⁸⁴. Ці акти виконують функцію

⁹⁸³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409 z późn. zm.).

⁹⁸⁴ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M. P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953).

програмних норм, конкретизуючи моделі поведінки державних службовців у таких сферах, як сумлінність, безсторонність, уникнення конфлікту інтересів, політична нейтральність та відповідальність за якість виконуваних завдань. Вони мають суттєве значення для тлумачення та практичного застосування Закону про державну службу, оскільки слугують орієнтиром для визначення стандартів поведінки, що відповідають моделі державного службовця в демократичній правовій державі.

В європейському контексті значний практичний та доктринальний вплив має також Кодекс доброї (приязної) адміністрації⁹⁸⁵, ухвалений інституціями Європейського Союзу, який систематизує принципи, що регулюють якість діяльності публічної адміністрації, зокрема принципи пропорційності, прозорості, оперативності провадження та належної ретельності. Хоча він не є джерелом загальнообов'язкового права в Польщі, цей Кодекс виступає важливим інструментом *soft law*, сприяючи гармонізації етичних і організаційних стандартів у публічній адміністрації та впливаючи на розвиток національних моделей належної адміністративної практики. Його слід розглядати як компонент європейської аксіології публічної служби, що формує концептуальну модель сучасної адміністрації, орієнтованої на громадянина.

Сукупність зазначених регулювань – конституційних, законодавчих та виконавчих – формує узгоджену й ієрархічно впорядковану систему права державної служби, сутність якої полягає у забезпеченні професійного, аполітичного та етичного виконання публічних завдань. Ці норми визначають не лише формальний статус членів корпусу державної служби, а і їхні службові обов'язки, відповідальність та стандарти поведінки, водночас виступаючи інструментом реалізації конституційних принципів легалізму, сумлінності, безперервності діяльності держави та захисту публічного інтересу. Завдяки цьому державна служба виконує стабілізаційну та гарантійну функцію в структурі урядової адміністрації, зміцнюючи професіоналізм державного апарату та забезпечуючи його стійкість до політичного впливу.

⁹⁸⁵ Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz. U. UE. C. z 2011 r. Nr 285, str. 3).

3. Межі професіоналізму членів корпусу державної служби в умовах політичної мінливості

Державна служба становить ключовий елемент конституційного механізму, що забезпечує належне функціонування урядової адміністрації в демократичній правовій державі. Її конституційний статус, закріплений у ст. 153 Конституції РП та відображений у ст. 1 Закону «Про державну службу», охоплює не лише інституційне розташування, а й комплекс цінностей і стандартів, що покликані гарантувати виконання завдань держави відповідно до вимог професіоналізму, добросовісності, неупередженості та політичної нейтральності. Конституційний Трибунал неодноразово підкреслював, що значення державної служби випливає з її зв'язку з ідеєю держави як спільного блага громадян та з необхідності реалізації принципів ефективності, добросовісності та відповідальності публічних інституцій, закріплених як у преамбулі, так і в ст. 1 Конституції РП. Відтак нормативна роль державної служби має тлумачитися крізь призму конституційних цінностей та основоположних принципів державного устрою, які детермінують спосіб функціонування публічної адміністрації⁹⁸⁶.

У цьому контексті, аналізуючи межі професіоналізму членів корпусу державної служби, неможливо оминати цілі, для досягнення яких вона була створена.

3.1. Професіоналізм як фундамент державності

Фундаментальною метою корпусу державної служби є забезпечення високопрофесійного виконання завдань держави. Професійність державної служби охоплює не лише дотримання формальних кваліфікаційних вимог, а й наявність відповідних компетенцій, спеціалізованих знань і практичних навичок, необхідних для ефективного виконання покладених обов'язків. Професійний характер діяльності передбачає, що члени корпусу державної служби – як працівники, так і службовці – зобов'язані здійснювати свої функції кваліфіковано, відповідально та відповідно до встановлених стандартів і процедур, одночасно реалізуючи обов'язок безперервного підвищення своєї професійної компетентності. Конституційний Трибунал у своїх рішеннях підкреслював, що сутність

⁹⁸⁶ Wyrok TK z 14.06.2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.

професійності полягає у професіоналізмі⁹⁸⁷, який становить ключову передумову забезпечення безперервності функціонування державного апарату та стабільності реалізації публічних політик незалежно від змін у керівництві урядової адміністрації.

3.2. Добросовісність як правова та етична категорія

Серед ключових стандартів, що формують модель державної служби, особливе значення має добросовісність, яка має одночасно правовий і етичний вимір. Добросовісність державного службовця передбачає обов'язок діяти сумлінно, точно та відповідально, що включає як належне тлумачення й застосування норм права, так і дотримання високої старанності під час виконання службових обов'язків. У конституційному вимірі добросовісність виступає виявом принципу ефективності діяльності публічних інституцій, тоді як у державно-правовій площині вона виконує стабілізаційну функцію, створюючи основу для довіри громадян до держави та її органів.

Поняття добросовісності включає також компонент професійної відповідальності: службовець, здійснюючи завдання в публічному інтересі, повинен керуватися не лише формально-правовими вимогами, а й принципами чесності, прозорості та лояльності щодо публічних інституцій. Таким чином, добросовісність виступає не лише моральним постулатом, а й іманентною характеристикою професійної державної служби, що визначає якість, надійність та передбачуваність адміністративного процесу.

У межах цього стандарту особливу значущість набуває Кодекс етики корпусу державної служби⁹⁸⁸, який є важливим інструментом систематизації принципів і цінностей, що регулюють як функціонування державної служби, так і поведінку її членів⁹⁸⁹. Кодекс уточнює очікувані моделі поведінки, закріплює етичні стандарти, притаманні професійній публічній адміністрації, та зміцнює нормативні підстави добросовісності як фундаментальної характеристики державного службовця.

⁹⁸⁷ Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

⁹⁸⁸ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M. P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953).

⁹⁸⁹ B. Przywora [w:] Ustawa o służbie cywilnej : komentarz / red. K. W. Baran. Warszawa, 2021. Art. 1.

3.3. Безсторонність в адміністрації: *між ідеалом рівності та практикою ухвалення рішень*

Безсторонність, як черговий фундаментальний принцип, що визнає спосіб виконання завдань членами корпусу державної служби, виконує гарантійну функцію щодо забезпечення конституційних засад рівного ставлення до громадян та об'єктивного ухвалення адміністративних рішень. Державний службовець зобов'язаний діяти вільно від упереджень, особистих інтересів або будь-яких зовнішніх впливів, які могли б призвести до упередженості чи поставити під сумнів нейтральний характер публічних інституцій.

Стандарт безсторонності включає також обов'язок чіткого розмежування приватної сфери від сфери службової діяльності, а також необхідність дотримання ієрархічної структури адміністрації при одночасному забезпеченні професійної автономії у межах доручених повноважень⁹⁹⁰. Цей принцип має першорядне значення для гарантування громадянам процесуальної справедливості та підтримання високого рівня довіри до органів публічної влади.

Реалізація стандарту безсторонності відображається у численних приписах, заборонах та обмеженнях, встановлених законодавцем у Законі про державну службу, зокрема у статтях 78, 79 та 80, які закріплюють норми, спрямовані на усунення потенційних конфліктів інтересів та запобігання поведінці, здатній підірвати нейтральний характер публічної служби. Нормативне закріплення принципу безсторонності є важливим елементом професіоналізації державної служби та необхідною умовою належного функціонування урядової адміністрації.

3.4. Політична нейтральність: *автономія державної служби чи тест на стійкість держави*

Найтісніше пов'язаним із діяльністю державної служби стандартом є політична нейтральність⁹⁹¹, яка становить фундамент стабільності функціонування урядової адміністрації. Політична нейтральність передбачає обов'язок утримуватися від будь-яких дій, що могли б свідчити про

⁹⁹⁰ Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 26.08.2022 r., VIII Pa 47/22, LEX nr 3412989.

⁹⁹¹ Див.: Łęski. M., Wójcicka M., Neutralność polityczna urzędników. *Journal of Modern Science*. 2014. 22 (3). 457–472.

політичну заангажованість службовця або вказувати на залежність його рішень від інтересів політичних партій. Її не слід ототожнювати з аполітичністю, зрозумілою як незнання політичних процесів; сутність політичної нейтральності полягає у забороні здійснювати службові дії в спосіб, підпорядкований політичним цілям, а також у забороні використовувати службове становище для реалізації інтересів політичних угруповань.

Цей принцип виконує ключову гарантійну функцію, оскільки забезпечує професійний і сталий характер діяльності публічної адміністрації, уможливляючи її функціонування відповідно до принципу легалізму – безперервно, об'єктивно та правомірно, незалежно від поточних політичних змін на рівні уряду. Політична нейтральність тим самим зміцнює інституційну стійкість адміністрації та створює умови для ефективного виконання публічних завдань.

Варто також підкреслити, що публічна адміністрація – як урядова, так і місцева⁹⁹² – є суб'єктом, відповідальним за реалізацію державної політики, що формується законодавчою владою. Роль державної служби полягає у виконанні цієї політики професійно, безсторонньо та вільно від будь-яких партійних впливів, що забезпечує безперервність функціонування держави та передбачуваність діяльності її інституцій⁹⁹³.

Політична нейтральність має двосторонній характер. По-перше, вона зобов'язує членів корпусу державної служби зберігати нейтральність щодо політичних угруповань. По-друге, вона вимагає від суб'єктів, які здійснюють політичну владу, поважати автономію та нейтральний статус державної служби, утримуватися від її інструменталізації або підпорядкування партійним цілям. Лише взаємне дотримання принципу нейтральності забезпечує функціонування публічної адміністрації як інституції, що служить державі, а не поточній парламентській більшості.

Кадрова стабільність корпусу державної служби у періоди зміни влади є важливим критерієм перевірки фактичного дотримання політичної нейтральності. Збереження складу корпусу після зміни уряду свідчить про належне функціонування принципу нейтральності та професіоналізму

⁹⁹² Szewczyk H. W sprawie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej. PPP, 2011. Nr 11. S. 75–86.

⁹⁹³ Kozień A. 2. Sfera zewnętrzna i wewnętrzna administracji publicznej [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną a sferą wewnętrzną działań administracji publicznej* / red. P. Dobosz, A. Puczek, Warszawa, 2023.

публічної адміністрації. Така практика підтверджує, що державна служба виконує свої завдання, спираючись на стандарти легалізму, безперервності та компетентності, а не на політичні критерії.

У цьому сенсі політична нейтральність державної служби постає не лише як юридична норма, але й як свідомий етичний вибір – вираз переконання, що стійкість держави ґрунтується не на швидкоплинних політичних емоціях, а на рівноваженій інституційній мудрості структур, які стоять над ними.

3.5. Чотири конститутивні принципи корпусу державної служби

Проаналізовані стандарти – професійність, добросовісність, безсторонність та політична нейтральність – формують цілісну систему цінностей, що визначає ідентичність державної служби як інституції, що стоїть на сторожі суспільного інтересу. Ці стандарти є не лише законодавчим обов'язком, а й невід'ємною частиною організаційної культури урядової адміністрації, відображаючи прагнення до реалізації принципів належного врядування (*good governance*). У цьому контексті державна служба виконує стабілізаційну та гарантійну функцію, забезпечуючи безперервність функціонування держави, професіоналізм виконавчого апарату та захист від політизації адміністративних процесів. Таким чином, цілі та стандарти корпусу державної служби слід розглядати як невід'ємну складову конституційної системи, сутність якої полягає в реалізації спільного блага через ефективну, прозору та ціннісно орієнтовану діяльність публічної адміністрації.

Однією з фундаментальних рис державної служби є інституційне врегулювання дисциплінарної відповідальності її членів. Відповідно до статті 113 Закону про державну службу, член корпусу несе дисциплінарну відповідальність за порушення обов'язків, що випливають із належності до корпусу. Запровадження окремих положень щодо дисциплінарної відповідальності у законі відображає намір законодавця підкреслити значення дотримання етичних норм та службової дисципліни під час виконання завдань державної служби⁹⁹⁴.

Дисциплінарна відповідальність належить до категорії трудової відповідальності, при цьому її сутність полягає у можливості застосування уповноваженим органом заходів, які можуть призвести до обмеження

⁹⁹⁴ Gubała M., Paszka Ł. *O niektórych proceduralnych aspektach odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej*. PPP, 2012. Nr 12. S. 54–66.

особистих або майнових прав працівника⁹⁹⁵. Крім того, члени державної служби несуть цивільну та кримінальну відповідальність⁹⁹⁶, що забезпечує комплексний правовий механізм контролю за належним виконанням службових обов'язків та захист публічного інтересу.

4. Публічно-правова модель організації державної служби

Створюючи державну службу, законодавець, як уже зазначалося, реалізовував передбачену конституційну мету, що полягала у формуванні професійного, політично нейтрального та стабільного апарату адміністративного управління держави. Водночас слід зауважити, що чинний правовий порядок не містить легальної дефініції поняття «державна служба». У науковій літературі часто підкреслюють, що державну службу можна розуміти як корпус працівників та службовців, які виконують завдання держави у структурах урядової адміністрації⁹⁹⁷. Хоча ця дефініція є інтуїтивно зрозумілою, вона не відображає повної складності досліджуваного явища та часто плутається з поняттям «публічна служба», змістове наповнення якого є значно ширшим. Публічна служба охоплює не лише членів корпусу державної служби, а й осіб, які працюють в інших конституційно виділених органах і державних інституціях, що виконують завдання публічного характеру⁹⁹⁸. Державна служба натомість, становить відокремлений сегмент ширше зрозумілої публічної служби, який характеризується самостійним нормативним режимом, специфічними організаційними засадами та власною системою цінностей, що визначають її особливий публічно-правовий характер. Отже, отождення державної служби з публічною службою є недопустимим спрощенням, що не знаходить підтвердження ані у догматично-правовому аналізі, ані в усталених положеннях доктрини адміністративного права.

⁹⁹⁵ Szewczyk H. *Rozdział 9 Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa, 2010.

⁹⁹⁶ Див.: Morański W. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korpusu służby cywilnej. *Roczniki Administracji i Prawa*. 2013. (13). 245–262.; Mrocza K. Prawne i organizacyjne uwarunkowania systemu odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej w Polsce. *Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*. 2016. 13 (43). 311–344.

⁹⁹⁷ Stelina J. *Prawo urzędnicze*. Warszawa, 2013. S. 160.

⁹⁹⁸ Brodecki M. 2. *Podmiotowy zakres ograniczenia dodatkowego zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej* [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy* / red. L. Florek, Warszawa, 2016.

Розташування державної служби в структурах урядової адміністрації надає їй характер виділеної, спеціалізованої формації з ознаками професійного корпусу. Така конструкція посилює її інституційну автономію у виконанні публічних завдань, попри те, що члени державної служби формально залишаються працівниками урядової адміністрації. У результаті корпус державної служби функціонує як професійна та відносно самостійна структура, здатна ефективно виконувати державні завдання з дотриманням високих стандартів неупередженості, політичної нейтральності та стабільності діяльності⁹⁹⁹.

У цьому контексті слід підкреслити, що державна служба реалізує свої функції одночасно щодо двох ключових адресатів: суспільства та держави як інституційного організму¹⁰⁰⁰. Члени корпусу державної служби зобов'язані постійно керуватися вищим суспільним інтересом, який має переважати над індивідуальними чи груповими інтересами. Водночас аспект служби, орієнтований на державу, проявляється у здійсненні дій, спрямованих на захист її фундаментальних цінностей, підвищення ефективності конституційного ладу та забезпечення сталого розвитку публічних інституцій.

Конструюючи систему державної служби, законодавець у Законі «Про державну службу» здійснив нормативне розмежування трьох категорій суб'єктів, що утворюють корпус цієї служби. Відповідно до статті 3 закону, до корпусу належать: працівники державної служби, які працюють на підставі трудового договору; службовці державної служби, призначені на посаду; а також особи, що обіймають вищі посади у державній службі. Тричленна конструкція корпусу має істотне нормативне значення, оскільки диференціює підстави виникнення трудових та службових правовідносин і визначає правові наслідки, що з них випливають, зокрема щодо обсягу обов'язків, службової відповідальності та компетенційних вимог. Якщо працівники державної служби функціонують на основі трудового законодавства з певними модифікаціями, то службовці державної служби перебувають у публічно-правових відносинах призначення, що забезпечує їм підвищену стабільність зайнятості та накладає особливі обов'язки, пов'язані з виконанням державних завдань. Слід при цьому підкреслити,

⁹⁹⁹ Boć J. Kadry, [w:] *Administracja publiczna* / pod red. J. Bocia, Wrocław, 2004. S. 264.

¹⁰⁰⁰ Melezini A. 2.2. *Wprowadzenie kodeksu etyki służby cywilnej* [w:] *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*. Warszawa, 2012.

що поняття «працівник державної служби» у розумінні статті 3 закону має автономний характер¹⁰⁰¹ щодо регулювання загального трудового права¹⁰⁰².

Догматичний аналіз однозначно демонструє, що поняття «працівник», «службовець» та «особа, яка обіймає вищу посаду у державній службі», не можуть розглядатися як взаємозамінні. Вони виконують різні конструктивні функції у систематичі Закону, а кожна з виділених категорій має власну роль у забезпеченні професіоналізму, політичної нейтральності та безперервності діяльності урядової адміністрації. Таке тлумачення узгоджується з провідними позиціями доктрини, згідно з якими державна служба становить специфічну групу публічних працівників, що підлягають особливим етичним і нормативним стандартам – зокрема обов'язку неупередженості, забороні участі в партійній діяльності та вимозі сумлінного й аполітичного виконання публічних завдань¹⁰⁰³. Унаслідок цього корпус державної служби слід розглядати як інституційний фундамент урядової адміністрації, який забезпечує стабільність держави та безперервність виконання публічних функцій незалежно від змін на політичному рівні.

Відповідно до статті 2 Закону про державну службу, до корпусу державної служби належать не лише особи, які працюють у центральних органах урядової адміністрації, а й працівники широкого спектра організаційних підрозділів держави. До складу корпусу входять працівники Канцелярії Голови Ради Міністрів, відомств міністрів та голів комітетів Ради Міністрів, відомств центральних органів урядової адміністрації, а також працівники воєводських управлінь та інших організаційних одиниць, що виконують функції допоміжного апарату територіальних органів урядової адміністрації. Крім того, до корпусу належать члени допоміжного апарату керівників об'єднаних служб, інспекцій, а також воєводських та повітових пожежних формувань, якщо інше не передбачено окремими нормативними актами.

У межах спеціальних регуляцій до складу корпусу державної служби включено також працівників підрозділів спеціалізованого та контрольного характеру, зокрема таких, як Центральне слідче бюро поліції та Бюро

¹⁰⁰¹ Lekston M. [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K. W. Baran. Warszawa, 2021. Art. 3.

¹⁰⁰² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.).

¹⁰⁰³ Див.: Itrich-Drabarek J., Mroczka K., Swietlikowski L. *Civil Service in Poland* / Itrich-Drabarek J., Mroczka K., Swietlikowski L. 2012.

лісового насінництва. До корпусу належать і працівники бюджетних установ, які забезпечують функціонування державних цільових фондів, розпорядниками яких є органи урядової адміністрації, а також повітові та прикордонні ветеринарні лікарі разом із їхніми заступниками. Таке широке кадрове охоплення свідчить про те, що корпус державної служби не обмежується класичними структурами центральних органів урядової адміністрації, а включає територіальні, спеціалізовані та контрольні підрозділи, які відіграють ключову роль у реалізації завдань держави як на національному, так і на місцевому рівні.

Питання визначення посадових категорій державних службовців, необхідних кваліфікаційних вимог, службових рангів, системи оплати праці та детальних видів виплат, що належать членам корпусу, регламентується Постановою Голови Ради Міністрів від 29 січня 2016 року «Про посадові оклади, необхідні професійні кваліфікації, службові ранги державних службовців, множники заробітної плати та порядок визначення і виплати інших виплат»¹⁰⁰⁴. Цей нормативний акт, який реалізує делеговану законодавчу компетенцію, не лише конкретизує структуру державної служби та нормативні підстави працевлаштування службовців, а й операціоналізує конституційні цінності державної служби, забезпечуючи узгодженість, стандартизацію та передбачуваність функціонування публічної адміністрації на всій території держави.

5. Державний службовець і працівник державної служби – відмінності правового статусу та їх конституційне значення

Законодавець, здійснюючи реформу державної служби у 2008 році, запровадив дуалістичну модель працевлаштування, побудовану на концептуальному розмежуванні між трудовими відносинами та публічно-правовими службовими відносинами. Обидві форми зайнятості інституційно формують корпус державної служби¹⁰⁰⁵, однак їхній правовий

¹⁰⁰⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 670).

¹⁰⁰⁵ Szewczyk H.. 3.2. Zakres terminu „członek korpusu służby cywilnej” [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa, 2010.

статус сконструйовано диференційовано – відповідно до характеру, обсягу та інституційної ваги завдань, що виконуються в організаційній структурі урядової адміністрації.

Поняття «член корпусу державної служби» має узагальнювальний, колективний характер і охоплює як працівників, які виконують завдання на підставі трудових договорів, так і службовців, призначених (*mianowanych*) на відповідні посади. Вирішальним критерієм розмежування в межах цієї дуалістичної конструкції є юридична підстава виникнення трудових або службових відносин, що визначає специфіку правового статусу, обсяг обов'язків, рівень професійної стабільності та інтенсивність публічно-правових вимог, покладених на відповідні категорії осіб¹⁰⁰⁶.

Законодавець, установлюючи договір про працю як юридичну підставу працевлаштування працівників державної служби та акт призначення на посаду як підставу для вступу на службу державних службовців (*mianowanych*), водночас визначає, що як трудові, так і службові правовідносини підлягають спеціальному правовому режиму, передбаченому Законом про державну службу¹⁰⁰⁷. Такий підхід формує єдиний нормативний простір функціонування корпусу державної служби, у межах якого диференціація форм зайнятості поєднується з уніфікованим набором публічно-правових обов'язків та стандартів поведінки.

Працевлаштування працівників державної служби, яке ґрунтується на трудовому договорі, охоплюється насамперед регулюванням Закону про державну службу. Водночас відповідно до ст. 9 цього Закону, у частині питань, пов'язаних із трудовими відносинами і не врегульованих спеціальним законодавством, застосуванню підлягають положення Кодексу праці та інших нормативних актів трудового права. Така конструкція підтверджує допоміжний, субсидіарний характер загального трудового законодавства щодо спеціального режиму державної служби, забезпечуючи водночас системну узгодженість правового статусу працівників і службовців урядової адміністрації.

Натомість призначення на посаду, властиве для державних службовців, становить окрему публічно-правову конструкцію, що відзначається підвищеним рівнем стабільності службового правовідношення, обмеженими

¹⁰⁰⁶ Lekston M. [w:] Ustawa o służbie cywilnej : komentarz / red. K. W. Baran. Warszawa, 2021. Art. 3.

¹⁰⁰⁷ Див.: art. 35 і 40 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409 z późn. zm.).

та нормативно деталізованими підставами його припинення, а також розширеним обсягом обов'язків, заборон і етичних вимог. Такий статус охоплює, зокрема, суворе дотримання принципів політичної нейтральності, інституційної неупередженості, лояльності до держави та ефективних механізмів запобігання конфлікту інтересів, що разом формують режим підвищеної публічно-правової відповідальності.

Дуалізм правових статусів не є випадковим чи суто технічним рішенням законодавця. Він відображає усвідомлену диференціацію обсягу обов'язків, рівня відповідальності та інтенсивності публічно-правового елементу у службових правовідносинах. Законодавець виходить із того, що не всі функції держави вимагають надання працівникам адміністрації спеціального, посиленого публічно-правового статусу, притаманного державним службовцям. Завдання, які не пов'язані безпосередньо зі здійсненням владних повноважень, підготовкою рішень органів державної влади або реалізацією функцій, що мають конституційне значення, можуть ефективно виконуватися працівниками, які перебувають у трудових відносинах. Така дуалістична модель створює збалансовану систему кадрового управління, що поєднує гнучкість у використанні персоналу з наявністю інституційного ядра, на яке покладається виконання ключових завдань держави. Саме державні службовці – у вузькому значенні цього терміна – становлять професійне та стабільне ядро урядової адміністрації, відповідальне за забезпечення безперервності, легітимності та неупередженості функціонування державного апарату. Своєю чергою працівники державної служби виконують завдання підтримувального, організаційно-технічного та допоміжного характеру, які хоча і є необхідними для діяльності адміністрації, однак не вимагають наділення їх носіїв повним обсягом публічно-правових гарантій і обмежень. У результаті така модель не лише оптимізує кадрову структуру, а й гарантує, що ключові сегменти публічної адміністрації залишаються професійно стабільними та інституційно захищеними від політизації, забезпечуючи тим самим ефективність та сталість функціонування державної влади.

Унаслідок внесення до Закону про державну службу змін 2015 року¹⁰⁰⁸ законодавець істотно розширив коло суб'єктів, віднесених до складу кор-

¹⁰⁰⁸ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34).

пусу державної служби. Зокрема, у ст. 3 п. 3 закону було запроваджено нову, третю групу, яка охоплює осіб, що обіймають вищі посади у державній службі й які – поряд із суб'єктами, визначеними у п. 1 і 2 – були *expressis legis* включені до корпусу. Аналіз зазначеної норми дозволяє дійти висновку, що ключовим критерієм виокремлення цієї категорії є, по суті, підстава встановлення правового зв'язку з адміністрацією. У випадку осіб, які займають вищі адміністративні посади, такою підставою, як правило, є призначення шляхом покладення повноважень (*powołanie*)¹⁰⁰⁹, хоча цей елемент не був *explicite* сформульований у коментованому положенні. Така конструкція демонструє, що законодавець свідомо виокремлює особливу групу працівників урядової адміністрації, чий правовий статус відрізняється як від статусу державних службовців у вузькому сенсі, так і від статусу працівників, зайнятих на підставі трудового договору.

Підсумовуючи, конструкція корпусу державної служби, закріплена законодавцем, ґрунтується на багаторівневій моделі зайнятості, що враховує функціональну та організаційно-установчу диференціацію окремих категорій працівників урядової адміністрації. Відмінність підстав виникнення трудових або службових відносин – трудовий договір, призначення чи призначення на вищі адміністративні посади шляхом покладення повноважень – відповідає різним регуляторним цілям і різним рівням публічно-правової відповідальності. Таке регулювання спрямоване на забезпечення професіоналізації державного апарату, стабільності його функціонування та гарантування принципу політичної нейтральності, одночасно зберігаючи необхідну організаційну гнучкість. Диференціація статусів не підриває єдності корпусу, а навпаки – забезпечує ефективне й узгоджене з конституційними стандартами виконання завдань держави урядовою адміністрацією.

Висновки

Аналіз, проведений у цьому дослідженні, дає змогу сформулювати висновки догматично-правового, аксіологічного та функціонального характеру, що стосуються правового статусу членів корпусу державної служби

¹⁰⁰⁹ Див.: art. 68 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.), oraz art. 52 i następne ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409 z późn. zm.).

в Польщі та конститутивної ролі цієї інституції у структурі державного апарату. Джерельна база, що включає конституційні норми, законодавчі акти, виконавчі документи, а також наукову доктрину і судову практику, дозволяє розглядати державну службу як інституцію фундаментального значення для забезпечення стабільності, професійності та безперервності виконання публічних функцій у демократичній правовій державі.

По-перше, конституційне закріплення державної служби у статті 153 Конституції РП в поєднанні із Законом від 21 листопада 2008 р. про державну службу формує правову рамку, яка гарантує реалізацію принципів правової держави, зокрема принципів законності, політичної нейтральності, неупередженості та професіоналізму публічної адміністрації. Інституція корпусу державної служби виконує як гарантійну функцію, захищаючи посадових осіб від свавільного впливу політичних чинників, так і організаційну функцію, забезпечуючи структурну та функціональну цілісність урядового адміністративного апарату.

По-друге, історико-інституційний аналіз розвитку державної служби в Польщі демонструє, що сучасна модель корпусу є результатом комплексного трансформаційного процесу, що включає як законодавчі зміни, так і еволюцію професійної та аксіологічної свідомості посадових осіб. Ключовими чинниками в цьому процесі були декомунізація адміністрації, інтеграція професійних стандартів із нормами європейського права та впровадження механізмів правового захисту членів корпусу. Перетворення адміністративної ментальності – від моделі посадовця як функціонера влади до моделі посадовця як слуги спільного блага – є необхідною передумовою професіоналізації та стабілізації державного апарату.

По-третє, аналіз конститутивних принципів державної служби дозволяє стверджувати, що професійність, доброчесність, неупередженість та політична нейтральність становлять нормативно-аксіологічне ядро функціонування корпусу. Професійність передбачає володіння фаховими компетенціями та постійне підвищення кваліфікації; доброчесність охоплює службові обов'язки та етичну відповідальність; неупередженість захищає інтереси громадян від свавільності адміністративних рішень; політична нейтральність забезпечує стабільність державного апарату незалежно від змін на політичній арені. Реалізація цих принципів відбувається через систему правових норм, кодекси етики, виконавчі акти Голови Ради Міністрів, а також механізми періодичної оцінки та дисциплінарної відповідальності.

По-четверте, структура корпусу державної служби, що охоплює призначених посадових осіб, працівників, які працюють на підставі трудового договору, та осіб на вищих керівних посадах, дозволяє досягти балансу між стабільністю, професійністю та гнучкістю публічної адміністрації. Використання службового статусу на ключових посадах для забезпечення безперервності функціонування держави в поєднанні з трудовими відносинами у допоміжних ролях є прикладом усвідомленої інституційної конструкції, у якій диференціація статусів не послаблює, а посилює функціональну цілісність адміністративної системи.

Нарешті, з аксіологічної та функціональної перспективи, державну службу слід розглядати як конститутивну інституцію правової держави, ефективне функціонування якої потребує як системних гарантій, так і розвиненої організаційної культури. Пріоритет суспільного інтересу над індивідуальним або частковим є фундаментальною умовою ефективності публічної адміністрації. У цьому контексті корпус державної служби виконує роль інструменту стабілізації держави, механізму захисту суспільного інтересу та фундаменту суспільної довіри до інституцій демократичної правової держави.

Підсумовуючи, глибинний аналіз правових норм, історичних та аксіологічних умов дозволяє розглядати державну службу як інституцію сталого конститутивного характеру, що забезпечує професійне, етичне та неупереджене виконання публічних функцій.

Анотація

Метою даної праці є комплексний аналіз правового статусу членів корпусу державної служби в Польщі, а також дослідження ролі цієї інституції як конституційної спільноти обов'язків та цінностей у межах демократичної правової держави. Дослідження здійснюється з догматично-правової позиції, спираючись на систематичний аналіз конституційних норм, законодавчих актів, виконавчих документів та судової практики, доповнений тлумаченням наукової літератури, що дозволяє окреслити не лише нормативно-правові межі функціонування державної служби, а й визначити ціннісно-нормативні засади її діяльності.

Методологічно дослідження ґрунтується на систематично-догматичному підході, який дає змогу аналізувати правові норми у контексті їхньої ієрархії, конституційних функцій та закріплених цінностей, а також

визначати їхню роль у забезпеченні стабільності, професійності та аполітичності урядової адміністрації. Аналіз показує, що державна служба виступає як автономний сегмент урядового апарату, конституційно закріплений у статті 153 Конституції Республіки Польща, тоді як Закон про державну службу 2008 року встановлює організаційні рамки функціонування корпусу, принципи набору та добору, процедури періодичної оцінки та підвищення у посаді, механізми дисциплінарної відповідальності, формуючи професійний, етично орієнтований та аполітичний кадровий контингент державних службовців та працівників адміністрації.

Історичний аналіз демонструє, що сучасна модель державної служби утворилася в результаті комплексної законодавчої трансформації, процесу декомунізації, інтеграції європейських стандартів та поступової еволюції професійної свідомості посадових осіб, що дало змогу інтерналізувати фундаментальні цінності, такі як доброчесність, безсторонність, політична нейтральність та професіоналізм.

Ключові результати дослідження свідчать про те, що корпус державної служби виконує стабілізаційну та гарантійну функції, забезпечуючи безперервність діяльності публічних інституцій незалежно від політичних змін, що відбуваються на рівні уряду. У межах роботи виділено чотири конститутивні стандарти, які визначають ідентичність державної служби та регламентують поведінку її членів: професійність, доброчесність, безсторонність і політичну нейтральність.

Дуалістична модель працевлаштування, яка охоплює працівників державної служби, призначених посадових осіб та осіб на вищих керівних посадах, забезпечує гнучке управління кадровим складом та збереження стабільності й стійкості адміністрації до політичного впливу, одночасно гарантує належне виконання державних завдань.

Висновки дослідження підкреслюють, що державна служба виступає конститутивною інституцією демократичної правової держави, ефективне функціонування якої вимагає як системних гарантій, закріплених у законодавстві, так і сформованої організаційної культури, що закріплює етичні та професійні стандарти поведінки. Належне визначення правового статусу членів корпусу сприяє захисту суспільного інтересу, забезпечує професійне та ефективне виконання завдань держави, зміцнює довіру громадян до публічної адміністрації та гарантує стійкість державного апарату. Професіоналізм, етичність та аполітичність корпусу є невід'ємною

умовою ефективності державної політики та реалізації принципів правової держави, а стабільність і передбачуваність функціонування державної служби слугують запорукою довготривалої конституційної та інституційної тяглості.

Список використаних джерел:

1. Boć, J. Kadry / W J. Boć (red.), *Administracja publiczna* (s. 264). Wrocław, 2004.
2. Brodecki M. Podmiotowy zakres ograniczenia dodatkowego zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. W L. Florek (red.), *Powszechne a szczególne prawo pracy*. Warszawa, 2016.
3. Drobny W. Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*. Lublin, 2010. Vol. LXIV, 2, Sectio G. S. 76–80.
4. Gadowska, K. *Dysfunkcje administracji: służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*. 2015.
5. Gadowska, K. Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. *Perspektywa nowego instytucjonalizmu. Zarządzanie Publiczne*. 2018. (43). 54–77.
6. Goncharuk N. T., Prudius L. V. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. 6 (1–2). 42–51.
7. Itrich-Drabarek J., Mroczka K., Swietlikowski L. *Civil Service in Poland*. 2012.
8. Korczak J. Antywartość w prawie administracyjnym jako zamierzony skutek legislacji. W A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*. Warszawa, 2016.
9. Koziń A. Sfera zewnętrzna i wewnętrzna administracji publicznej. W P. Dobosz & A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*. Warszawa, 2023.
10. Krotoszyński M. Dekomunizacja służby cywilnej i urzędów państwowych. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*. 2023. (12). 24–32.
11. Łazarska A. Funkcja cywilnego postępowania sądowego. W *Proces sądowego wymierzania sprawiedliwości*. Warszawa, 2025.
12. Łęski M., Wójcicka M. Neutralność polityczna urzędników. *Journal of Modern Science*. 2014. 22 (3). 457–472.

13. Melezini A. Wprowadzenie kodeksu etyki służby cywilnej. W Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową. Warszawa, 2012.
14. Morański W. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korpusu służby cywilnej. *Roczniki Administracji i Prawa*. 2013. 13. 245–262.
15. Mrocza K. Prawne i organizacyjne uwarunkowania systemu odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej w Polsce. *Politeja*. 2016. 13 (43). 311–344.
16. Przywora B. Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej. 2012.
17. Przywora B. W: K. W. Baran (red.). Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz, art. 1. Warszawa, 2021.
18. Springer B. Stan i perspektywy służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w 2015 roku. *Studia Polityczne*, 2023. 51 (4). 137–157.
19. Słobodzian B. Aparat administracji publicznej: idea i praktyka urzędnicza. *Cywilizacja i Polityka*. 2008. (6). 48–53.
20. Sokalska E. Służba cywilna – geneza, uregulowania prawne, prognozy. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*. 2008. 76 (3017).
21. Stelina J. Prawo urzędnicze. Warszawa, 2013. S. 160.
22. Wróblewska I. Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa “Dom Organizatora”. 2010. S. 74.
23. Vaszlieva O. I., et al. Ukrainian Civil Service: Implementation of the Public Administration Reform Strategy in Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2020. 11 (4). 1439–1445. DOI: [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4\(50\).41](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4(50).41).
24. Szewczyk H. Rozdział 9. Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej. W Stosunki pracy w służbie cywilnej. Warszawa, 2010.
25. Szewczyk H. Zakres terminu “członek korpusu służby cywilnej”. W Stosunki pracy w służbie cywilnej. Warszawa, 2010.
26. Szewczyk H. W sprawie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej. PPP, 2011. 11. 75–86.
27. Gubała M., Paszka Ł. O niektórych proceduralnych aspektach odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej. PPP, 2012. 12. 54–66.
28. Lekston M. W: K. W. Baran (red.), Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz, art. 3. Warszawa, 2021.

29. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
30. Międzynarodowy Pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
31. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1459).
34. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).
35. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 79, poz. 549).
39. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409 z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34).
43. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1195).
44. Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej (M. P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953).
45. Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz. U. UE. C. z 2011 r. Nr 285, s. 3).

46. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 670).

47. Rzecznik Praw Obywatelskich. Opinia w sprawie zmian legislacyjnych wprowadzanych ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw (sygn. III.7041.3.2023.AD/AS), 8 maja 2023 r. URL: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-05/Do_Senatu_sluzba_cywilna_prl_wygaszanie_stosunkow_pracy_8.05.2023_0.pdf

48. Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Ateny, 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.).

49. Wyrok SR w Łomży z 12.10.2023 r., IV P 77/23, LEX nr 3617794.

50. Wyrok TK z 14.06.2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.

51. Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

52. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 26.08.2022 r., VIII Pa 47/22, LEX nr 3412989.

ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ПРАЦІВНИКІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОЛЬЩІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ

Dr hab. Tomasz Brzezicki, prof. UMK,
profesor uniwersytetu, Katedra Prawa Administracyjnego
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń, Polska

Вступ

Сучасна наукова рефлексія щодо статусу працівника органу місцевого самоврядування, його функцій у структурі публічної влади та нормативних меж здійснення мандату публічної служби становить важливу сферу досліджень у галузі адміністративного права. Ця проблематика дедалі тісніше пов'язується з теорією інституцій, конституційною аксіологією держави та концепціями публічного управління (public governance). В умовах постійного розширення переліку завдань, покладених на органи місцевого самоврядування, а також зростання суспільних очікувань щодо ефективності та прозорості діяльності місцевої адміністрації, виникає необхідність нового визначення місця та ролі працівника апарату місцевого самоврядування в системі публічної влади. Це має здійснюватися з урахуванням динаміки сучасних трансформацій публічної адміністрації – від менеджерських моделей до концепцій партисипативного співправління.

Поставлене завдання набуває особливого значення в контексті гібридної природи персоналу органів місцевого самоврядування, який функціонує на перетині публічно-правових гарантій неупередженості, професійної компетентності та принципу законності, а також приватноправових механізмів регулювання трудових відносин. Працівник органу місцевого самоврядування здійснює виконавчі функції публічної влади, залишаючись водночас стороною трудового правовідношення, в межах якого ключову роль відіграють інститути класичного трудового права. Такий дуалізм зумовлює потребу високоякісного законодавчого регулювання, здатного поєднати конституційний принцип децентралізації публічної влади, який слід розуміти як організаційну та компетенційну автономію органів місцевого самоврядування, із загальними гарантіями трудових прав та службовими обов'язками, що мають правозахисний і гарантійний характер.

У державно-правовому вимірі працівник органу місцевого самоврядування є ключовим елементом у реалізації завдань територіальних громад, конституційний статус яких визначено як складову публічного ладу держави. Діяльність працівника, хоча і здійснюється на локальному рівні, має системний характер, оскільки впливає на формування взаємовідносин між особою та органами публічної влади, рівень довіри громадян до публічної влади, а також на ефективність виконання публічних завдань. Кадровий апарат місцевого самоврядування забезпечує інституційну безперервність функціонування публічної адміністрації, водночас пов'язуючись із демократичною легітимацією виборних органів, яким він підпорядкований.

Центральною проблемою, порушеною в цій праці, є дослідження правових рамок, що визначають статус цієї особливої категорії персоналу публічної адміністрації, зокрема:

- 1) нормативної конструкції зайнятості, що включає порядок обрання, призначення та працевлаштування на підставі трудового договору, а також інституційні гарантії неупередженості, зокрема заборону службової підлеглості між особами, пов'язаними родинними зв'язками;
- 2) механізмів професіоналізації та перевірки компетентностей, включно з обов'язком періодичної оцінки службової діяльності та системною підвищення кваліфікації;
- 3) аксіологічного підґрунтя досліджуваних інституцій, насамперед принципів децентралізації, законності та рівного доступу до публічної служби.

Розглянуті питання аналізуються з урахуванням як здобутків польської доктрини адміністративного права, так і міжнародних стандартів, передусім Європейської хартії місцевого самоврядування, які формують системне розуміння професійної місцевої служби в демократичній правовій державі. Здійснений аналіз спрямований на виявлення взаємозв'язку між свободою та автономією органів місцевого самоврядування, обов'язком діяти в межах права та структурним оформленням інституцій, які через діяльність своїх працівників реалізують публічні завдання фундаментального значення для громадян.

Отже, проведене дослідження має на меті не лише реконструкцію чинних нормативних положень, а й формування теоретичної рефлексії щодо сутності служби органів місцевого самоврядування як інституції конституційного значення, побудованої на балансі між професіоналізмом,

законністю та відповідальністю, з одного боку, та демократичною легітимацією та суспільним контролем – з іншого.

1. Місцеве самоврядування як фундамент автономії та локальної партисипації

Ідея місцевого самоврядування упродовж століть становила фундамент політичного ладу демократичних суспільств. Алексіс де Токвіль слушно зауважив, що «громада – це єдине об'єднання, яке має настільки природний характер, що постає стихійно всюди, де збираються люди»¹⁰¹⁰. Ці слова підкреслюють, що місцеве самоврядування не є виключно законодавчою конструкцією, а становить інституцію, укорінену у природній потребі колективного врядування та самостійного регулювання локальних питань. Воно є виявом органічного принципу соціальної автономії, який надає мешканцям можливість формувати та реалізовувати власні інтереси й ініціативи, а водночас виконує функцію школи громадянської участі.

Унаслідок цього місцеве самоврядування можна розглядати як інституційний механізм посередництва між індивідом або локальною спільнотою та державним апаратом, що забезпечує як реалізацію місцевих потреб, так і інтеграцію громадян у процеси ухвалення рішень публічного характеру.

Сучасні теорії публічного права розглядають місцеве самоврядування як ключовий інструмент реалізації принципу децентралізації влади¹⁰¹¹. Його сутність полягає у репрезентативному характері, що виражається в тому, що органи місцевої влади формують демократично обрані представники територіальної спільноти, які діють автономно щодо органів центральної влади. Така інституційна конструкція забезпечує ефективне відображення локальних інтересів, сприяє громадянській партисипації та посилює механізми самостійного формування публічної політики.

¹⁰¹⁰ Tocqueville A. de. (1835). *Democracy in America* (Part I, Ch. 5). URL: <https://www.marxists.org/reference/archive/de-tocqueville/democracy-america/ch05.htm> (дата звернення: 04.12.2025).

¹⁰¹¹ Dąbek Zob. D., Zimmermann J. Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym, (w:) Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka / red. P. Sarnecki. Warszawa 2005. S. 8–10; Antkowiak P. (2011). Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*. (2). S. 155–174.

Основною метою діяльності місцевого самоврядування залишається задоволення як індивідуальних, так і колективних потреб мешканців, паралельно з підтримкою збалансованого локального розвитку¹⁰¹². Слід підкреслити, що можливість самостійного ухвалення рішень у справах власної спільноти становить важливий чинник, який сприяє підвищенню якості суспільного життя та зміцненню соціального капіталу¹⁰¹³.

Конституція Республіки Польща¹⁰¹⁴ однозначно визначає місцеве самоврядування як фундамент публічного ладу держави. Відповідно до статті 16 Конституції РП, усі мешканці одиниць основного територіального поділу утворюють за законом спільноту місцевого самоврядування. Це положення конституційно визначає локальну спільноту, члени якої мають конституційне право брати участь в ухваленні рішень щодо питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування, беручи участь у здійсненні публічної влади, не є лише адміністративним продовженням держави, а виступає самостійним суб'єктом, який у межах закону виконує значну частину публічних завдань від власного імені та під власну відповідальність. Воно наділене правосуб'єктністю, а його автономія перебуває під судовим захистом¹⁰¹⁵.

Такий конституційний фундамент функціонування місцевого самоврядування підкреслює принцип локальної автономії, що охоплює як сферу покладених на нього завдань, так і способи їх реалізації, які формуються з урахуванням інтересів територіальної спільноти. Підставою цієї автономії є законодавчо визначені повноваження щодо внутрішньої організації органів місцевого самоврядування, управління фінансовими ресурсами, а також ухвалення стратегічних рішень у сфері місцевого розвитку.

Основною одиницею місцевого самоврядування в Польщі є гміна. Відповідно до статті 164 Конституції Республіки Польща, саме гміна виконує всі завдання місцевого самоврядування, які не були прямо віднесені

¹⁰¹² Sulimierski J., Wyporska J., Sieniuc M., Tarno J. P. *Samorząd terytorialny w Polsce*. 2004. S. 38

¹⁰¹³ Zyborowicz S. (2008). *Samorząd jako forma realizacji polityki na poziomie lokalnym. Przegląd Politologiczny*. Nr 1. S. 51

¹⁰¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁰¹⁵ Zob. P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa, 2023. Art. 165.

до компетенції інших організаційних одиниць. Законодавство детально визначає повноваження гміни як у сфері адміністративного управління, так і у соціально-економічній сфері, охоплюючи діяльність від задоволення потреб місцевої спільноти до управління публічним майном.

Необхідно зазначити, що місцеве самоврядування здійснює власні завдання, спрямовані безпосередньо на задоволення потреб територіальної громади, а також делеговані завдання, які можуть бути покладені на орган місцевого самоврядування в обґрунтованому інтересі держави та в межах, визначених законом¹⁰¹⁶.

Структура місцевого самоврядування доповнюється одиницями вищого рівня – повітами¹⁰¹⁷ та воєводствами¹⁰¹⁸. Їхні повноваження визначаються законом і охоплюють завдання понад локального характеру, що вимагають співпраці кількох гмін або належать до сфери регіонального управління. Така ієрархічна побудова системи місцевого самоврядування забезпечує поєднання принципу децентралізації з необхідністю координації адміністративної діяльності у макрорегіональному вимірі.

На практиці органи місцевого самоврядування, які володіють високим ступенем фінансової та управлінської автономії, демонструють здатність оперативно, ефективно та результативно реагувати на різноманітні потреби територіальних громад. Ці потреби охоплюють розвиток інфраструктури, надання публічних послуг, сферу освіти, охорону довкілля, а також економічний і соціальний розвиток.

У разі обмеження автономії органів місцевого самоврядування, наприклад внаслідок централізації фінансових ресурсів або надмірного контролю з боку державних органів, місцеве самоврядування набуває характеру адміністративної структури. Це, своєю чергою, зменшує його адаптаційний та інноваційний потенціал. Таке явище є предметом критичного аналізу в юридичній літературі, де наголошується, що, попри формальну децентралізацію влади, на практиці органи місцевого самоврядування можуть зазнавати функціональної деформації, втрачаючи реальний

¹⁰¹⁶ M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* / red. M. Haczkowska, Warszawa, 2014. Art. 166.

¹⁰¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).

¹⁰¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 z późn. zm.).

вплив на ухвалення стратегічних рішень, а їхня роль зводиться до виконання завдань, делегованих державою¹⁰¹⁹.

У межах аналізованої проблематики неможливо оминати значення міжнародних нормативних інструментів, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁰²⁰. Цей документ встановлює правові рамки та стандарти функціонування органів місцевого самоврядування, слугуючи орієнтиром для держав у процесі впровадження принципів децентралізації влади та локальної самоврядності. Нормативні положення Хартії закріплюють фундаментальні принципи автономії, репрезентативності та громадянської участі, водночас підкреслюючи роль місцевого самоврядування як механізму, що забезпечує реалізацію інтересів територіальних громад та активну участь мешканців у процесах ухвалення рішень публічного характеру. Посилання на цей міжнародний документ посилює інституційну легітимність місцевого самоврядування та виступає важливим орієнтиром для тлумачення й формування національних правових норм щодо організації та повноважень органів місцевої влади.

Наступним важливим аспектом є відповідальність та механізми нагляду. Автономія місцевого самоврядування не може розумітися як повна незалежність від держави. Польське законодавство передбачає інститути нагляду за законністю дій органів місцевого самоврядування, проведення аудитів та контроль за використанням публічних фінансів¹⁰²¹.

Водночас така конструкція забезпечує можливість адаптації до змінних соціально-економічних викликів. Органи місцевого самоврядування можуть ініціювати та впроваджувати локальні програми розвитку, планувати використання територій, а також коригувати надання послуг відповідно до потреб мешканців, що сприяє підвищенню ефективності, гнучкості та інноваційності в управлінні публічними справами.

На практиці ефективно спроектоване місцеве самоврядування забезпечує вищу якість життя територіальних громад, сприяє підвищенню

¹⁰¹⁹ Orankiewicz A., Turała M.. Local government autonomy and self-governance – the Polish perspective. *Argumenta Oeconomica*. 2024. 1 (52).

¹⁰²⁰ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

¹⁰²¹ Sadowski P. W. Mojski W. Normative Model of Supervision over the Activities of Communes in Poland. *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*. 2020. 18 (4).

соціальної відповідальності, оптимізує управління публічними ресурсами та закріплює діяльність органів влади у реальних потребах мешканців.

Водночас у випадках, коли правова або фінансова конструкція є недостатньою чи невідповідною, органи місцевого самоврядування можуть функціонувати лише формально, перетворюючись на символічні структури – що існують у правовому сенсі, але є фактично неефективними. Відсутність компетенцій для ухвалення рішень, надмірний контроль, обмежена фінансова автономія чи нечіткий розподіл завдань між рівнями адміністрації призводять до зниження ефективності діяльності, затримок у виконанні завдань, фрустрації громадян та ослаблення довіри до публічних інституцій.

Отже, можна констатувати, що конструкція місцевого самоврядування – яка включає правові, організаційні та фінансові рамки – має визначальне значення для його функціональності та стійкості. Лише належним чином спроектована структура забезпечує органам місцевого самоврядування можливість виконувати роль реального учасника публічної влади, представляти автентичні інтереси територіальних громад та ефективно управляти публічними ресурсами. У протилежному випадку місцеве самоврядування може діяти лише формально, втрачаючи здатність реагувати на потреби мешканців і послаблюючи суспільну довіру до публічних інституцій.

2. Правові рамки трудових відносин та гібридний характер працівників органів місцевого самоврядування

Триступенева структура місцевого самоврядування в Польщі, яка включає гміни, повіти та воєводства, становить фундамент ефективного функціонування адміністративного апарату. Ця система охоплює як осіб, що займають виборні посади, так і професійних працівників адміністрації, формуючи складний механізм діяльності, для якого характерною ознакою є гібридний статус персоналу місцевого самоврядування. З одного боку, працівники підлягають соціальному контролю через демократичні механізми, а з іншого – зобов'язані дотримуватися суворих правових, організаційних та етичних стандартів, що наближає їх до моделей професійної публічної служби.

Виборні посади насамперед, стосуються загальних виборів осіб, які обіймають виконавчі функції в гмінах, а саме: війтів, бургомістрів, міських президентів, а також членів колегіальних виконавчих органів у повітах

і воеводствах. Члени правлінь повітів та воеводств обираються відповідними органами представницької влади цих одиниць місцевого самоврядування, а саме – радою повіту та сеймиком воеводства.

Нормативні рамки трудових відносин працівників місцевого самоврядування визначаються, передусім, Конституцією РП, яка у положеннях, що стосуються місцевого самоврядування, закріплює принцип самостійності територіальних одиниць, причому їхня автономія перебуває під судовим захистом (ст. 165 Конституції РП). Детальні питання, пов'язані з трудовими відносинами працівників місцевого самоврядування, регулюються на рівні законодавчих актів та підзаконних нормативних документів, що їх виконують.

На перший план виходить Закон від 21 листопада 2008 року про працівників місцевого самоврядування¹⁰²², який детально визначає права та обов'язки працівників, умови прийняття на роботу, принципи оплати праці, механізми професійного розвитку та норми службової відповідальності. Цей закон доповнюють положення Кодексу праці¹⁰²³, регуляції Виборчого кодексу¹⁰²⁴, що стосуються органів місцевого самоврядування, а також виконавчі акти, зокрема Постанова Ради Міністрів щодо оплати праці працівників місцевого самоврядування¹⁰²⁵.

Відповідно до статті 4 Закону про працівників місцевого самоврядування, трудові відносини в органах місцевої адміністрації можуть здійснюватися у трьох базових формах: вибір, призначення та трудовий договір. Кожна з цих форм має окремі правові та організаційно-структурні наслідки, формуючи диференційовану кадрову структуру органів місцевого самоврядування, у якій співіснують елементи приватного та публічного права.

Вибір відображає політичний характер посад, що обіймаються в системі місцевого самоврядування, і безпосередньо пов'язаний із мандатом територіальної громади. Цей мандат припиняє свою дію з завершенням каденції, при цьому стандартні механізми захисту, передбачені Кодексом праці, не застосовуються.

¹⁰²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych Dz. U. z 2024 r. poz. 1135.

¹⁰²³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.

¹⁰²⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

¹⁰²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych Dz. U. z 2024 r. poz. 1638 z późn. zm.

Працівники, які обираються на посаду, включають:

1) В управлінні воєводства: маршал воєводства, заступник маршала та інші члени правління воєводства – за умови, якщо статут воєводства це передбачає.

2) В управлінні повіту: староста, заступник старости та інші члени правління повіту – за умови, якщо статут повіту це передбачає.

3) В управлінні гміни: війт (бургомістр, міський президент).

4) В об'єднаннях одиниць місцевого самоврядування: голова правління об'єднання та інші члени правління – за умови, якщо статут об'єднання це передбачає.

5) В управлінні столиці Варшави: бургомістр району столиці Варшави, заступник бургомистра району столиці Варшави та інші члени правління району столиці Варшави¹⁰²⁶.

Натомість призначення виступає організаційно-управлінським інструментом, що забезпечує формування складу керівного персоналу шляхом одностороннього адміністративного акту, одночасно обмежуючи ризик надмірної політизації посад. Працівники, що призначаються, становлять відносно невелику групу осіб, які виконують ключові управлінські функції в органах місцевого самоврядування. До цієї категорії належать заступник війта (бургомистра, міського президента), скарбник гміни, скарбник повіту та скарбник воєводства.

Натомість основною формою працевлаштування в органах місцевого самоврядування є трудовий договір, який забезпечує стабільність, безперервність виконання публічних завдань та дотримання принципів рівного доступу до публічної служби. Працівники органів місцевого самоврядування, які працевлаштовуються на підставі трудового договору, можуть обіймати посадові позиції державних службовців, зокрема керівні, а також допоміжні та обслуговуючі посади. У цій категорії працевлаштування структура посад характеризується значною різноманітністю – від директорів (керівників, начальників) організаційних одиниць місцевого самоврядування до кухонних помічників, помічників ремісників або працівників обслуговуючого персоналу, зокрема осіб, залучених до експлуатації систем опалення.

¹⁰²⁶ Місцеве самоврядування м. Варшави як столиці держави регулюється окремим законом з dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817).

Така різноманітність посад зумовлена різноманітністю завдань, що виконуються одиницями місцевого самоврядування. Це створює необхідність адаптації трудових відносин до конкретного завдання, яке реалізується відповідною одиницею місцевого самоврядування.

Гібридний статус працівників місцевого самоврядування проявляється в їхній подвійній функції: з одного боку, вони виконують завдання, що випливають із законодавчих компетенцій органів місцевого самоврядування, та несуть відповідальність перед органами, обраними шляхом виборів; з іншого боку, вони підлягають суворим правовим і етичним нормам, що охоплюють вимоги до кваліфікації, організаційні стандарти та механізми контролю.

Так побудована система забезпечує одночасне дотримання демократичної легітимності органів місцевого самоврядування та професійного рівня адміністративного апарату.

Процеси набору персоналу в органах місцевого самоврядування організовані таким чином, щоб забезпечити прозорість та рівні можливості, спираючись на об'єктивні змістові та формальні критерії. Конкурси, процедури відбору та відкритий набір забезпечують надходження до органів місцевого самоврядування осіб, що володіють належними професійними компетенціями, правовими знаннями та управлінськими кваліфікаціями. Водночас нормативні акти регламентують питання оплати праці та професійного просування, формуючи прозору систему мотивації, яка сприяє розвитку професійних компетенцій та реалізації публічних завдань відповідно до високих етичних стандартів. Норми службової та дисциплінарної відповідальності забезпечують ефективні механізми контролю, що гарантують законність та прозорість дій органів місцевого самоврядування. Таким чином, правові рамки працевлаштування працівників місцевого самоврядування виконують одночасно регулятивну та інтеграційну функцію, поєднуючи систему місцевої адміністрації з принципами демократичного громадського контролю та професійного управління. Адекватно побудована нормативна система дозволяє поєднувати демократичну легітимність з ефективністю управління, зміцнює довіру громадян до органів місцевого самоврядування та забезпечує стабільність, ефективність і якість виконання публічних завдань на місцевому рівні.

У світлі сучасних викликів правильне функціонування системи працевлаштування в органах місцевого самоврядування є ключовим

чинником легітимізації місцевих інституцій та ефективності реалізації публічної політики.

3. Заборона службової підлеглості та захист публічного інтересу в органах місцевого самоврядування

Прийняті в Польщі правові регуляції дозволяють стверджувати, що працівники органів місцевого самоврядування, окрім об'єктивних критеріїв, таких як рівень освіти чи професійний досвід, користуються також інституційним захистом щодо професійних взаємозв'язків. Зокрема, стаття 26 Закону про працівників місцевого самоврядування прямо встановлює, що подружжя, особи, які перебувають у родинних стосунках до другого ступеня включно, а також особи у шлюбному спорідненні першого ступеня або у відносинах усиновлення, опіки чи піклування, не можуть бути прийняті на роботу у випадку, якщо між ними виникне пряма службова підлеглість.

Запроваджене правове регулювання відображає усталену правову традицію Польщі, оскільки подібні обмеження існували ще в довоєнний період, що свідчить про історичну консолідацію принципу запобігання конфлікту інтересів у кадровій політиці органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 10 Закону про державну службу¹⁰²⁷, подружжя, родичі прямої лінії (висхідної та низхідної) за народженням або усиновленням, родичі бокової лінії до третього ступеня включно, а також родичі по шлюбному спорідненню до другого ступеня включно, не можуть одночасно обіймати посади державних службовців у тому самому органі (владі), який здійснює касові операції, управління та розпорядження матеріальними ресурсами, ведення бухгалтерського обліку або контрольні функції.

Крім того, особи, що перебувають у зазначених родинних чи шлюбних стосунках, не можуть одночасно працювати в органах, які виконують касові або господарські функції, та в органах, що здійснюють бухгалтерський облік і контроль, за умови, що перші підпорядковані другим у сфері обліку та контролю. Це положення підтверджує тезу про історично сформований принцип запобігання конфлікту інтересів як ключовий інструмент забезпечення неупередженості та доброчесності кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

¹⁰²⁷ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164).

Прийняте нормативне регулювання заслуговує на позитивну оцінку з двох ключових позицій. По-перше, воно слугує ефективним механізмом протидії непотизму у професійних відносинах між працівниками органів місцевого самоврядування. По-друге, воно сприяє «підтриманню психологічної гігієни подружніх та інших родинних відносин. Цей механізм не спрямований безпосередньо на усунення патогенних чи кризових ситуацій, а радше виконує профілактичну функцію, зменшуючи ризик їх виникнення»¹⁰²⁸.

Запровадження заборони службової підлеглості між особами, які перебувають у близьких родинних стосунках, виконує також важливу гарантійну функцію з позицій конституційних засад діяльності публічної адміністрації, зокрема принципів неупередженості та рівного доступу громадян до публічної служби. Така регуляція мінімізує ризик виникнення конфлікту інтересів, який міг би призвести як до фактичного порушення, так і до виникнення враження про порушення неупередженості органу, що, відповідно до установленої практики адміністративних судів, має рівнозначне значення.

Крім того, заборона службової підлеглості інтегрується в ширший стандарт етики публічної служби, відповідно до якого посадовець зобов'язаний уникати ситуацій, що можуть поставити під сумнів його об'єктивність або лояльність до публічного інтересу. Відсутність подібних інституційних бар'єрів призводила б до розмивання межі між публічною та приватною сферами, послаблюючи довіру громадян до органів місцевого самоврядування та потенційно дестабілізуючи процес ухвалення рішень через неформальні персональні зв'язки.

З огляду на це, заборону службової підлеглості слід розглядати як елемент системного забезпечення належного функціонування місцевої адміністрації, основним призначенням якого є не санкціонування певних родинних зв'язків, а захист публічного інтересу та гарантування прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

4. Обов'язок службової оцінки та професійного вдосконалення працівників органів місцевого самоврядування

Інститутом, що забезпечує належну якість виконання службових обов'язків працівників органів місцевого самоврядування, працевлаштованих на посаді державного службовця, є встановлений законом обов'язок

¹⁰²⁸ Plaźek S. [w:] *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz* / red. K. W. Baran, Warszawa, 2023. Art. 26.

періодичної оцінки працівника (ст. 26 Закону про працівників місцевого самоврядування). У зазначеній нормі закону визначено детальні правила проведення оцінки, а також період, за який здійснюється оцінювання діяльності працівника місцевого самоврядування. Письмову оцінку проводить безпосередній керівник працівника не рідше ніж один раз на два роки та не частіше ніж один раз на шість місяців. У крайніх випадках отримання двох негативних оцінок підряд тягне за собою розірвання трудового договору з дотриманням встановлених законодавством строків попередження.

В адміністративно-правовій літературі визнається, що «періодичне оцінювання є важливим елементом управління людськими ресурсами в організації. Воно виступає ключовим механізмом для оцінки виконання покладених обов'язків, визначення напрямів професійного розвитку та виконує мотиваційну функцію»¹⁰²⁹. Зобов'язання щодо проведення періодичної оцінки працівника органу місцевого самоврядування корелює з положенням статті 29 Закону про працівників місцевого самоврядування, яке передбачає участь працівника в різних формах підвищення професійних знань і кваліфікації. Запроваджене регулювання узгоджується зі статтею 6 частиною 2 Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої статус працівників місцевого самоврядування повинен забезпечувати можливість залучення висококваліфікованих працівників на основі критерію професійних умінь та компетенцій. Для реалізації цього положення необхідно передбачити належні правила навчання, систему винагородження та можливості професійного кар'єрного зростання.

Запроваджені у Польщі нормативні механізми, принаймні на формальному рівні, забезпечують обов'язкову матеріальну перевірку професійної придатності працівників органів місцевого самоврядування. Разом із тим необхідно зауважити, що за формальними положеннями має йти відповідна практика їх реалізації, яка передбачає систематичну оцінку та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування.

Можна дійти висновку, що належне виконання обов'язку періодичної оцінки працівника органу місцевого самоврядування потребує не лише суворого дотримання процедур, визначених законодавством,

¹⁰²⁹ Zuzankiewicz P. [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa, 2010. Art. 27.

а й застосування прозорих та уніфікованих критеріїв оцінювання, які мінімізують ризик суб'єктивізму та забезпечують вірогідне відображення фактичного рівня професійної діяльності службовця.

Необхідно підкреслити, що періодична оцінка повинна бути органічно інтегрована з системою індивідуальних планів професійного розвитку, у рамках якої роботодавець, з урахуванням результатів оцінки, визначає конкретні заходи щодо підвищення компетентності працівника. До таких заходів належать спеціалізовані навчальні програми, наставництво (менторинг) та участь у проєктах, що розширюють сферу службових повноважень та відповідальності¹⁰³⁰.

Лише комплексний підхід до оцінки – як інструменту одночасно контролюючого та розвивального – забезпечує її функціонування відповідно до цілей законодавця, сприяє професіоналізації апарату місцевого самоврядування та реалізує принцип ефективного й раціонального використання ресурсів, закріплений у ст. 44 ч. 3 Закону «Про публічні фінанси»¹⁰³¹.

Крім того, пов'язання оцінки з обов'язком постійного професійного вдосконалення створює превентивний механізм, що зменшує ризик компетентісної стагнації у структурах місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, підвищує здатність органів місцевого самоврядування належним чином виконувати покладені на них публічні завдання в умовах динамічно змінних соціальних та нормативно-правових потреб.

Таким чином, системне поєднання прозорих процедур оцінки, механізмів професійного розвитку та інституційних гарантій забезпечує ефективність, правомірність і стабільність діяльності органів місцевого самоврядування, закріплює демократичну легітимізацію та підвищує суспільну довіру до публічної влади.

¹⁰³⁰ Zob. OECD. (2024). Reference guide: Human resource management. OECD Publishing. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/vitara-reference-guide-human-resource-management_1d13c3f5/6ef70142-en.pdf (дата звернення: 04.12.2025); OECD. (2025). Human Resources Maturity Model. OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-administration/human-resources-maturity-model.pdf> (дата звернення: 04.12.2025); Schnell, S., Miheş, D., Sobjak, A., & van Acker, W. (2021). Performance management in the public administration: Seven success factors. World Bank. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/216271624867473714/pdf/Performance-Management-in-the-Public-Administration-Seven-Success-Factors.pdf> (дата звернення: 04.12.2025).

¹⁰³¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).

Висновки

Проведений аналіз дозволяє констатувати, що працівник органу місцевого самоврядування виступає як ключова фігура у багаторівневому нормативному порядку, у межах якого перетинаються вимоги конституційної децентралізації влади, принципи професіоналізму та ефективності публічної служби й стандарти демократичної підзвітності. Дослідження підтверджує, що статус цієї категорії працівників має структурно дуальний характер: він водночас відображає організаційну автономію одиниць місцевого самоврядування та підпорядковується гарантійним нормам, покликаним забезпечити неупередженість, добросовісність і стабільність діяльності місцевої адміністрації.

Гібридний характер працевлаштування, що включає форми вибору, призначення та трудового договору, демонструє складну логіку взаємозв'язків між демократичною легітимацією органів самоврядування і вимогами професійної компетентності, у рамках якої норми щодо компетенцій, відповідальності та захисту трудових прав органічно пов'язані зі структурою всього інституційного порядку місцевого самоврядування.

Зокрема, встановлено, що локальна автономія досягає передбачених законодавцем цілей лише за умови, що кадра місцевого самоврядування здатна виконувати свої функції в умовах прозорості та стійкості до політичного чи соціального тиску. Регламентації, що забороняють службову підлеглість між особами, пов'язаними родинними або іншими близькими зв'язками, виконують не лише профілактичну функцію, а й символічно-гарантійну роль, формуючи організаційну культуру, засновану на неупередженості та рівності доступу до публічної служби.

Ключовим висновком є те, що професіоналізація працівників місцевого самоврядування є визначальною умовою ефективності реалізації місцевих публічних політик. Періодична оцінка, за умови застосування об'єктивних, вимірюваних та прозорих критеріїв, може стати ефективним інструментом підвищення якості адміністративної діяльності, посилюючи зворотний зв'язок між професійним розвитком і раціональним виконанням публічних завдань. Водночас її ефективність зникає, якщо вона носить формальний або інструментальний характер, що вимагає як точного законодавчого врегулювання, так і свідомої кадрової політики, орієнтованої на підвищення професійних компетенцій.

Узагальнено, працівник органу місцевого самоврядування є не лише виконавцем адміністративних завдань, а й носієм інституційної безперервності держави на локальному рівні. Формування його статусу повинно враховувати дуальність ролі, яку він виконує – з одного боку, як суб'єкт трудових прав, а з іншого – як член публічної служби, що реалізує завдання публічно-правового характеру.

Зрештою, оптимальний баланс між автономією органів місцевого самоврядування та вимогами неупередженості та відповідальності їхніх працівників є визначальною умовою ефективності, прозорості та суспільної довіри до місцевої адміністрації. Лише гармонійне поєднання організаційної свободи, службових обов'язків та правових гарантій дозволяє адекватно регулювати статус працівника місцевого самоврядування в сучасній правовій системі.

Анотація

Предметом дослідження є догматично-теоретичний аналіз статусу працівника органу місцевого самоврядування як елемента інституційної структури публічної адміністрації, із врахуванням його функцій у системі децентралізації публічної влади та конституційної аксіології держави.

Метою статті є реконструкція та оцінка нормативної моделі служби місцевого самоврядування у Польщі, а також встановлення взаємозв'язку між свободою та автономією органів місцевого самоврядування, обов'язком діяти у межах права та інституційною структурою адміністративного апарату, який реалізує публічні завдання на локальному рівні.

Обрана тематика визначається зростаючою роллю місцевого самоврядування у структурі публічної влади, підвищенням суспільних очікувань щодо ефективності та прозорості діяльності місцевих адміністрацій, а також потребою поглибленої рефлексії над гібридною природою трудових відносин у органах місцевого самоврядування.

У ході дослідження застосовано догматично-правовий метод, заснований на системній інтерпретації положень Конституції Республіки Польща, законів про місцеве самоврядування та нормативних актів, що регулюють статус працівників органів місцевого самоврядування. Додатково використано порівняльно-правовий метод, зокрема із посиланням на міжнародні стандарти, передусім Європейську хартію місцевого самоврядування, а також теоретико-правовий метод, що дозволяє

реконструювати поняття і принципи, які визначають інституційний порядок місцевої адміністрації.

Проведений аналіз демонструє, що персонал органів місцевого самоврядування є категорією структурно дуального характеру: він підпорядковується вимогам демократичної легітимації органів самоврядування та одночасно відповідає стандартам професіоналізму і неупередженості, притаманним публічній службі.

Окремі форми працевлаштування – вибір, призначення та трудовий договір – формують гібридну кадрову модель, у якій перетинаються елементи публічного та приватного права. У роботі також проаналізовано інституційні гарантії неупередженості, зокрема законодавчу заборону службової підлеглості між особами, пов'язаними родинними зв'язками, а також механізми професіоналізації, такі як обов'язок періодичної оцінки працівників та система підвищення кваліфікації. Показано, що ці інститути виконують профілактичну та гарантійну функції, забезпечуючи захист конституційних принципів законності, рівного доступу до публічної служби та довіри громадян до органів публічної влади.

Результати дослідження свідчать, що статус працівника органу місцевого самоврядування слід розглядати не лише як технічний елемент структури зайнятості, а як конститутивний компонент порядку децентралізації, який визначає ефективність та правомірність діяльності місцевої адміністрації.

Відповідно сформована модель служби місцевого самоврядування зміцнює здатність органів місцевого самоврядування виконувати публічні завдання, забезпечує безперервність адміністративних процесів та підвищує рівень суспільної довіри до публічної влади.

Таким чином, стаття є спробою системної рефлексії щодо сутності сучасної служби місцевого самоврядування та окреслює напрями її подальшого розвитку в умовах динамічних трансформацій держави та публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Antkowiak P. (2011). Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*. (2). Pp. 155–174.
2. Czarny P. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa, 2023. Art. 165.

3. Dąbek D., Zimmermann, J. (2005). Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym, [w:] Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka / red. P. Sarnecki, Warszawa. S. 8–10.
4. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
6. Masternak-Kubiak M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa, 2014. Art. 166.
7. OECD. (2024). Reference guide: Human resource management. OECD Publishing. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/vitara-reference-guide-human-resource-management_1d13c3f5/6ef70142-en.pdf (дата звернення: 04.12.2025).
8. OECD. (2025). Human Resources Maturity Model. OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-administration/human-resources-maturity-model.pdf> (dostęp: 4 grudnia 2025).
9. Orankiewicz A., Turała M. (2024). Local government autonomy and self-governance – the Polish perspective. *Argumenta Oeconomica*. 1 (52).
10. Płazek, S. [w:] *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych*. Komentarz / red. K. W. Baran, Warszawa, 2023. Art. 26.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1638 z późn. zm.).
12. Sadowski P., Mojski W. (2020). *Normative Model of Supervision over the Activities of Communes in Poland*. *Lex Localis : Journal of Local Self-Government*. 18 (4).
13. Schnell S., Miheş D., Sobjak A., van Acker W. (2021). Performance management in the public administration: Seven success factors. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/216271624867473714/pdf/Performance-Management-in-the-Public-Administration-Seven-Success-Factors.pdf> (дата звернення: 04.12.2025).
14. Sulimierski J., Wyporska J., Sieniuc M., Tarno J. P. (2004). *Samorząd terytorialny w Polsce*. S. 38.
15. Tocqueville A. de. (1835). *Democracy in America* (Part I, Ch. 5). URL: <https://www.marxists.org/reference/archive/de-tocqueville/democracy-america/ch05.htm> (дата звернення: 27.11.2025).

16. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164).
17. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817).
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).
20. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135).
21. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365).
22. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 z późn. zm.).
24. Zuzankiewicz P. [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa, 2010. Art. 27.
25. Zyborowicz S. (2008). Samorząd jako forma realizacji polityki na poziomie lokalnym. Przegląd Politologiczny. Nr 1. S. 51.

СТІЙКІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВІЙНИ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВИ ІЗРАЇЛЬ

Крайній Павло Іванович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри публічного права,

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,

вул. Коцюбинського, 2, м. Чернівці, 58012, Україна

Вступ

Пошук оптимальних моделей публічної служби в країнах Східної Європи після подій на початку 1990-х років був обумовлений їхнім наміром полишити соціалістичний табір, де панувала гегемонія тоталітаризму, та доєднатися до демократичного співтовариства, заснованого на повазі до прав і свобод людини – Європейського Союзу. Україна була однією з найбільших республік колишнього Радянського Союзу, яка в останнє десятиліття XX століття здобула незалежність та розпочала формування власної правової системи загалом та галузей права зокрема. Вітчизняне адміністративне право поступово отримувало своє зовнішнє оформлення після прийняття Конституції України, яка визначила конституційно-правові основи публічної служби та її людиноцентричну спрямованість. Крім цього, встановлювалися правові межі діяльності органів публічної влади, а відтак і публічних службовців, які повинні діяти у межах та у спосіб, визначені Конституцією та Законами України¹⁰³².

Прийняття Концепції адміністративної реформи визначило одним із пріоритетних напрямків розвитку вітчизняного адміністративного права державну службу як один із унікальних інститутів держави. Її система складається як із правових, організаційних та процедурних елементів, так і з державних службовців – осіб, які мають спеціальну підготовку для провадження професійної діяльності у системі державних органів. Саме формування професійного, ефективного, стабільного та авторитетного інституту державної служби у 1998 році визначено

¹⁰³² Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

як одне із завдань, що підлягало виконанню в межах реалізації адміністративної реформи¹⁰³³.

Як слушно зауважує В. К. Колпаков, «Концепція визначила, що основою реформаторських зусиль є зміна взаємовідносин держави і громадянина. У їхній новій парадигмі державі відведена функція своєрідного «сервісного центру» з обслуговування інтересів особи, а адміністративному праву – функція юридичного забезпечення такого обслуговування. Сьогодні адміністративне право пододало управлінський догмат у визначенні своєї сутності і розуміється як галузь, яка генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами»¹⁰³⁴. Такий висновок свідчить про істотні зміни, що відбулись не лише в царині доктрини адміністративного права, але й у законодавстві, що регулює функціонування інституту публічної служби з орієнтацією останнього на сформульовані практики західної правової традиції адміністративного права.

Традиційно порівняння окремих адміністративно-правових аспектів функціонування інституту публічної служби в Україні проводиться щодо окремих країн чи групи країн, які або є членами Європейського Союзу, або ж які проводять гармонізацію законодавства для свого майбутнього вступу до європейського співтовариства. Саме до останньої групи належить наша держава. Більше того, окремі питання, які стосуються правового регулювання вступу на державну службу, її проходження, оплати праці, дисциплінарної відповідальності, судової практики в Україні, аналізуються в межах окремих практичних ситуацій, що мали місце в окремих європейських країнах.

Такий підхід є логічним та зрозумілим. Водночас поза увагою дослідників залишаються країни, які перебувають у ситуації, коли публічна служба функціонує та розвивається в період військових конфліктів. Для країн Європейського Союзу, за винятком окремих держав, які одержали незалежність після Югославських війн. Проте вони (Боснія і Герцеговина, Північна Македонія, Словенія, Хорватія, Сербія, Чорногорія та Косово – авт.)

¹⁰³³ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

¹⁰³⁴ Колпаков В. К. Адміністративне право: генезис інституціоналізації. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (I). С. 138. URL: <https://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2012-1/21.pdf>

або вже є членами ЄС, або ж перебувають у ситуації, подібній до України, щодо вступу. Однак, у сучасних умовах російсько-української війни, яка невдовзі перетне 4-річний рубіж, перейняття досвіду організації діяльності публічної служби в умовах війни, адміністративно-правового регулювання її діяльності у поствоєнному відновленні України має важливе значення. У цьому аспекті досвід Держави Ізраїль є вкрай актуальним. Це зумовлюється низкою факторів, незважаючи на те, що країна географічно знаходиться в іншому регіоні континенту.

По-перше, ізраїльська доктрина конституційного та адміністративного права сформована на основі загального права, яке діяло на території тоді ще Підмандатної Палестини впродовж кількох десятиків років. Зважаючи на те, що низка нормативних актів, серед яких – Велика хартія вольностей (“Magna Carta”), яка була одним із перших документів в історії права західної цивілізації, що обмежувала владу монарха у Британській імперії, вплинули на систему організації публічної влади та публічної служби на територіях, які підпорядковувались метрополії, Держава Ізраїль після здобуття незалежності використала цю нормативну основу для формування власної публічної служби.

По-друге, судова система та діяльність Верховного Суду Ізраїлю, який розпочав свою діяльність майже одразу після проголошення ізраїльської незалежності, відіграють істотну роль як у вирішенні публічно-правових спорів, які виникають під час проходження публічної служби, так і у справах, які виникають між приватними особами та органами публічної влади щодо дій чи бездіяльності публічних службовців. Не останню роль у цьому відіграє тяглість ізраїльського адміністративного права до адміністративного права Сполучених Штатів Америки, Великої Британії та інших країн, у яких діє система загального права.

По-третє, чинне на сьогодні законодавство про державну службу в Державі Ізраїль є системою нормативних актів, які приймаються найвищим законодавчим органом (наприклад, Закон про призначення на державну службу 1959 року; Закон про дисциплінарні стягнення на державній службі 1963 року; Закон про пенсії на державній службі (зведена версія) 1970 року та ін.), Кабінетом Міністрів, спеціальними органами у сфері забезпечення діяльності державної служби (наприклад, Комісія державної служби). Окреме місце відводиться Генеральному прокурору та Державному контролеру, які забезпечують нагляд та консультування

Комісії державної служби щодо окремих питань у сфері державної служби. З огляду на особливе місце Верховного Суду Ізраїлю у системі стримувань та противаг, відсутності єдиної писаної Конституції, його рішення можуть не лише скасовувати рішення, які прийняті з порушенням законодавства про державну службу, але й визнавати нормативні акти у цій сфері такими, що не відповідають Основним Законам держави¹⁰³⁵.

Модернізація українського законодавства про державну службу у світлі виконання вимог Європейського Союзу (наприклад, виконання Програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу на 2024–2027 рр. передбачає реформи у сфері публічного управління, у тому числі й оновлення законодавства про державну службу щодо зміни системи оплати праці державних службовців) обумовлює вивчення досвіду іноземних демократичних країн, які мають досвід функціонування публічної служби в умовах війни.

1. Публічна служба як невід’ємна складова забезпечення публічного управління в Україні в умовах війни: адміністративно-правовий аспект

Феномен публічної служби є невід’ємною складовою забезпечення діяльності держави. Водночас діяльність публічних службовців здійснюється як невід’ємна складова правового механізму реалізації приватною особою її суб’єктивних прав. Незважаючи на чинну систему нормативних актів, якими забезпечується адміністративно-правове регулювання публічної служби та діяльності публічних службовців, співвідношення понять «служба», «державна служба», «публічна служба» перебуває в полі наукової дискусії. Необхідно оглядово вказати на співвідношення вищеперелічених понять задля підтвердження переважної точки зору українських адміністративістів, які пропонують до поняття «публічна служба» включати вужче за змістом поняття «державна служба». Разом їх необхідно включати до загального поняття «служба».

Згідно з тлумаченням, яке наводиться у «Юридичній енциклопедії», під поняттям «служба» слід розуміти: «вид діяльності в суспільному розподілі

¹⁰³⁵ Держава Ізраїль однією з кількох демократичних країн які не мають єдиної, писаної Конституції. Проте, впродовж кількох десятиліть, Кнесетом прийнято 14 Основних Законів (Basic Law) якими встановлюються конституційні положення в окремих сферах суспільного життя загалом та функціонування публічної служби зокрема.

праці, пов'язаний з виконанням інтелектуальної та розумової (нефізичної) роботи. Якщо ця діяльність здійснюється у державних органах, то вона називається державною службою; складова назви державного органу (Служба безпеки України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України тощо); складова назви структурного підрозділу відповідного органу і організації (Служба розшуку Товариства Червоного Хреста, Служба рятування на воді, Медична служба Міноборони, Служба Прем'єр-міністра України)»¹⁰³⁶. Таке тлумачення охоплює кілька значень досліджуваного поняття. Усі вони так чи інакше описують цю діяльність як окремий розумовий процес особи, яка має адміністративно-правовий статус публічного чи державного службовця, або ж характеризують утворений державою орган, спрямований на виконання завдань у відповідній сфері, що відображається у назві таких органів.

Як різновид служби, під державною службою слід розуміти «професійну діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті. Такі особи є державними службовцями, мають відповідні службові повноваження та одержують грошову винагороду з державних коштів»¹⁰³⁷. Подібне тлумачення наводиться авторами Термінологічного словника з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції: «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави»¹⁰³⁸.

Енциклопедичний словник з державного управління наводить розширене визначення державної служби як «професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та їх апараті, ... складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, державних службовців. Функціональна структура державної служби обумовлена структурою органів державної влади, розподілом їх повноважень

¹⁰³⁶ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998.

¹⁰³⁷ Там само.

¹⁰³⁸ Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. К. : Baïre, 2018. 826 с.

та функцій. У демократичному суспільстві ... вона має забезпечувати дотримання прав та свобод людини і громадянина через надання фізичним та юридичним особам якісних державних послуг, а також послуг політичному керівництву»¹⁰³⁹.

З огляду на неможливість охоплення поняттям «державна служба» усього спектру діяльності посадових осіб, які виконують свої функції та реалізують повноваження, у доктрині адміністративного права та законодавстві, що врегульовує особливості функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування, судових та інших органів влади, діяльність останніх визначається поняттям «публічна служба». Особи, що здійснюють її, є публічними службовцями. Поняття «публічна» поєднує не лише державний та самоврядний елементи, але й вказує на першочерговість захисту публічного інтересу всього суспільства, а не приватного інтересу окремої особи. Публічна служба являє собою окремий, особливий вид діяльності уповноважених осіб, які здійснюють свою діяльність в органах публічної адміністрації. Її ключове завдання: забезпечення публічних інтересів та їх реалізація¹⁰⁴⁰.

Не вдаючись у детальне теоретичне дослідження співвідношення понять «служба», «державна служба» та «публічна служба», погоджуємось із сформованими висновками про те, що усі вони є невід'ємною частиною діяльності особи, яка здійснюється на професійній основі та націлена на забезпечення публічного інтересу. Проте «державна служба» за своїм змістом є вузкою діяльністю у порівнянні із поняттям «публічна служба». Такий умовивід слідує з аналізу визначень, що наводить законодавець у відповідних нормативних актах.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу», «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави...»¹⁰⁴¹. Ця ж стаття передбачає перелік відповідних завдань та функцій.

¹⁰³⁹ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 147.

¹⁰⁴⁰ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 18.

¹⁰⁴¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 7 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

Окремого нормативного акту, яким би визначався адміністративно-правовий статус публічних службовців та наводилось поняття «публічна служба» в українській правовій системі, немає. Проте, у п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України дається визначення публічної служби як «...діяльності 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»¹⁰⁴². Як бачимо, публічна служба «поглинає» державну службу з огляду на ширший перелік органів державної влади, місцевого самоврядування, судові та правоохоронні органи, інші органи влади, які спрямовують свою діяльність на забезпечення публічного інтересу.

Така діяльність не є самоціллю держави. Її кінцева мета: забезпечення належного рівня захисту прав і свобод людини, оскільки діяльність публічних службовців через забезпечення публічного інтересу передбачає й забезпечення вираження волі особи через її суб'єктивні права. З іншого боку, така діяльність має здійснюватись виключно у межах та у спосіб, визначених Конституцією та Законами України. Це відповідає загальноєвропейському розумінню публічної служби (public service). Хоча в окремих державах-членах Європейського Союзу публічна служба має свої особливості. Це відображається у нормативному закріпленні прикметників “public” та “civil”. Окремі вітчизняні дослідники наголошують на тому, що це пов'язано з тим, що з її допомогою підкреслюється публічний характер такої діяльності, який спрямований на реалізацію суспільного блага та взаємодію з інститутами громадянського суспільства¹⁰⁴³.

Проте таке розуміння зовнішнього вираження публічної служби значною мірою обмежує весь спектр публічно-правових відносин, де публічні службовці виконують свої повноваження. Така служба не лише реалізує публічний інтерес, але й спрямовує свою діяльність на забезпечення

¹⁰⁴² Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 31 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

¹⁰⁴³ Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. 4 (9–10). С. 74.

відповідного рівня реалізації та захисту прав і свобод приватної особи. Спільним для європейського простору та адміністративно-правового регулювання діяльності публічної служби є застосування широкого підходу до розуміння публічної служби, який полягає у тому, що така служба здійснюється у відповідних органах публічної влади, перелік яких визначається нормативними актами.

На таких службовців поширюється окреме законодавство, яким встановлюються загальні принципи здійснення публічної служби, визначаються їхні функції, закріплюються механізми набуття статусу публічного службовця. Окремо окреслюються чіткі правила просування, переведення на інші посади, притягнення до юридичної відповідальності тощо. Відповідні зміни відбулись у вітчизняному законодавстві про публічну службу.

Дослідження інституту публічної служби в Україні не втрачає своєї актуальності. Його загальні та спеціальні ознаки, структурні складові, окремі аспекти адміністративно-правового регулювання були предметом наукових розвідок не одного покоління українських адміністративістів. В. Б. Авер'янов одним із перших серед вітчизняних дослідників адміністративного права пропонував розуміти під публічною службою діяльність, «похідну від поняття публічна адміністрація, ключовими елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування»¹⁰⁴⁴.

Власне визначення поняття «публічна служба» запропонувала Т. О. Коломєць. На її думку, «це діяльність, що здійснюється на державних політичних посадах, діяльність суддів, працівників органів прокуратури (крім посад державної служби), військова служба (у т.ч. альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, а також інша державна служба й служба в органах влади Автономної Республіки Крим»¹⁰⁴⁵.

На думку О. С. Петренко, термін «публічна служба» має подвійне вираження: перше – як проходження служби в центральних та місцевих органах виконавчої влади, органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату у системі органів внутрішніх справ та військових формувань;

¹⁰⁴⁴ Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 742. С. 65–68.

¹⁰⁴⁵ Коломєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

друге – як професійна діяльність, спрямована на надання публічних послуг населенню у публічних утвореннях та місцевих органах влади¹⁰⁴⁶.

О. А. Задихайло під публічною службою пропонує розуміти професійну, публічну діяльність особи, яка перебуває на посаді в державних органах та органах місцевого самоврядування, що характеризується політичною неупередженістю, та спрямована на задоволення публічного інтересу та надання публічних послуг¹⁰⁴⁷.

Незважаючи на різні підходи до визначення досліджуваного поняття, усе-таки є спільне розуміння того, що публічна служба – це професійна та аполітична діяльність, яка здійснюється особою, що обіймає конкретно визначену посаду у відповідному органі публічної влади, посаду судді, прокурора, іншого органу публічної влади, сприяє задоволенню публічного інтересу шляхом виконання покладених повноважень та забезпечує реалізацію прав та свобод людини шляхом надання відповідних публічних послуг.

Варто наголосити на необхідності використання чіткого критерію, за допомогою якого ми проводитимемо дослідження особливостей публічної служби в умовах воєнного стану в Україні та Державі Ізраїль. На нашу думку, дослідження цього інституту в межах адміністративного права країн, які належать до різних правових систем, мають власні історичні, соціальні, культурні, правові особливості, повинно відбуватись через парадигму людиноцентризму, яка виступає об'єднуючою для країн розвиненої демократії. Навіть там, де тривалий період часу діють правові режими воєнного стану, діяльність публічної служби не припиняється. Як бачимо, на прикладі України, попри складнощі, які щоденно виникають на її різних рівнях, виконання функцій держави, реалізації прав і свобод людини за участі публічних службовців не припиняється. Аналогічна тенденція спостерігається в ізраїльському законодавстві про публічну службу, яке досить розгалужене; у його формуванні беруть участь як органи законодавчої, виконавчої, судової влади, так і представники інституцій громадянського суспільства. У цьому знаходить вираження гнучкість публічної служби, яка може пристосовуватись до умов дії різних правових режимів.

¹⁰⁴⁶ Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ : ДРІДУНАДУ, 2008. 20 с.

¹⁰⁴⁷ Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 6. С. 145.

Відмінність між українським та ізраїльським досвідом забезпечення адміністративно-правового регулювання публічної служби полягає у тому, що в нашій державі російсько-українська війна триває з 2014 року. Ізраїльська держава з дня здобуття власної незалежності була учасницею великої кількості воєн чи військових конфліктів, що велись проти неї з метою її знищення. Лідерам держави та суспільству вдалось сформувати підвалини, на яких розбудувалась національна система права, де ключову роль відіграє публічне право. Інститут публічної служби формувався на основі прийнятої Декларації незалежності, окремих Основних Законів, діяльності Комісії з питань державної служби, Державного контролера, судового активізму Верховного Суду Ізраїлю.

Якщо аналізувати інститут публічної служби, який функціонує в Україні, то його розвиток та правове регулювання також забезпечується на конституційному (Конституція України), законодавчому (наприклад, Закон України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо), консультативно-прикладному (наприклад, діяльність Національного агентства з питань державної служби) рівнях. Важливе значення для ефективного розвитку інституту публічної служби відіграє діяльність Конституційного Суду України, який є «...органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України»¹⁰⁴⁸. Крім цього, система судів загальної юрисдикції, а також адміністративні суди та Верховний Суд утворюють механізм судового захисту, який може бути реалізований як приватною особою у відносинах зовнішнього адміністрування (наприклад, оскарження рішення конкурсної комісії щодо відмови у обранні на посаду публічної служби), так і внутрішнього (наприклад, публічний службовець хоче оскаржити рішення щодо притягнення його до дисциплінарної відповідальності).

Загальний огляд адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні в умовах воєнного стану необхідний як для розуміння

¹⁰⁴⁸ Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII : станом на 20 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

актуальних завдань, які виникають під час виконання нею поставлених завдань, та розуміння її подальшого розвитку. Водночас, такий аналіз слугуватиме основою під час загальної характеристики публічної служби за законодавством Ізраїлю в наступному розділі. Зважаючи на роль та місце, яке відводиться інституту публічної служби в українській державі, вдосконалення правового регулювання її елементів має важливе значення не лише у світлі повоєнного відновлення нашої держави, але й майбутнього вступу до Європейського Союзу. З огляду на це ми проаналізуємо чинне законодавство про публічну службу, до якої включається державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Ми погоджуємось з думкою, що висловлена В. П. Тимощуком та А. М. Школиком, які пропонують під час дослідження окремих адміністративно-правових аспектів публічної служби керуватись потребами практики. На їхнє переконання, функціональне розуміння такого різновиду служби не забезпечить необхідний рівень її пізнання. Важливо враховувати й особливості правової системи, до якої належить Україна. Саме романо-германська правова сім'я відносить регулювання правовідносин у сфері державної служби до сфери публічного права. Англосаксонська правова система не передбачає поділу права на публічне та приватне, що призводить до того, що регулювання зайнятості на публічній службі не суттєво відрізняється від регулювання зайнятості у приватному секторі. Застосування інституційного підходу є оптимальнішим способом визначення меж правового регулювання публічної служби в Україні. З його допомогою сфера публічної служби залишається в рамках публічної адміністрації за схемою органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування. Відповідно, така діяльність знаходить вираження у здійсненні на постійній та професійній основі управлінських функцій та повноважень¹⁰⁴⁹.

З огляду на це аналіз законодавства про публічну службу в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні необхідно проводити, виходячи із теоретичної класифікації публічної служби залежно від виконуваної нею функції та належності до того чи іншого органу публічної влади.

Так, публічна служба у політичній сфері характеризується особливим порядком одержання особою такого адміністративно-правового статусу,

¹⁰⁴⁹ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. С. 12.

що виражається як у вступі на посаду, так і у проходженні такої служби. Такі публічні службовці несуть політичну відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків. Фінансування їхньої діяльності здійснюється за рахунок видатків Державного бюджету України, який приймається відповідно до бюджетного законодавства України. Наприклад, до публічної служби у політичній сфері відносять службу, що здійснюється під час перебування особи на посаді Президента України (Розділ V Конституції України)¹⁰⁵⁰, одержання особою статусу Народного депутата України, особливості діяльності якого визначаються, окрім Конституції України, Законом України «Про статус народного депутата України»¹⁰⁵¹; урядова служба, яка здійснюється на посадах членів Кабінету Міністрів України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України»)¹⁰⁵².

Окремим видом публічної служби є державна служба, яка здійснюється особами, які набули відповідного статусу державного службовця та перебувають на посаді в органах публічної влади. Така діяльність, на відміну від політичної публічної служби, спрямована на реалізацію завдань та функцій, передбачених ст. 1 Закону України «Про державну службу». Для зайняття вакантної посади особі необхідно пройти відповідний конкурсний відбір. Проходження державної служби відбувається за нормами законодавства про державну службу (наприклад, особі присвоюються ранги в межах категорії державної служби). Обов'язковою вимогою є зобов'язання на членство у політичних партіях. На державного службовця покладается обов'язок додержуватись політичної нейтральності. Як і публічна служба, фінансування професійної діяльності державного службовця забезпечується за кошти Державного бюджету України.

Суддівська служба є ще одним різновидом публічної служби. Вона здійснюється професійними суддями згідно з вимогами законодавства про судоустрій та статус суддів та має низку особливостей. По-перше, набуття особою статусу суддів відбувається за чітко регламентованою

¹⁰⁵⁰ Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

¹⁰⁵¹ Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ : станом на 7 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

¹⁰⁵² Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

процедурою конкурсного добору. По-друге, здійснення правосуддя як специфічний вид інтелектуальної діяльності людини відмежовує її від інших видів публічної чи державної служби. По-третє, здійснення функції правосуддя на відміну від інших функцій держави, які можуть передаватися між органами публічної влади (наприклад, надання адміністративної послуги не органами Державної реєстрації актів цивільного стану, що є частиною Міністерства юстиції України, а відповідними Центрами надання адміністративних послуг, які діють при органах місцевого самоврядування). По-четверте, визначається спеціальний порядок проходження суддівської кар'єри, спеціальна процедура притягнення до юридичної відповідальності та звільнення з посади. Статус судді для особи, яка набула такий правовий статус, зберігається за нею довічно. Це один із різновидів публічної служби, до якого під час російсько-української війни оголошено конкурсний добір на заміщення вакантних посад у місцевих судах та судах апеляційної інстанції¹⁰⁵³.

Служба в органах місцевого самоврядування охоплює значну кількість осіб, які здійснюють професійну діяльність, що провадиться в межах відповідних територіальних громад та спрямована насамперед на реалізацію такою територіальною громадою, її жителями права на місцеве самоврядування. Така служба регулюється окремою підсистемою нормативних актів (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін.).

Особливості служби в органах місцевого самоврядування характеризуються паралельною передачею повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, особливо в частині надання публічних (адміністративних) послуг. Відповідна реформа місцевого самоврядування, врахування положень європейського «м'якого» права в частині забезпечення реалізації права на місцеве самоврядування, а також повномасштабне вторгнення російських окупантів в Україну призвели до суттєвих змін не лише законодавства про місцеве самоврядування, але й проходження служби у таких органах. Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» набуде чинності «через шість

¹⁰⁵³ ВККСУ оголосила про початок наймасштабнішого добору на посади суддів місцевих судів. *Судова влада України*. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1722207/> (дата звернення: 18.11.2025).

місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні»¹⁰⁵⁴.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби як окремого інституту адміністративного права та різновиду інтелектуальної діяльності, що спрямовується на забезпечення публічного інтересу та реалізації приватною особою її прав і свобод, динамічно змінюється та еволюціонує. Правове регулювання державної служби також зазнало суттєвих змін. Доктринальна класифікація державної служби (цивільна, спеціальна та мілітаризована) дозволяє провести загальний аналіз окремих положень, які стосуються питань проходження державної служби, зокрема: у тимчасових органах влади, які діють на територіях, де організовано відсіч збройної агресії Російської Федерації (наприклад, військово-цивільних адміністрацій); зміни порядку набору на державну службу у зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану та зміни законодавства щодо відновлення конкурсів; реалізація положень оновленого законодавства про оплату праці державним службовцям та впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад.

Доктринальні та практичні виміри змін, які відбуваються в інституті публічної служби в умовах воєнного стану, важко відобразити в межах одного дослідження. Водночас, для кращого розуміння тих її аспектів, що потребують вдосконалення чи прийняття в майбутньому змін нормативного характеру, використовуючи ізраїльський досвід адміністративно-правового регулювання цього інституту, необхідно охарактеризувати сучасний стан нормативного регулювання публічної служби крізь призму адміністративного права та дії правового режиму воєнного стану, окреслити напрацьовані та прийняті стратегічні завдання для вдосконалення її діяльності на основі затверджених документів стратегічного характеру. Для цього нами було вище наведено класифікацію публічної служби, щоб проілюструвати приклади змін у кожному з її видів.

Найпоширеніший вид публічної служби – державна служба, адміністративно-правове регулювання якої забезпечується низкою нормативних актів (Конституція України, Закон України «Про державну службу» та інші

¹⁰⁵⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX : станом на 14 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України та укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, якими реалізується та забезпечується державна політика у сфері державної служби).

Екзистенційний виклик, який на сьогодні існує перед державою – забезпечення її функціонування достатньою кількістю високопрофесійних та мотивованих працівників, які працюватимуть на посадах державної служби та належним чином виконуватимуть свої повноваження. У цьому контексті в Україні відбувається істотна плінність кадрів на державній службі, яка викликає занепокоєння: відповідно до результатів Моніторингового звіту SIGMA «за 10 місяців 2022 року та за I квартал 2023 року звільнилися понад 24 тис. державних службовців, що призвело до плінності кадрів 20 %»¹⁰⁵⁵.

Паралельно із цим діє заборона на проведення конкурсів на посади державної служби, яка існує, починаючи із запровадження воєнного стану. Однак, як буде продемонстровано на прикладі законодавства про публічну службу в Ізраїлі, проведення конкурсного добору повинно бути обов'язковим для переважної більшості посад державної служби. Окремі винятки можуть та повинні існувати, проте їх нормативне закріплення має відбуватись залежно від правової природи такої посади, органу публічної влади, де таке призначення відбувається, та за умови підвищення залученості Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) до розроблення точкових порядків призначення на посади державної служби.

Позитивним кроком є розроблення НАДС проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби¹⁰⁵⁶. Ним передбачено ряд змін, серед яких: відновлення проведення конкурсів на посади державної служби в органах місцевого

¹⁰⁵⁵ Державне управління в Україні: оцінка відповідно до принципів державного управління. Звіти моніторингу SIGMA. Париж : Видавництво ОЕСР, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/078d08d4-en>.

¹⁰⁵⁶ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478 від 15.07.2025. Кабінет Міністрів України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801>

самоврядування, посад категорій «А», «Б» та «В» з 1 червня 2026 року для осіб, які призначені під час дії воєнного стану, без проведення конкурсу. Також, пропонується надати дискреційні повноваження суб'єкту призначення щодо можливості прийняття рішення про продовження проходження державної служби особам, які призначені без конкурсу, за певних умов. Окремо встановлюється процедура призначення без конкурсного добору на посади державної служби на територіях, де ведуться бойові дії. Пропонується удосконалити й механізм кар'єрного просування державного службовця (переведення на вищі посади за результатом щорічного оцінювання). Пропонується уточнити критерії звільнення з посади державної служби за одержання однієї негативної оцінки.

Критично необхідним є впровадження Інформаційної системи управління людськими ресурсами в органах влади (HRMIS). У ній зберігатиметься вся необхідна інформація про кожного державного службовця. Сьогодні цифровізація інформації, що стосується проходження державної служби, відображається у вказаній системі, що дозволяє економити час та зусилля служб управління персоналом. Впровадження таких інновацій здійснюється за результатами виконання грантів Світового банку в рамках проекту «Зміцнення управління державними ресурсами» та «Програми підтримки управління державними фінансами в Україні», що фінансується ЄС в рамках програми підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM)¹⁰⁵⁷.

Перехідними положеннями законопроекту пропонується зафіксувати строки перебування особи на посаді, на яку її було призначено до набрання чинності Законом, без проведення конкурсного добору: 18 місяців з дня відновлення конкурсів на посади категорій «А» та «Б»; 24 місяці для посад категорії «В» в органах місцевого самоврядування. Якщо дія правового режиму воєнного стану скасується чи припиниться до 1 червня 2026 року, відповідні призначення відбуватимуться за процедурою, передбаченою ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для окремих категорій посад державної служби: категорії «А» в органах місцевого самоврядування до 1 червня 2026 року;

¹⁰⁵⁷ Інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах. Публічний портал Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://public.nads.gov.ua/about> (дата звернення: 24.11.2025).

до 1 липня 2026 року – посад категорії «Б» та 1 вересня 2026 року – посад категорії «В» відповідно¹⁰⁵⁸.

Одним із недоліків законопроекту є надто тривалі строки проведення конкурсного добору. Водночас, не розширено перелік посад державної служби, на які суб'єкт призначення може приймати рішення про призначення на посаду без його проведення. На нашу думку, у цій ситуації істотну роль може відіграти НАДС, яке, відповідно до своїх повноважень, передбачених Положенням № 500 від 01.10.2014 р. (зі змінами та доповненнями), здійснює узагальнення практики застосування законодавства з питань державної служби, її проходження та інших пов'язаних із цим питань, розробляє пропозиції щодо вдосконалення такого законодавства¹⁰⁵⁹.

Перегляд посад державної служби та особливості адміністративно-правового регулювання призначення осіб на відповідні посади має відбуватись з урахуванням актуальної економічної та демографічної ситуації, що складається в Україні. Використання інформації про проходження державної служби за результатами моніторингу та аналізу системи HRMIS дозволить сформулювати сильні та слабкі сторони призначення на посади в окремих органах влади за відповідною процедурою. Можливо, вирішення кадрового дефіциту державних службовців в окремих органах публічної влади може бути вирішено шляхом спрощення процедури конкурсного добору. Однак, такі дії повинні відбуватись шляхом врахування пропозицій як самих органів, так і НАДС.

Ще однією важливою складовою проходження державної служби є зміни адміністративно-правових механізмів оплати праці. Схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та плану заходів на її виконання, які затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 622-р., визначило подальший напрямок реформи державної служби іще до початку російсько-української війни¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁵⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478 від 15.07.2025. Кабінет Міністрів України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801>

¹⁰⁵⁹ Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2014 № 500 : станом на 21 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-p#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

¹⁰⁶⁰ Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 27.05.2020 № 622-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-r#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

Не будемо зупинятись на окремих міжнародних документах, які вказують на необхідність переосмислення й вдосконалення адміністративно-правового регулювання оплати праці державних службовців. Зупинимось на цілях, що пропонується досягти шляхом реалізації Концепції: формування релевантного, спрощеного підходу до формування заробітної плати державного службовця без великої кількості змінних складових (наприклад, встановлення премії в межах квартальної чи річної діяльності); класифікація посад державної служби як основа встановлення посадових окладів, що формуються з урахуванням важливості посади; визначення посадового окладу як домінантного елементу структури заробітної плати (пропорція: частка фіксованих виплат на рівні не менше як 70 відсотків, а інших (змінних виплат – не більш як 30 відсотків); оптимізація структури, кількості працівників у державних органах; вироблення мотиваційних стимулів для підвищення результативності, ефективності, ініціативності та престижу діяльності державного службовця; залучення молоді на державну службу та створення умов для формування кар'єри на державній службі з урахуванням чітко визначених критеріїв.

Розроблення Класифікації посад державної служби є одним з етапів реформи оплати праці для державних службовців. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення класифікації посад державної служби» від 1 квітня 2025 р. № 369 посади класифікуються за чотирма критеріями: сім'я посади, рівень посади, юрисдикція, тип державного органу. Запропоновано 27 сімей посад (наприклад, адміністративне керівництво; адміністрування та надання публічних послуг; аналіз державної політики та нормотворча діяльність; бухгалтерія та ін.). Кожна сім'я має функціональний опис, який не є вичерпним. Посада державного службовця, за виконанням покладених функцій, може належати до різних сімей. Проте визначається одна із них за принципом виконання своєї діяльності впродовж переважної частини робочого часу. Категорії посад «А», «Б» та «В» поділяються на дев'ять рівнів, де IX – (початковий) фаховий рівень, а I – (перший) керівний рівень¹⁰⁶¹.

¹⁰⁶¹ Деякі питання проведення класифікації посад державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.04.2025 № 369. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-p#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

Юрисдикція є ще одним критерієм, який дозволить здійснити класифікацію посади державного службовця та розуміється як визначена адміністративно-правовим статусом державного органу сукупність повноважень та територія, на яку вони поширюються (вся територія України; територія АР Крим, однієї чи кількох областей, м. Києва та Севастополя; територія одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення)¹⁰⁶².

Така система є дещо перевантаженою з точки зору інформації про одну посаду. З іншого боку, це дає можливість формулювати систему управління публічною адміністрацією, яка враховує досвід країн Європейського Союзу. Зважаючи на це, деталізована класифікація посад державної служби відображається у законодавстві Держави Ізраїль, про що детальніше йтиметься у підрозділі 2 нашого дослідження. Спільним знаменником в контексті забезпечення функціонування ефективної системи публічної служби є забезпечення належного адміністративно-правового регулювання публічних відносин між приватною особою та державою в частині забезпечення доступу на публічну службу. З іншого боку, під час розгляду заяви громадянина України щодо надання публічної послуги або ж розгляду адміністративного матеріалу у справі про адміністративне правопорушення державними службовцями органу місцевого самоврядування, які входять до складу адміністративної комісії, необхідно дотримуватись загальних принципів державної служби, принципів належного врядування, адміністративної процедури. Одним лише реформуванням публічного управління без наявності достатньої кількості професійних та мотивованих публічних службовців складно розраховувати на суттєві зміни у майбутньому.

Ще одним важливим елементом забезпечення реформи публічної служби в умовах воєнного стану є захист публічного службовця від звільнення із займаної посади зі сторони керівника органу. Незважаючи на передбачені Стратегією реформування державного управління гарантії щодо недопущення звільнень, які не мають належного обґрунтування, впродовж 2022–2025 років спостерігається тенденція збільшення кількості справ, які розглядаються адміністративними судами загалом та Касаційним

¹⁰⁶² Деякі питання проведення класифікації посад державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.04.2025 № 369. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-p#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

адміністративним судом у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС). У 2022 році КАС ВС розглянув 5561 касаційну скаргу, у 2023 році – 6365, а у 2024 році – 7035 скарг¹⁰⁶³. Незважаючи на новели законодавства про публічну службу, спостерігається зростання кількості справ, які пов'язані із оскарженням звільнень з публічної служби. Це негативно впливає на функціонування судової системи, адже вона зазнає навантаження.

Згідно зі статистичними даними, опублікованими НАДС щодо звільнення державних службовців у період з 2022 року по I квартал 2025 року, кількість звільнень державних службовців зростає: у 2022 році – 30 440 (з них категорії «Б» – 5957); у 2023 році – 40 193 (з них категорії «Б» – 7985); у 2024 році – 37 673 (з них категорії «Б» – 6462); у I кварталі 2025 року – 9216 (з них категорії «Б» – 1541). На початку 2025 року в Україні налічувалось понад 30 тис. посад державної служби (у т.ч. понад 8 тис. посад категорії «Б»)¹⁰⁶⁴. Факторами, які впливають на зростання вакантних посад, є: триваюча російсько-українська війна, під час якої певна частина державних службовців виїхали за кордон, перебувають під окупацією, зникли безвісти, потрапили в полон, загинули тощо. Кількість вакантних посад свідчить про існуючий дефіцит державних службовців.

За таких обставин, тенденція щодо збільшення кількості розглянутих Верховним Судом справ, які пов'язані з незаконним звільненням, свідчить про недосконалість адміністративно-правового регулювання в частині законодавства про звільнення з державної служби, відсутність можливості переведення працівників на рівнозначну посаду відповідно до професійної підготовки особи; формальний підхід застосування законодавства про державну службу суб'єктом призначення, який одразу ж застосовує положення про звільнення з державної служби, замість того, щоб реально сприяти збереженню кваліфікованого працівника.

На нашу думку, це свідчить про ситуацію, коли у державного службовця відсутні достатні гарантії захисту його прав під час проходження

¹⁰⁶³ Вплив звільнення державних службовців на реформу державного управління: судова практика. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/vplyv-zvlnennya-derzhavnyh-sluzhbovciv-sudova-praktyka/> (дата звернення: 24.11.2025).

¹⁰⁶⁴ Національне агентство України з питань державної служби оприлюднило кількісний склад державних службовців за перший квартал 2025 року. *Національне агентство України з питань державної служби*. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-opryliudneno-kilkisnyi-sklad-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-za-pershyi-kvartal-2025-roku> (дата звернення: 24.11.2025).

службової кар'єри. З урахуванням сучасних теоретичних розробок в галузі інституту публічної служби, судової практики адміністративних судів та КАС ВС виправити таку негативну тенденцію можливо шляхом вжиття наступних заходів:

- проаналізувати судові рішення, які прийняті за результатами оскарження особою свого звільнення з публічної служби, та формулювання переліку порушень, які допускаються суб'єктом призначення, керівником державної служби саме щодо процедури припинення державної служби з ініціативи таких суб'єктів;

- посилення відповідальності за прийняття формальних рішень;
- з огляду на проблематичність поновлення особи на посаді після прийнятого на її користь рішення суду, переглянути існуючий адміністративно-правовий механізм поновлення такої особи на посаді публічної служби, який передбачатиме чіткі дії роботодавця у випадку, наприклад, якщо очолюваний ним орган перебуває в процесі змін у державному органі, зміни штатного розпису тощо;

- впровадження механізму консультування для публічного службовця щодо його прав під час процедури звільнення з посади державної служби та запобігання оскарження такого рішення; можливо, ввести посаду медіатора у штаті відповідного органу та застосовувати медіаційну процедуру;

- в межах підвищення кваліфікації, професійного навчання передбачити для керівників державної служби відповідного органу курс на тему «Адміністративно-правовий механізм звільнення публічного службовця за законодавством про державну службу» та «Основи медіації для керівника державного органу»;

- публічне висвітлення в межах виконання повноважень НАДС функцій правового та аналітичного забезпечення роботи органів публічної служби аналітичних матеріалів опрацьованої судової практики з питань звільнення з публічної служби та напрацювання заходів із вирішення актуальних проблем у цій сфері.

На нашу думку, іще одним із способів вирішення цієї ситуації може стати механізм укладання контрактів про проходження державної служби, що запропоновано Проектом Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478

від 15.07.2025 р. Пропонується для посад категорії «Б» та «В», які призначаються чи переводяться на посаду державної служби за окремою процедурою, що визначається Законом України «Про державну службу» та порядком укладення контрактів, закріпленому Постановою Кабінету Міністрів України за поданням НАДС. Це дає змогу врахувати сильні сторони особи, яка призначатиметься на посаду, із визначенням додаткових умов контракту, якщо такі не суперечать вказаному вище закону та не зменшують обсягу прав особи¹⁰⁶⁵.

Вкрай важливо продовжувати вдосконалювати законодавство про державну службу в частині належної та ефективної взаємодії з окремою приватною особою, громадянським суспільством та його інституціями. У цьому виражається людиноорієнтованість та сервісна складова функціонування державної служби, проте вона може мати належне вираження лише у випадку зайняття посад державними службовцями, які не лише де-юре, але й де-факто відповідають своєму статусу.

Необхідно значну увагу зосередити на кампанії з популяризації роботи на державній службі саме серед здобувачів вищої освіти. Вона має включати не лише проведення тематичних зустрічей, лекцій чи круглих столів, які проводяться до Дня державної служби чи інших офіційних свят. Необхідно за допомогою позитивних прикладів публічних службовців продемонструвати можливості, які надає перебування на відповідній посаді.

Не в останню чергу необхідно за участі представників інституцій громадянського суспільства, ЗМІ та представників з числа профільних органів публічної влади, які забезпечують функціонування публічної служби, розробити програму з популяризації цієї діяльності. Враховуючи ситуацію, яка склалась на ринку праці, варто розробити соціальний пакет для молодого публічного службовця впродовж перших кількох років його діяльності (наприклад, надбавка як молодому службовцю за престижність професії; оформлення іпотеки під 0 % річних із обов'язковим відпрацюванням не менше 10 років в системі публічної служби тощо). Приклади таких соціальних гарантій неможливо остаточно сформулювати у нашому дослідженні, однак використання іноземного досвіду, зокрема

¹⁰⁶⁵ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478 від 15.07.2025. Кабінет Міністрів України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801>

ізраїльського законодавства про державну службу в даному аспекті проходження публічної служби, може бути використаний для популяризації публічної служби.

Отже, адміністративно-правове регулювання інституту публічної служби в умовах правового режиму воєнного стану розвивається під впливом різноманітних факторів. Істотні зміни у законодавстві про публічну службу мають як позитивні, так і негативні сторони. Основний виклик, який існує сьогодні в Україні щодо стабільного функціонування професійної та мотивованої публічної служби, є зменшення кількості осіб, які перебувають на посадах публічної служби, та зниження відсотку молоді, яка хоче працювати у цій сфері. Зміни законодавства про державну службу покликані змінити такі негативні тенденції та розраховувати на поступове покращення ситуації. Водночас, без суттєвої підтримки держави, представників інституцій громадянського суспільства досягти позитивного результату буде досить складно, незважаючи на зміни, які відбулись в частині оплати праці, призначення на посаду, можливості укладення контрактів для проходження державної служби та інше.

2. Забезпечення адміністративно-правових засад публічної служби в умовах військових конфліктів в Державі Ізраїль

Інститут публічної служби є невід'ємною складовою механізму публічного управління, що забезпечує виконання функцій держави з одного боку, а з іншого – забезпечує можливість реалізації приватною особою своїх прав і свобод. Упродовж останніх кількох десятиліть у таких країнах проводяться реформи публічного управління з метою пристосування державної служби до мінливих потреб. Починаючи з 1980-х років у всьому світі спостерігається бурхливий розвиток реформ публічного управління, що пояснюється, насамперед, тиском громадськості з метою поліпшення послуг в обмін на високі податки, а також зростанням попиту на високоякісні та прозорі процеси формування державної політики¹⁰⁶⁶. Подібну думку сформулював знаний американський дослідник Ф. Фукуяма: «Практично всі західні демократії провели реформи державного управління, особливо з 1990-х років. Ці реформи стосуються

¹⁰⁶⁶ Pollit C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 2017. 388 p.

вдосконалення управління державними установами як частиною розбудови потенціалу, необхідного для підтримання демократичної стабільності»¹⁰⁶⁷.

Як відомо, Держава Ізраїль є технологічно розвиненою державою з освіченим населенням і сучасною економікою. Згідно з даними звіту “Education at a Glance” (EAG) за 2024 рік, складеного Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), поряд із суттєвими витратами на освіту в Ізраїлі, спостерігається динаміка збільшення кількості студентів, тобто осіб, які здобувають вищу освіту. Країна лідирує за часткою молоді в населенні: на частку людей у віці до 24 років припадає близько 43 % ізраїльтян порівняно з 30 % у середньому в країнах ОЕСР¹⁰⁶⁸.

У 1974 році дослідники у сфері державного управління в Ізраїлі опублікували рекомендації щодо його модернізації¹⁰⁶⁹. Відповідні пункти виглядають досить актуально в сучасних умовах не лише для Ізраїльської держави, але й України. Як і будь-які зміни, що планувалося втілити у нормативному регулюванні того чи іншого правового інституту, адміністративно-правове регулювання публічної служби як невід’ємної складової публічного управління в Державі Ізраїль також змінювалось. Серед цілей, які пропонувалось досягти за результатами вказаної реформи, визначались:

- надання якісних послуг населенню;
- дотримання публічними службовцями прозорої процедури прийняття рішень;
- підвищення ефективності міжгалузевої взаємодії між міністерствами, Кнесетом та державними компаніями у випадку виникнення комплексної ситуації, яка має політичну складову;
- пропагування та розвиток наративу адміністративної культури як складової професійної діяльності публічного службовця, яка включає в себе професіоналізм, неупередженість і доброчесність, що спрямовані на зміцнення довіри населення до публічної служби загалом та публічних службовців зокрема¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁷ Fukuyama F. *State-Building*, Cornell University Press, 2004. P. 122.

¹⁰⁶⁸ Education at a Glance 2024: OECD Indicators. Paris : OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.

¹⁰⁶⁹ Improving Governmental Management. *Management Bulletin*. 1974. № 4–6. Pp. 122–124.

¹⁰⁷⁰ Ibid.

Перелік таких пропозицій виглядає актуально і сьогодні для будь-якої демократичної країни. Такі пропозиції були сформульовані після трагічних подій 1973 року, які отримали назву «Війна Судного дня». Після її завершення необхідність вдосконалення існуючої системи публічного управління обговорювалась навіть попри те, що держава та суспільство не могло оговтатися від важких наслідків цього військового конфлікту.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Ізраїлі має досить розгалужену систему нормативних актів. У цьому вона є дещо подібною до моделей, які діють в країнах Європи, проте із певними особливостями. Вони полягають у тому, що країна не має єдиної, писаної конституції. Натомість прийняті Кнесетом Основні Закони забезпечують регулювання важливих сфер суспільного життя. Конституційно-правові та адміністративно-правові аспекти її забезпечення частково відображаються у: Основному Законі: Кнесет (1958 р.), Основному Законі: Судова влада (1984 р.), Основному Законі: Державний контролер (1988 р.), Основному Законі: Свобода вибору професії (1992 р.), Основному Законі: Людська гідність та свобода (1994 р.)¹⁰⁷¹.

Особливості формування національної правової системи вплинули й на розвиток публічної служби. На відміну від України, Основні Закони Ізраїлю містять лише узагальнені конституційні норми, які мають вищу юридичну силу. Вони перебувають під захистом судового контролю, що здійснюється Верховним Судом Ізраїлю. Вони можуть змінюватись у загальному порядку, як і будь-який інший закон. Саме дієвий судовий контроль захищає конституційні закони від політичного впливу з боку Уряду, який може використати повноваження та внести зміни до таких законів в межах загальної процедури.

Характеризуючи систему законодавства, яким врегульовується інститут публічної служби, варто зазначити, що вихідним положенням, яке поєднує кожен із аналізованих нижче нормативних актів, є повага до публічної служби як особливої інтелектуальної, професійної діяльності особи з боку держави, так і розуміння її важливості для всього ізраїльського суспільства. Публічний службовець, на якій би посаді він не перебував,

¹⁰⁷¹ Israel's Basic Laws, 1958–2018. URL: https://israeled.org/israels-basic-laws/?gad_source=1&gad_campaignid=22588673882&gbraid=0AAAAAqrH3ein4S0rVy-w6sTUduFO8bIo a&gclid=Cj0KCQiAxJXBhD_ARIsAH_JGjjRjNhv8k6q4Ulo7gX712Eg7_Hw9zx8aTW0u2jzMv-y2RpKGts6dcIaAjeIEALw_wcB

отримає необхідну підтримку у випадку призначення на посаду, побудови власної професійної кар'єри, одержання правового захисту від держави, якщо для цього буде така необхідність. Проте якщо його дії чи бездіяльність призведуть до порушень обмежень, які поширюються на нього відповідно до займаної посади, введення в оману шляхом подання недостовірних відомостей про себе під час проведення конкурсу або ж вчинення правопорушення, така особа не лише нестиме тягар відповідальності, але й отримає суспільний осуд.

Початково публічна служба (public administration / civil service) розвивалась у полі партійно-політичної структури, що створювало серйозний виклик щодо забезпечення чіткого розмежування функцій політичних та функцій публічного адміністрування. Як зазначає Я. Гальнур та Д. Бландер: «...тісний зв'язок між політичними партіями та державною службою на етапі заснування держави вплинув на складну та подрібнену організаційну структуру державної служби. Це також позначилося на ефективності державної служби та забезпеченні нею трьох ключових функцій урядової діяльності: формування політики, надання послуг та регулятивній діяльності. Тобто, професійний, позбавлений ідеологічного забарвлення аналіз державної служби був досить рідкісним явищем у той період»¹⁰⁷². Перші роки незалежності для Ізраїльської держави видались складними. Публічна служба формувалась в умовах, коли на неї покладалось виконання майже всіх завдань у соціальній, економічній, військовій, культурній сферах, що притаманно країнам, які щойно вибороли свою незалежність та перебувають у процесі формування відповідних інституцій.

Поряд із цим продовжувалась масова інтеграція в ізраїльське суспільство значної кількості іммігрантів; продовжувався інтенсивний розвиток та посилення армії; проводилось будівництво нових міст, що вимагало негайного втручання держави у вирішенні питань управління водними ресурсами, сприянні розвитку промисловості та наданні послуг населенню, яке поступово зростало. Вирішення таких серйозних викликів не могло здійснюватись виключно політиками. Потреба у залученні професійного

¹⁰⁷² Galnoor Y., Blander D. The Political System in Israel. Tel Aviv, Jerusalem, and Rishon Leziyyon : Sapir College, Am Oved, and the Israel Democracy Institute [Hebrew]. Vol. 2. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/261877220_Itzhak_Galnoor_Dana_Blander_The_Political_System_of_Israel_Am_Oved_and_The_Israel_Democracy_Institute_Dec_2013_2_vol_Hebrew/citations

корпусу публічних службовців, які б допомагали вищим органам влади розв'язати питання життєдіяльності країни, тільки зростала.

Поряд із цим еволюція публічної служби відбувалась під впливом кількох суттєвих факторів. Так, Я. Осер та І. Гальнур сформулювали наступний перелік чинників, що вплинув на зміни як у правовому регулюванні цього інституту, так і його місця серед інших феноменів Ізраїльської держави та суспільства.

По-перше, рівень життя в Ізраїлі різко підвищився, зрівнявшись із показниками інших розвинених країн, що призвело до зростання вимог громадян до урядових міністерств щодо підвищення якості надання послуг.

По-друге, держава та її інститути в окремих сферах втратили свій домінуючий вплив. Функціонуюча політико-бюрократична система, яка домінувала в державі в перші роки існування держави, за відсутності інституцій, які могли б виконувати ці ж функції, та проникала в усі соціальні сфери, з часом поступилася своєю монополією вільному ринку та громадським організаціям¹⁰⁷³.

Прикладом зменшення прямої участі держави у окремих сферах життєдіяльності суспільства може бути приклад управління імміграцією та адаптацією нових репатріантів. Спочатку це завдання було відповідальністю урядових міністерств, Єврейського агентства (Jewish Agency) та Гістадруту (Histadrut). У 1990-х роках державна скарбниця все ще несла витрати на абсорбцію хвилі іммігрантів із колишнього Радянського Союзу та Ефіопії, але це завдання дедалі частіше виконувалося неурядовими та громадськими організаціями, а також місцевими органами влади. Незважаючи на такі суттєві зміни, в сучасному Ізраїлі місце та роль Уряду важко переоцінити: він і надалі впливає на всі аспекти життя громадян Ізраїлю, і тому значення його спроможності до формування політики не зменшилося.

Попри те, що держава продовжує брати участь у вирішенні широкого кола питань політики, сфера діяльності державної служби в Ізраїлі з часом значно звузилася. У 1960-х роках державні видатки становили близько 30 відсотків ВВП, сягнувши піку приблизно у 80 відсотків після Війни

¹⁰⁷³ Oser J., Galnoor I. (2016). Policy analysis evolution in Israel: Building administrative capacities. In G. Menahem & A. Zahavi (Eds.), *Policy analysis in Israel*. Bristol : Policy Press. Pp. 37–54.

Судного дня 1973 року¹⁰⁷⁴. До 1990 року публічні видатки суттєво знизилися – до 56 відсотків ВВП, проте навіть попри таке різке скорочення, Ізраїль посідав друге місце (після Швеції) за рівнем державних видатків серед 23 країн ОЕСР. Одночасно з цим зниженням публічних видатків відбулася велика інституційна зміна у розподілі праці порівняно з першими трьома десятиліттями, коли публічна діяльність була спільною для Уряду, Гістадруту та Єврейського агентства, причому ці три партнери сукупно становили близько 50 відсотків національного продукту¹⁰⁷⁵. Переломний момент настав у 1985 році з прийняттям Нового економічного плану, після якого розпочався процес приватизації як частина загальної реформи структури відносин між Урядом і ринком.

Важливим компонентом Нового економічного плану 1985 року став «Закон про врегулювання» (The Arrangements Law), який був розроблений, щоб дозволити Міністерству фінансів вживати рішучих заходів для скасування політики, прийнятої Кнесетом, задля забезпечення економічної стабільності в умовах безпрецедентної фінансової кризи. Хоча цей закон був запроваджений як короткостроковий захід для надзвичайно важкої економічної ситуації, з часом міністерство послідовно використовувало його як потужний інструмент для запровадження або скасування політик в обхід звичайних процесів демократичного законотворчості, нівелюючи вплив Кнесету¹⁰⁷⁶. Структурні зміни, запроваджені цим законом, іноді включали питання, лише опосередковано пов'язані із заявленою метою Закону про врегулювання – сприянням довгостроковій ефективності. Посилення ролі Міністерства фінансів як суб'єкта політики після економічної кризи 1985 року йшло пліч-о-пліч з ідеологічними зусиллями, спрямованими на посилення ринкової економіки за рахунок впровадження концепції «держави загального добробуту».

Скорочення ролі держави чітко відображається у людських ресурсах, задіяних у державному публічному секторі. У період між 1950 та 2005 роками

¹⁰⁷⁴ Galnoor I. *Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms*. NY : Routledge. 2011. URL: <https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185>

¹⁰⁷⁵ Barkai H. The Public, Histadrut, and Private Sectors in the Israeli Economy, in *The Falk Project for Economic Research in Israel: Sixth Report, 1961–1963*. Jerusalem : The Falk Project for Economic Research in Israel, 1964. P. 25.

¹⁰⁷⁶ The Arrangements Law. URL: <https://main.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/hesderim.aspx>

кількість державних службовців збільшилася з 22 885 до 60 527 осіб, але кількість на душу населення зменшилася у 2,2 рази¹⁰⁷⁷. З 1980-х років міністерства скоротилися через зменшення основного складу державної служби, тоді як інші її компоненти були просто ліквідовані. Ці цифри, однак, можуть бути частково оманливими, оскільки частина працівників урядових міністерств була переведена до відомств або державних корпорацій (government corporations), а також через те, що значно зросла кількість непостійних державних службовців, найнятих через підрядників (contractors).

Попри це, загальна картина зрозуміла: урядові міністерства, підзвітні міністрам, значно зменшилися в розмірах протягом багатьох років. Крім того, деякі публічні послуги зараз надаються спільно з приватними організаціями та організаціями третього сектору, через що навіть визначення «публічний сектор» стало менш чітким. Деякі науковці схвалюють цю зміну, вважаючи, що вона відображає підвищення ефективності, тоді як інші розглядають її як шкідливу для обсягу та якості послуг, що надаються державою громадянам.

З точки зору державних бюджетів, урядові кошти були передані приватним комерційним фірмам та неприбутковим організаціям для надання послуг на контрактній основі, що призвело до посилення поширеності позабюджетних публічних відомств та державних корпорацій.

Основний наслідок цих змін для формування публічного врядування полягає в тому, що межі між публічним, приватним та громадянським секторами розмилися щодо відповідальності та спроможності ухвалювати рішення, розробляти та впроваджувати політику. Усі ці суб'єкти залучені до вирішення питань суспільного життя. Завдяки публічній службі, яка виконує не лише поставлені завдання, визначені законодавством в частині реалізації відповідних напрямків державної політики, але й забезпечує можливість для приватних осіб одержувати належні публічні послуги. Приватний сектор також залучається до цієї діяльності, як і відповідні інституції громадянського суспільства.

У 1960-х роках в Ізраїлі межі секторів між Урядом, суспільством та приватною економікою були майже неіснуючими, враховуючи сильну

¹⁰⁷⁷ Galnoor I. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms. NY : Routledge, 2011. URL: <https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185>

присутність централізованого Уряду, бізнес-сектор, що лише розвивався, та дуже слабке громадянське суспільство. З роками політичні партії втрачали свою ключову позицію у формуванні публічного порядку денного, а на їхнє місце прийшли впливи публічно-бюрократичних механізмів, засобів масової інформації та різноманітних груп інтересів¹⁰⁷⁸.

Розвиток публічної служби в Ізраїлі, з урахуванням вище перелічених особливостей, не можливо вивчати без дослідження системи нормативних актів, які врегульовують суспільні відносини з питань проходження такої служби. Кілька основних нормативних актів, а також окремий щорічний аналіз законодавства про публічну службу, рішення Верховного Суду Ізраїлю як найвищої судової інстанції та Вищого суду справедливості, рішення Комісії з питань державної служби, роз'яснення Державного контролера забезпечують адміністративно-правову основу функціонування інституту публічної служби.

Хронологічно першим нормативним документом, який врегульовував питання доступу до державної служби, був Закон про державну службу (призначення), 1959 р. (Civil Service (Appointments) Law), який з відповідними змінами та доповненнями регулює загальні аспекти вступу на публічну службу й сьогодні. Він врегульовує процес найму та працевлаштування особи на публічну службу. Документ охоплює широке коло тем, включаючи визначення термінів та сферу застосування закону, а також встановлює правила для призначення генеральних директорів міністерств. Окремий розділ присвячений забезпеченню належного представництва у державній службі для різних груп населення, включаючи чоловіків та жінок, осіб з інвалідністю, арабське населення та нових іммігрантів. Крім того, закон деталізує вимоги до громадянства або постійного місця проживання, необхідність проходження конкурсних процедур (тендерів) та медичних оглядів, а також обов'язкове складання присяги для державних службовців. Ним визначаються ключові поняття, сфера його застосування, правовий статус органів управління державною службою та вимог щодо призначення на посади¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁸ Nachmias D., Sened I. Reform in Governmental Administration in Israel. In D. Nachmias G. Menahem (Eds.). Pp. 117–157; Jerusalem : The Israel Institute for Democracy [Hebrew]. 1991. P. 60.

¹⁰⁷⁹ Civil Service (Appointments) Law. 5719 (1959). Israel. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_001.htm

Особливості пенсійного забезпечення, що включає право на пенсію службовця, розрахунок робочого стажу та інші виплати, які пов'язані із виходом на пенсію, регулюються Законом про державну службу (пенсії), 1970 р. (Civil Service (Pensions) Law). Ним врегульовуються правила виплати пенсійних виплат державним службовцям. Закон складається із 9 розділів: «Загальні положення», «Пенсії та їх розміри», «Оскарження та платежі», «Спеціальні положення щодо працівників служб безпеки», «Спеціальні положення щодо працівників Земельного управління Ізраїлю», «Спеціальні положення щодо вихователів та вчителів дитячих садків», «Застосування закону до поліцейських та працівників пенітенціарних установ», «Працівники, які перейшли на публічну службу або прийшли з іншої посади публічної служби», «Здоров'я, вік та інвалідність»¹⁰⁸⁰.

У ньому закріплено та міститься перелік ключових термінів, таких як «грошова допомога», «обов'язковий вік виходу на пенсію», «правило розподілу пенсійних накопичень», «обов'язковий пенсійний вік», «пенсійні виплати», «пенсійне забезпечення» тощо. Окремі статті визначають порядок адміністрування надання пенсійних виплат на підставі окремих підстав, залежно від стажу роботи публічного службовця та інших особливостей, пов'язаних із посадою, яку обіймала особа. Окреслено функції адміністративних органів, зокрема Уповноваженого з питань виплат, який є спеціальним органом влади, що уповноважений здійснювати адміністрування надання пенсій.

Значна увага приділяється механізмам уникнення подвійних виплат, регулюючи ситуації, коли працівники мають право на пенсію та компенсації за шкоду здоров'ю згідно з іншими законами, як-от Закон про національне страхування. Окремі розділи присвячені врегулюванню пенсійних прав поліцейських, тюремних наглядачів та працівників служб безпеки, включаючи конкретні положення про достроковий вихід на пенсію та перехідні виплати. Крім того, закон містить детальні поправки, які адаптують його до сучасних реалій, наприклад, положення щодо поділу пенсійних накопичень між колишнім подружжям після розлучення. Також обговорюються умови врахування попереднього досвіду роботи при переведенні з однієї посади на іншу¹⁰⁸¹.

¹⁰⁸⁰ Civil Service (Appointments) Law, 5719 (1959). Israel. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_001.htm

¹⁰⁸¹ Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

Адміністративно-правове регулювання притягнення публічних службовців до відповідальності в Ізраїлі здійснюється на основі Закону про публічну службу (дисципліна), 5723, 1963 р. (Civil Service (Discipline) Law). Особливість дисциплінарного впливу на публічного службовця, який порушив законодавство про публічну службу, полягає у обмеженнях, яких він зазнає не лише під час проходження такої служби. Вони можуть мати негативний ефект після її завершення та виходу на пенсію. Структура закону подібна до інших нормативних актів з питань публічної служби. Так, Розділ I містить перелік понять, які у ньому застосовуються. Наприклад, «державний службовець» – особа, призначена на державну службу відповідно до Закону про призначення, включаючи працівника за спеціальним контрактом; «міністр» – посадова особа, яка відповідає за відповідного державного службовця, включаючи Прем'єр-міністра щодо підпорядкованих йому державних службовців; «підконтрольний орган» – місцевий орган влади чи інший орган, на працівників якого поширюються положення цього Закону тощо¹⁰⁸².

Особливістю притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності є особливий правовий статус органу, який розглядає такі провадження. Ним є Дисциплінарний трибунал – квазісудовий орган, який здійснює процедуру розгляду правопорушень, що є дисциплінарними проступками для публічних службовців відповідно до Закону 5723.

Відповідно до Розділу II «Призначення Дисциплінарного трибуналу, прокурора та слідчого», Дисциплінарний трибунал формується Міністром юстиції, за погодженням з Міністром фінансів. Члени Трибуналу призначаються на п'ятирічний термін зі списків державних службовців та працівників підконтрольних органів, у тому числі тих, хто має право на пенсію за вислугою років на державній службі або пенсію за вислугою років на службі в підконтрольних органах, яким ще не виповнилося сімдесяти років і не минуло п'ять років з дня виходу на пенсію. Такі списки формуються з числа юристів (список, який подається з числа кандидатів на посаду мирових суддів); список, сформований Комісаром державної служби; список від представників найбільшої за кількістю організації державних службовців.

¹⁰⁸² Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

Міністр юстиції, за погодженням з Міністром фінансів, призначає голову суду та його заступника з числа державних службовців, які мають право бути призначеними суддями окружного суду. Відповідно до Поправки № 9 1994 р. у Законі 5723, Трибунал діє у складі трьох суддів, яких призначає голова суду. До складу кожного суду входить один представник зі списку юристів, один представник зі списку службовців та один представник зі списку профспілок, за умови дотримання таких вимог: до складу кожного складу не входить більше одного члена, який вийшов на пенсію. Якщо скарга чи позов подані проти державного службовця, член суду зі списку організації працівників також буде державним службовцем. Членом колегії не може бути працівник міністерства або контролюючого органу, до якого належить особа, яка вчинила дисциплінарний проступок. Уряд має право встановити додаткові обмеження щодо складу суду, який розглядає справу обвинуваченого, який є працівником контролюючого органу (ст. 6 Закону 5723)¹⁰⁸³.

Окремо діють Дисциплінарні комісії у складі трьох державних службовців кожна, обов'язком яких є судження державних службовців за дисциплінарні проступки, що визначені Міністром юстиції з цього питання у нормативних актах, за винятком правопорушень, зазначених у пунктах (3)–(6) статті 17 Закону, які буде проаналізовано нижче. Формування комісій також здійснює Міністр юстиції на підставі списків, які подаються Уповноваженим з питань державної служби та профспілкою держслужбовців, яка є найчисельнішою. Створення Дисциплінарних комітетів та призначення їхніх членів не применшує авторитету суду. Голова Верховного Суду Ізраїлю може призначати дисциплінарні комітети з конкретної справи або з будь-якої справи, а також він може обмежувати повноваження Дисциплінарного комітету міністерствами, підрозділами в межах конкретного міністерства, певною територією штату чи місцевого органу влади, або спеціальними типами працівників чи правопорушень – все, що він вважає за доцільне за обставин справи.

Представництво позову у Трибуналі щодо державного службовця здійснює Державний прокурор або особа, уповноважена ним чи Комісаром державної служби. Комісаром можуть призначатись слідчі, які

¹⁰⁸³ Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

діятимуть відповідно до вказівок Прокурора. Якщо Прокурор не дав слідчому вказівки з конкретної справи, Комісар Служби може дати її (ст. 14–15 Закону 5723)¹⁰⁸⁴.

Стаття 17 Закону 5723 встановлює перелік дій або бездіяльності, що кваліфікуються як дисциплінарні проступки, вчинені публічним службовцем, якщо він:

- вчинив діяння або поведився таким чином, що це зашкодило культурі дисципліни державної служби;
- не виконав обов'язки, покладені на нього як на державного службовця згідно з практикою, законом або положенням, або загальною чи спеціальною інструкцією, які поширювали свою дію на таку особу, або проявив недбалість у виконанні покладених на нього обов'язків, як зазначено вище;
- поведився негідно своєї посади державного службовця або поведився таким чином, що це могло зашкодити іміджу або добрій репутації державної служби;
- поведився нечесно під час виконання своїх обов'язків або у зв'язку з ними;
- отримав призначення на державну службу шляхом подання неправдивої інформації або приховав факти, що мають значення для справи, або отримав призначення шляхом застосування погроз, сили чи інших неприпустимих засобів;
- був засуджений за аморальний проступок, що тягне за собою ганьбу¹⁰⁸⁵.

Участь публічного службовця, щодо якого розпочато провадження, має низку процедурних прав та обов'язків. Скаргу до Комісії може подати Уповноважений з питань державної служби, спеціально уповноважена особа відповідного Міністра, якому підпорядковується така особа. У свою чергу особа, щодо якої подано скаргу, зобов'язана з'явитись на засідання Комісії у час та місці, які будуть визначені. Скарга до Дисциплінарного комітету, подана не від імені Уповноваженого з питань державної служби, подається йому, який у свою чергу передає її до Дисциплінарного комітету, до юрисдикції якого належить розгляд справи.

¹⁰⁸⁴ Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

¹⁰⁸⁵ Ibid.

За результатами розгляду скарги може бути прийнято одне із таких рішень відповідно до ст. 25 Закону 5723:

- зауваження;
- догана;
- позбавлення заробітної плати у розмірі, визначеному Комітетом, який не перевищує однієї дванадцятої частини нової заробітної плати працівника, на період, що не перевищує шести місяців; для цілей цього пункту «нова заробітна плата» – заробітна плата, за якою виплачувалася б пенсія працівника, якби він перебував на пенсії на день прийняття рішення;
- переведення на іншу посаду або інше робоче місце на обмежений час або без такого;
- пониження у званні або призупинення процедури переведення до вищого звання на визначений період, але не довше одного року.

Працівник, який вважає себе постраждалим від дисциплінарного стягнення, прийнятого Дисциплінарним комітетом, – за винятком попередження, – може оскаржити до суду рішення про застосування дисциплінарного стягнення або оскаржити суворість дисциплінарного стягнення не пізніше ніж через 30 днів з дати, коли йому було вручено документ, що містить вказану вище інформацію.

Дисциплінарний захід, ухвалений Дисциплінарним комітетом, не може бути виконаний до закінчення строку апеляції, а якщо апеляцію було подано – вона не може бути виконана до моменту винесення рішення судом за результатами її розгляду. Водночас, оскарження не перешкоджає виконанню рішення про негайне переведення працівника на іншу посаду або інше робоче місце (ст. 29 Закону 5723)¹⁰⁸⁶.

Окремо визначається процедура розгляду дисциплінарної справи Дисциплінарним трибуналом. Проте це питання вимагає окремого дослідження з огляду на особливості адміністративно-правового регулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності за рішенням Дисциплінарного трибуналу. Зазначимо, що аналізований нормативний акт передбачає дворівневу систему розгляду дисциплінарних стягнень: діяльність Дисциплінарної комісії та Дисциплінарного трибуналу. Їхній адміністративно-правовий статус хоч і відрізняється з огляду на особливості

¹⁰⁸⁶ Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

процедури, етапів розслідування, переліку стягнень, які застосовуватимуться до особи. Водночас, їх діяльність спрямована на повне, всебічне, об'єктивне та неупереджене розслідування обставин справи.

Закон про державну службу (обмеження політичної діяльності та збору коштів), 1959 р. (Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising)) встановлює обмеження на здійснення публічними службовцями діяльності прямо чи опосередковано з політичними партіями. Враховуючи формування публічної служби в Ізраїлі, яка, фактично, виникла із середовища діяльності політичних партій, встановлення таких обмежень є природним продовженням політики держави на встановлення заборон для публічних службовців. Кнесет, за допомогою Комітету з питань праці та у паралельному повідомленні офіційного видання «Решумот», визначає типи працівників державної служби або осіб, що обіймають посади державної служби, до яких застосовуватимуться заборони, пов'язані з їх діяльністю. Відповідно до ст. 1 Закону такими обмеженнями є: загалом або на певний період:

- членство та участь у здійсненні керівництва партією чи її політичного органу;
- організація публічних зборів політичного характеру, очолення та виступати під час їх проведення;
- участь у демонстраціях чи акціях політичного характеру;
- участь у публічній агітації, письмово чи усно, на виборах до Кнесету, або до ради місцевого самоврядування, або на інших виборах¹⁰⁸⁷.

Окремо дається визначення поняття «виборчий орган», під яким слід розуміти орган, функцією або однією з його функцій якого є обрання кандидатів до Кнесету або на посаду Прем'єр-міністра чи міністра в Уряді, або на будь-яку посаду в місцевому органі влади, у Всесвітній сіоністській організації або в Єврейському агентстві для Палестини, за винятком прямих виборів, у яких беруть участь усі члени політичної партії або органу.

Особа, яка, будучи членом виборчого органу, призначена державним службовцем, припиняє свої повноваження як члена виборчого органу після її призначення. У випадку, якщо особа, в силу призначення на державну службу, припинила діяльність у виборчому органі, вона може поновити

¹⁰⁸⁷ Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising), 5719 (1959)
URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_006.htm

свою діяльність у ньому після завершення служби в державному органі у день прийняття рішення про те, що особа втратила такий правовий статус (Поправка № 3 5761-2001)¹⁰⁸⁸.

Державний службовець не має права утримувати будь-які кошти, а також збирати чи приймати кошти, пожертвовані на будь-які інші цілі, окрім Державного казначейства, та під час виконання своїх обов'язків. Разом із цим Уряд може дозволити дію, яка стосується фандрейзингу для суспільної мети загалом або для конкретного випадку. Така діяльність може здійснюватись виключно на підставі дозволу, про що робиться публікація в Офіційному віснику («Решумот»). Державний службовець, який порушує свої обов'язки, передбачені цим законом, підлягає дисциплінарній відповідальності. Важливим є окреслення переліку органів публічної влади у додатку до аналізованого Закону, професійна діяльність у якому є державною службою¹⁰⁸⁹.

Закон про публічну службу (обмеження після виходу на пенсію), 1969 р. (Public Service Law (Restrictions after Retirement)) встановлює обмеження для публічного службовця, який перебуває на пенсії та більше не перебуває на посаді у органі публічної влади¹⁰⁹⁰.

Перелік таких посад визначається Міністром юстиції. Особа, що завершила публічну службу, вийшла на пенсію, належала до категорії посад, яких Міністр юстиції за погодженням із Комітетом з питань праці Кнесету визначив як такі, що в силу попередньо виконуваних ними повноважень не може здійснювати представництво в органах публічної влади особи, щодо якої здійснювалась її професійна діяльність, доки не минув один рік з дня припинення відносин підпорядкування. Таке обмеження діє протягом 1 року після залишення посади. Таке обмеження не застосовується в жодному з наступних випадків: минув один рік з моменту виходу працівника на пенсію; дозвіл на отримання права надано відповідно до цього закону.

Відповідно до ст. 4 Закону Уряд, за схваленням Комітету Кнесету з питань праці та соціального забезпечення, може визначити в опублікованому в «Решумот» повідомленні посади на державній службі – серед

¹⁰⁸⁸ Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising), 5719 (1959) URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_006.htm

¹⁰⁸⁹ Ibid.

¹⁰⁹⁰ Civil Service Law (Restrictions after Retirement), 5729 (1969). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k3_001.htm

посад, на які призначення здійснюється законом, Урядом або з його схвалення, – для яких може бути наказано, що замість попередніх заборон та обмежень до них застосовуватимуться інші заборони та обмеження, як зазначено у підрозділі¹⁰⁹¹.

Цікавим є той факт, що на прохання кандидата про призначення на посаду, передбачену вищезазначеним попереднім абзацом, Комісар державної служби може, відповідно до правил, письмово вказати йому до призначення на посаду, що замість заборон та обмежень, усіх або деяких з них, до нього після виходу на пенсію з цієї посади застосовуватимуться інші заборони та обмеження, як зазначено в інструкції. Така інструкція може також передбачати умови або обмеження щодо виконання обов'язків кандидата.

Перевірка додержання вимог законодавства про публічну службу в частині заборон після виходу на пенсію схвалюється Комітетом Кнесету з питань праці та соціального забезпечення та здійснюється Уповноваженим з питань державної служби.

Особа, яка вийшла у відставку зі служби солдата Армії оборони Ізраїлю або зі служби поліцейського в Поліції Ізраїлю, не підпадає під дію Розділу 4, окрім випадків та умов, визначених Міністром юстиції у нормативних актах, після консультації з Міністром оборони або Міністром поліції, залежно від обставин¹⁰⁹².

Іще одним важливим документом є Положення про державну службу («Такшир»). За своєю структурою, природою та значенням він є узагальненням актуального стану законодавства у цій сфері, з елементами аналітичних висновків, окремих рішень Верховного Суду Ізраїлю. Його підготовкою та публікацією займається Комісія з питань державної служби (близький аналог Національного агентства України з питань державної служби – авт.).

Структура документа наступна: оновлені тексти законів і нормативних актів, що стосуються державної служби; умови праці; визначення та тлумачення термінів; порядок заповнення штатних посад, включаючи внутрішні та міжміністерські конкурси; обмеження при прийомі на роботу,

¹⁰⁹¹ Civil Service Law (Restrictions after Retirement), 5729 (1969). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k3_001.htm

¹⁰⁹² Ibid.

випробувальний термін, врегулювання конфлікту інтересів, медична придатність та громадянство тощо.

З огляду на динамічний розвиток законодавства про публічну службу та вплив системи загального права, де судовий прецедент має істотне значення, видання «Такширу» є невід'ємною складовою модернізації законодавства про публічну службу¹⁰⁹³.

Висновки

Отже, сформована в Україні система законодавства, якою визначається адміністративно-правовий статус інституту публічної служби, хоча й має окремі недоліки, які не в останню чергу обумовлені триваючою війною та одночасним виконанням комплексних завдань із модернізації системи публічного управління в контексті євроінтеграційного поступу нашої держави, проте загальна парадигма її розвитку має чіткі горизонти реалізації.

Виклики, які стосуються як відновлення конкурсів на заміщення вакантних посад публічної служби, так і вирішення кадрової проблеми, є складними та комплексними. Проте їх вирішення можливе завдяки вивченню та врахуванню зарубіжного досвіду країн, що мають досвід тривалих військових конфліктів, які виникали через відсіч агресорам, що посягали на їхню незалежність. При цьому така протидія відбувалась не лише на полях битв, але й у стінах органів публічної влади, які займались щоденною діяльністю із забезпечення виконання різних функцій держави, що спрямовані на захист прав і свобод людини. Саме такою державою є Ізраїль.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в умовах війни в Україні та Державі Ізраїль має суттєві відмінності, що обумовлено історичними, культурними, економічними та демографічними особливостями. Водночас, публічна служба в обох країнах є інститутом, що забезпечує реалізацію суспільного блага, приватного інтересу індивіда та публічного інтересу групи індивідів, спільноти осіб, які проживають на певній території, на основі верховенства права, законності, розсуду та інших принципів права, що сформовані західною правовою традицією.

Зважаючи на досвід функціонування публічної служби в умовах війн, які велися та, на жаль, ведуться Державою Ізраїль для збереження своєї

¹⁰⁹³ Rules, procedures, and guidelines for general managers and their equivalents in public service. 2020. URL: <https://go.gov.il/CeosGuideLines2020>

незалежності, українське адміністративне право в частині забезпечення функціонування публічної служби може використати вже діючі та перевірені на практиці механізми, що діють в Ізраїлі, зокрема в частині вдосконалення механізму добору на публічну службу, реформи пенсійного забезпечення публічних службовців, яка б враховувала не лише стаж роботи, але й досвід, обсяг виконуваної діяльності. Важливим є створення прозорої процедури накладення дисциплінарних стягнень, можливості їх оскарження як у позасудовому, так і судовому порядку. Заборони, які поширюються на державних службовців в Ізраїлі після припинення діяльності на відповідній посаді, можуть бути детально досліджені, оскільки українське законодавство має подібний механізм обмежень. Те саме стосується обмежень у діяльності політичних партій, акцій протесту та роботи у виборних керівних органах партії.

Розгалужена система органів, які наділені нормотворчими повноваженнями щодо вдосконалення інституту публічної служби в Ізраїлі, діяльність Верховного Суду не лише як найвищої судової інстанції, але і як органу, який допомагає формувати квазісудові органи, що розглядають справи, які пов'язані із вчиненням дисциплінарних проступків, утворюють єдиний адміністративно-правовий механізм, який впливає на розвиток цього різновиду людської діяльності. На нашу думку, її становлення та розвиток відбувається в парадигмі людиноцентризму, у чому проявляється її подібність до адміністративно-правового регулювання в країнах англо-саксонської та континентальної правових сімей.

Анотація

Розвиток інституту публічної служби як й інших інститутів адміністративного права постійно перебуває під впливом різноманітних зовнішніх факторів таких як економічна ситуація в державі, демографічний потенціал та оновлення корпусу публічних службовців, імплементація положень міжнародних та європейських документів які визначають загальні положення з оновлення функціонування публічної служби. Займаючи виключне місце серед інститутів адміністративного права, інститут публічної служби перебуває у постійному динамічному розвитку що обумовлюється й відповідною політичною ситуацією в країні.

На європейському континенті впродовж кількох десятиків років активно формується парадигма функціонування публічної служби як одного із важливих елементів механізму держави який спрямовує діяльність

для реалізації та захисту прав й свобод індивіда у публічно-правових відносинах. Досягнення відповідного рівня функціонування публічної служби у окремих країнах Європи централізовано забезпечується в межах функціонування Європейського Союзу. Європейська правова традиція сформувала основу для розуміння публічної служби як виду професійної діяльності яка здійснюється особами з відповідною підготовкою та кваліфікацією що спрямовують свою діяльність як для реалізації покладених на них повноважень із забезпечення діяльності усього механізму держави так й задля сприянні конкретній людині реалізувати свої суб'єктивні права.

Доведено, що формування публічної служби у незалежному Ізраїлі відбувалось за допомогою осіб які отримали вищу юридичну освіту у провідних правничих школах Америки, Великобританії та Європи. Встановлено, що система законодавства про публічну службу має подібні інститути та норми якими встановлюється визначення публічної служби, види публічних службовців, порядок вступу для її проходження. Окремо регулюється питання проходження служби у різних органах публічної влади, дипломатичного корпусу. Подібно до українського законодавства про запобігання корупції ізраїльське законодавство про публічну службу має необхідні правові механізми перевірки майнового стану особи до вступу на публічну службу, під час її проходження та після звільнення чи виходу на пенсію. Істотне місце займають положення законодавства яким визначаються особливості управління людськими ресурсами.

У цьому контексті ізраїльський досвід може бути використаний задля вдосконалення окремих аспектів адміністративно-правового регулювання публічної служби що матиме наслідком позитивний вплив як на доктрину адміністративного права так й на формування пропозицій стосовно змін чи оновлення законодавства у цій сфері.

Ключові слова: публічна служба, міжнародні та європейські правові стандарти, порівняльно-правовий аналіз, ізраїльський досвід.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 742. С. 65–68.
2. ВККСУ оголосила про початок наймасштабнішого добору на посади суддів місцевих судів. *Судова влада України*. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1722207/> (дата звернення: 18.11.2025).

3. Вплив звільнення державних службовців на реформу державного управління: судова практика. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/vplyv-zvylnennya-derzhavnyh-sluzhbovcziv-sudova-praktyka/> (дата звернення: 24.11.2025).

4. Державне управління в Україні: оцінка відповідно до принципів державного управління. Звіти моніторингу SIGMA. *Видавництво ОЕСР*. Париж, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/078d08d4-en>.

5. Деякі питання проведення класифікації посад державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.04.2025 № 369. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-п#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 147.

7. Задохайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 6. С. 145.

8. Інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах. Публічний портал Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://public.nads.gov.ua/about> (дата звернення: 24.11.2025).

9. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 31 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

10. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

11. Колпаков В. К. Адміністративне право: генезис інституціоналізації. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (I). С. 138. URL: <https://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2012-1/21.pdf>

12. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

13. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

14. Національне агентство України з питань державної служби оприлюднило кількісний склад державних службовців за перший квартал

2025 року. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-opryliudneno-kilkisnyi-sklad-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-za-pershyi-kvartal-2025-roku> (дата звернення: 24.11.2025).

15. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ : ДРІДУНАДУ, 2008. 20 с.

16. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 7 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

17. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2014 № 500 : станом на 21 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-p#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

20. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII : станом на 20 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 17.11.2025).

21. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX : станом на 14 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

22. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII : станом на 7 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 18.11.2025).

23. Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 27.05.2020 № 622-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-p#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

24. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Кабінет Міністрів України. № 13478 від 15.07.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801>

25. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Кабінет Міністрів України. № 13478 від 15.07.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801>
26. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 18.
27. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. 4 (9–10). С. 74.
28. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. К. : Баїте, 2018. 826 с.
29. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998.
30. Barkai H. The Public, Histadrut, and Private Sectors in the Israeli Economy, in The Falk Project for Economic Research in Israel: Sixth Report, 1961–1963. Jerusalem: The Falk Project for Economic Research in Israel. 1964. P. 25.
31. Civil Service (Appointments) Law. 5719 (1959). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_001.htm
32. Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm
33. Civil Service (Pensions) Law [Consolidated Version] (1970). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221_001.htm
34. Civil Service Law (Restrictions after Retirement), 5729 (1969). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k3_001.htm
35. Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising), 5719 (1959). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_006.htm
36. Education at a Glance 2024: OECD Indicators. Paris : OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.
37. Fukuyama F. State-Building. Cornell University Press, 2004. P. 122.
38. Galnoor I. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms. NY: Routledge. 2011. URL: <https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185>

39. Galnoor I. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms. NY : Routledge, 2011. URL: <https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185>
40. Galnoor Y., Blander D. The Political System in Israel. Tel Aviv, Jerusalem, and Rishon Leziyyon : Sapir College, Am Oved, and the Israel Democracy Institute [Hebrew]. Vol. 2. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/261877220_Itzhak_Galnoor_Dana_Blander_The_Political_System_of_Israel_Am_Oved_and_The_Israel_Democracy_Institute_Dec_2013_2_vol_Hebrew/citations
41. Improving Governmental Management. *Management Bulletin*. 1974. № 4–6. Pp. 122–124.
42. Israel's Basic Laws, 1958–2018. URL: https://israeled.org/israels-basic-laws/?gad_source=1&gad_campaignid=22588673882&gbr aid=0AAAAAqrH3ein4S0rVy-w6sTUduFO8bIoa&gclid=Cj0KCQiAxJXJBhD_ARIsAH_JGjjRjNhv8k6q4U1O7gX712Eg7_Hw9zx8aTW0u2jzMv-y2RpKGts6dclAjeIEALw_wcB
43. Nachmias D., Sened I. Reform in Governmental Administration in Israel. In D. Nachmias & G. Menahem (Eds.). Jerusalem : The Israel Institute for Democracy [Hebrew]. 1991. Pp. 117–157. P. 60.
44. Oser J., Galnoor, I. Policy analysis evolution in Israel: Building administrative capacities. In G. Menahem & A. Zahavi (Eds.), Policy analysis in Israel. Bristol : Policy Press, 2016. Pp. 37–54.
45. Pollit C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 2017. 388 p.
46. Rules, procedures, and guidelines for general managers and their equivalents in public service. 2020. URL: <https://go.gov.il/CeosGuideLines2020>
47. The Arrangements Law. The Knesset Lexicon. URL: <https://main.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/hesderim.aspx>

ВІЙСЬКОВА СЛУЖБА ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ОBOB'ЯЗКУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Діхтієвський Петро Васильович,

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри адміністративного права та процесу,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Україна

Пашинський Володимир Йосипович,

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри адміністративного права та процесу,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Україна

Вступ

В умовах складної безпекової ситуації в Україні, зумовленої повномасштабною російською збройною агресією, яка продовжується уже майже чотири роки, надзвичайного суспільного, наукового та практичного значення набуває проблематика комплектування Збройних Сил України та інших складових сил оборони особовим складом та проходження громадянами України військової служби в умовах воєнного стану.

Повномасштабна російська збройна агресія, впровадження правового режиму воєнного стану та оголошення загальної мобілізації, практичне проведення мобілізаційних заходів обумовили порушення питання про необхідність вдосконалення нормативно-правового регулювання проходження військової служби, а також подальших доктринальних досліджень правової природи, сутності та призначення військової служби як особливого, спеціального виду публічної та зокрема державної служби.

На практиці виявилося, що чинне законодавство, яке регулювало питання призиву та проходження військової служби, особливо військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, має численні колізії та прогалини, в цілому не відповідає вимогам воєнного часу та не забезпечує комплектування військових підрозділів особовим складом. Ці негативні тенденції щодо призиву громадян на військової служби та проходження військової служби, особливо військової служби за призовом під

час мобілізації, на особливий період, які знаходять прояв у неуконфліктності військових частин особовим складом, безпосередньо впливають на здатність сил оборони стримувати та відбивати російську збройну агресію, відіграють роль ключового чинника забезпечення національної безпеки і оборони України. На сьогодні, за різними оцінками експертів та заявами представників влади, сили оборони в цілому налічують близько одного мільйона особового складу. В той же час, для забезпечення здатності сил оборони стримувати російську збройну агресію необхідно щомісяця призивати на військову службу 30–40 тис. громадян України.

У той же час, у суспільстві посилюються негативні тенденції щодо ухиляння від призову на військову службу під час мобілізації, різними шляхами, завдяки недосконалості законодавства та використанню корупційних зв'язків. Українська держава, в свою чергу, не приймає необхідних рішень щодо вдосконалення законодавства про військову службу та не проводить необхідної роз'яснювальної роботи серед громадян про те, що військова служба за призовом під час мобілізації, на особливий період, є вимушеним заходом, обумовленим необхідністю захисту держави від російської збройної агресії, а захист держави є конституційним обов'язком громадян України. Від того як кожен громадянин України виконує свій конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни сьогодні залежить існування України як держави та існування української нації.

Науковому дослідженню різних аспектів проблематики публічної, державної та військової служби присвячена значна кількість наукових праць, серед яких роботи: В. М. Александрова, Є. І. Григоренка, Р. Г. Ботвінова, А. І. Берлача, П. П. Богущого, Т. О. Коломонець, І. Ф. Коржа та ін.

В умовах російської збройної агресії, для належного теоретико-правового обґрунтування комплексного реформування інституту військової служби важливо дослідити правову природу, сутність та особливості військової служби, як форми реалізації конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, та її значення для забезпечення національної безпеки і оборони України.

1. Військова служба як особливий вид публічної служби:

поняття та ознаки

Виконання державою функцій щодо забезпечення публічного інтересу, прав, свобод та інтересів приватних осіб у різних сферах суспільного

життя здійснюється в процесі публічного адміністрування. Від імені держави реалізацію її функцій здійснюють публічні службовці, які є професійними, фаховими управлінцями і проходять публічну службу у різних за призначення та функціями інституціях державної влади. Публічна служба становить фундаментальну частину функціонування держави, адже охоплює всі ключові напрями внутрішньої та зовнішньої політики, реалізація яких здійснюється через діяльність професійного державного апарату. Високий рівень фахової підготовки, професіоналізму та належне виконання посадових обов'язків публічними службовцями безпосередньо впливають на забезпечення прав та добробут громадян, забезпечують стабільність державного устрою та економічного розвитку, безпеку громадян і суспільства.

Поняття «публічна служба» є відносно новим для вітчизняної адміністративно-правової науки. На думку Т. О. Коломoeць, «публічна служба» фактично означає «...вид діяльності осіб, які працюють в організаціях публічного сектору й повинні задовольнити публічні інтереси»¹⁰⁹⁴. На законодавчому рівні в Україні відсутнє чітке уніфіковане визначення поняття «публічна служба». Водночас, законодавець, при спробі сформулювати таке визначення, у п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України фактично визначив види публічної служби і таким чином запропонував офіційне нормативне визначення публічної служби. Як результат, публічна служба розглядається як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»¹⁰⁹⁵.

У правовій доктрині фактично сформувалися два підходи щодо розуміння публічної служби: у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні публічну службу слід розглядати «у межах визначених законодавство, як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову службу), патронатну службу

¹⁰⁹⁴ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломoeць. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с. С. 123–124.

¹⁰⁹⁵ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

в державних органах, службу в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» (п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України)¹⁰⁹⁶.

У вузькому розумінні публічну службу розглядають як таку, що «...охоплює державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу), які є автономними «формами публічної служби»¹⁰⁹⁷.

Термін «публічна служба» вважається складним за своїм змістом й включає два блоки: «...а) інституційний (інституціональний), як коло осіб, для яких виконання функцій публічної служби є професійною діяльністю; б) функціональний як сама процедура виконання відповідної професійної діяльності»¹⁰⁹⁸. У поєднанні цих двох блоків і полягає зміст публічної служби». При цьому, державну службу слід розглядати як один із видів публічної служби – «публічну, професійну, політично нейтральну (неупереджену діяльність) із практичного виконання завдань і функцій держави (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»)¹⁰⁹⁹.

Основними ознаками державної служби як виду публічної служби є: «а) зміст – тобто, діяльність, яка спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави; б) публічний характер; в) постійний характер; г) професіоналізм; д) оплатність; е) політична неупередженість; є) здійснення особами, які перебувають на посадах державної служби в органах державної влади та їх апараті (державними службовцями). Співвідношення публічної та державної служби можна розглядати як ціле та частину, де державної служба є одним із основних видів публічної служби»¹¹⁰⁰.

У науковій фаховій літературі існують різні підходи й щодо класифікації видів публічної служби. В залежності від виду (сфери) публічної

¹⁰⁹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

¹⁰⁹⁷ Адміністративне право України : підручник / П. Діхтєвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші; за заг. ред. П. Діхтєвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 772 с. С. 460.

¹⁰⁹⁸ Школик А. М Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид фак. та фак. між нар. відн. А. : ЗЦКЦ, 2007. 308 с. С. 123

¹⁰⁹⁹ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

¹¹⁰⁰ Адміністративне право України : підручник / П. Діхтєвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтєвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 772 с. С. 460.

службової діяльності, як це передбачено чинним законодавством, виділяють: «а) політичну службу – як діяльність на державних політичних посадах, яка спрямована на визначення (формування) та реалізацію державної політики у різних сферах суспільного життя, здійснення політичної діяльності; б) державну службу – публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із виконання завдань і функцій держави у різних сферах суспільного життя; в) службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу) – професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, щодо реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування; г) професійну діяльність суддів (суддівську службу) – як діяльність громадян України, які призначені на посаду судді та займають штатну суддівську посаду в одному із судів України, яка спрямована на здійснення правосуддя на професійній основі; д) професійну службу прокурорів (прокурорську службу) – вид діяльності громадян України, які займають посади прокурорів, що спрямована на реалізацію на професійній основі функцій прокуратури; е) військову службу як державну службу особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності; є) альтернативну (невійськову) службу – вид діяльності громадян України, які підлягають призову військову службу, однак які особисто заявили про неможливість її проходження у зв'язку із несумісністю з їхніми релігійними переконаннями, у зв'язку із чим для виконання обов'язку перед суспільством вона запроваджується замість проходження строкової військової служби й здійснюється переважно в інфраструктурі, пов'язаних із спеціальним захистом населення, охороною здоров'я, довкілля, будівництвом тощо; ж) патронатну службу в державних органах – як діяльність осіб на посадах радників, помічників, консультантів, уповноважених, прес-секретарів, наукових консультантів для забезпечення належної діяльності головним чином осіб, які займають державні політичні посади»¹¹⁰¹.

¹¹⁰¹ Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задірака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 772 с. С. 461.

Таким чином, серед видів публічної служби виділяють й військову службу як державну службу особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. В сучасних умовах, у період дії воєнного стану, в умовах російської збройної агресії, роль і значення військової служби для забезпечення виконання державою своїх функцій щодо забезпечення оборони, суттєво посилюється, оскільки вона набуває вирішального значення для забезпечення національної безпеки і оборони держави, забезпечення безпеки громадян. На сьогоднішній день військова служба стала важливим правовим інститутом, що відіграє ключову роль для належного функціонування Сектору безпеки і оборони, сил оборони щодо відбиття російської збройної агресії проти України.

У юридичній науці існують різні підходи щодо визначення поняття, правової природи та особливостей військової служби. У широкому розумінні, військова служба традиційно розглядається як специфічна форма державної служби у військових формуваннях та інших спеціальних силових державних органах, що передбачає виконання спеціальних професійних завдань громадянами України (а в окремих випадках іноземцями), які полягають у здійсненні оборонних функцій, участь у збройному захисті держави, відбитті збройної агресії, охороні державного кордону, підтриманні правопорядку та інших заходах, спрямованих на забезпечення національної безпеки і оборони держави із застосуванням збройної сили.

Зокрема В. М. Александров, досліджуючи категорію «військова служба», зазначає, що військова служба – це «...діяльність громадян України, які обіймають державні посади у визначених державою військових організаціях та структурах, мають військові звання, наділені владними повноваженнями, виконують на основі чинного законодавства України завдання та функції держави щодо забезпечення її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності специфічними методами і засобами»¹¹⁰². Також, В. М. Александров звертає увагу на те, що діяльність військовослужбовців має всі ознаки державної, тому можемо стверджувати, що військовій службі властиві всі її ознаки, такі як: «...діяльність у складі державних органів

¹¹⁰² Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2009. 20 с. С. 9.

та організацій; військовослужбовці виконують спеціальні завдання відповідно до нормативно визначених за державними органами функцій, діють від імені та в інтересах держави; взаємовідносини між ними будуються на основі притаманних державній службі відносин влади і підпорядкування; правове становище військовослужбовців, порядок проходження військової служби визначаються державою, яка видає відповідні законодавчі акти; згідно з ч. 5 ст. 17 Конституції України держава забезпечує соціальний захист громадян які перебувають на службі у Збройних Силах України»¹¹⁰³.

На думку І. Ф. Коржа, військова служба – «...це особлива форма державної служби, що здійснюється громадянами України як за контрактом, так і за призовом у військових формуваннях, створених відповідно до чинного законодавства». Основним її змістом є реалізація функцій держави у сфері захисту її суверенітету та територіальної цілісності. Також І. Ф. Корж акцентує увагу на тому, що «військова служба в силу свого специфічного призначення, принципів функціонування, характеру вимог до кандидатів для вступу на військову службу, правового регулювання військово-службових відносин, установлених повноважень і обов'язків, відповідальності, визначення обмежень і заборон, має певні відмінності порівняно з іншими видами державної служби»¹¹⁰⁴.

Досліджуючи конституційні засади проходження військової служби громадянами України Є. І. Григоренко, також приходить до висновку, що військова служба за своєю суттю є «...державною службою, хоч і має особливий характер, який суттєвим чином відрізняє її від інших видів державної служби та напрямів людської діяльності». На його думку, під військовою службою необхідно розуміти «...особливий вид державної служби, яку проходять громадяни України, що відповідають вимогам, установленим у законі, у Збройних Силах України чи інших військових формування і спрямовують свою професійну діяльність на виконання завдань та функцій, які покладені на них Конституцією та законами України»¹¹⁰⁵.

¹¹⁰³ Александров, В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2008. 182 с. С. 14.

¹¹⁰⁴ Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. 20 с. С. 7.

¹¹⁰⁵ Григоренко Є. І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики : монографія / Є. І. Григоренко. Х. : Право, 2010. 287 с. С. 48.

На думку Р. Г. Ботвінова, військова служба здійснюється в межах особливої структури – «...військової організації держави (сектору безпеки і оборони), створеного державою для забезпечення національної безпеки і оборони. Держава встановлює чіткий порядок вступу на військової службу, умови проходження військової служби, а також процедури завершення військової служби. Основною метою такої професійної діяльності є оборона країни від зовнішніх загроз із застосуванням методів збройної боротьби. Важливим аспектом є й внутрішня організація такої структури, яка включає спеціальні правила публічного управління, процедури призначення командного складу, а також нормативне відмежування військовослужбовців від цивільного населення. Окрім того, утримання військової організації (сектору безпеки і оборони), забезпечується виключно за рахунок державного бюджету»¹¹⁰⁶.

Загальнотеоретичний підхід щодо визначення військової служби як особливого виду державної служби знайшов свої закріплення у військово-адміністративному законодавстві як регулює питання військової служби. Так, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу», визначає, що «військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаний із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби»¹¹⁰⁷.

Подібне формулювання закріплене й у Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, де визначено, що «військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом

¹¹⁰⁶ Ботвінов Р. Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з державного управління : 25.00.03 / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро. 2018. 40 с. С. 37.

¹¹⁰⁷ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

здоров'я і віком осіб (за винятком випадків, визначених законом), пов'язаній із захистом України»¹¹⁰⁸.

На нашу думку, до особливих ознак військової служби, що знайшло свій прояв в умовах російської військової агресії, також слід віднести право на застосування від імені держави збройної сили, зброї як індивідуально, так і колективно. А також, ще однією ключовою ознакою військової служби є загроза для життя і здоров'я військовослужбовців під час виконання службових обов'язків.

У цьому аспекті особливої уваги заслуговує позиція Конституційного Суду України, який у своїй практиці неодноразово підкреслював ключову роль військової служби для забезпеченні оборони держави та особливості правового статусу військовослужбовців безпосередньо пов'язаного з виконанням обов'язків військової служби. У своїх рішеннях Конституційний Суд України зазначає, що «статус військовослужбовців обумовлює високий ризик отримання поранення, ушкодження здоров'я чи навіть загибелі під час виконання службових обов'язків під час захисту Вітчизни»¹¹⁰⁹. Такий підхід обґрунтовується специфікою військової служби, що супроводжується високим рівнем небезпеки для життя й здоров'я, потребує виняткової дисциплінованості, стійкої професійної підготовки, а також відповідних фізичних, морально-вольових та інтелектуальних якостей.

Узагальнюючи теоретичні підходи щодо поняття та ознак військової служби, можна виокремити єдиний перелік її основних рис: а) військова служба є видом публічної та державної служби, що має особливий характер; б) це публічна професійна діяльність пов'язана із захистом України, забезпеченням її оборони, незалежності та територіальної цілісності; в) це публічна професійна діяльність придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства; г) це публічна професійна діяльність пов'язана із застосування від імені держави збройної сили, зброї як індивідуально так і колективно; д) це публічна професійна діяльність пов'язана із загрозами для життя і здоров'я військовослужбовців під час виконання службових обов'язків.

¹¹⁰⁸ Про Статут внутрішньої служби у Збройних Силах України : Закон України від 24 липня 1999 року № 548-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14#Text>

¹¹⁰⁹ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 6 квітня 2022 року № 1-п(II)/2022]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text>

Таким чином, військова служба, з огляду на її правову сутність, посідає особливе місце серед видів публічної служби. Вона вирізняється цілою низкою специфічних характеристик, що суттєво відрізняють її від інших видів публічної та державної служби. Ключовою ознакою військової служби як спеціальна виду публічної служби є її мета – професійна діяльність яка полягає у забезпеченні оборони держави, збереженні її суверенітету, територіальної цілісності та незалежності із застосуванням збройної сили.

2. Військова служба як виконання конституційного обов'язку

Розглядаючи військову службу як особливий вид публічної служби, необхідно звернути увагу на конституційні засади її функціонування. Із проголошенням незалежності України, для забезпечення її існування як суверенної та незалежної держави, постало питання створення системи оборони держави, власних збройних сил та правового регулювання військової служби. Воно знайшла своє чітке закріплення на конституційному рівні, в тому числі питання регулювання проходження військової служби, з прийняттям Конституція України 1996 року. Відповідно ст. 17 Основного Закону, «...оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення захисту державного кордону та національної безпеки України є не тільки найважливішою функцією держави, а й справою всього Українського народу, тобто обов'язком кожного громадянина України. Безпосереднє здійснення оборони країни покладено на Збройні Сили України, а функції із забезпечення державної безпеки, охорони кордонів та правопорядку реалізуються іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами, правовий статус і діяльність яких регулюється відповідними законами (ст. 17 Конституції України)»¹¹¹⁰.

Крім того, у ст. 65 Основного Закону України визначено, що «захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України. Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону» (ст. 65 Конституції України)¹¹¹¹. Таким чином, захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності

¹¹¹⁰ Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹¹¹¹ Там само.

України та відбування військової служби є конституційні обов'язком громадян України.

У цілому конституційні обов'язки можна визначити як передбачену Конституцією і законами міра необхідної поведінки громадянина України щодо захисту суспільних благ (публічного інтересу). В юридичній літературі конституційний обов'язок стосовно захисту Вітчизни, відбування військової служби відповідно до закону, вважається «основним серед інших конституційних обов'язків громадян, серед яких також виділяють обов'язки щодо шанування державних символів, збереження природи та культурної спадщини, сплата податків, а також неухильне дотримання Конституції та законів і не посягання на права і свободи, честь і гідність інших людей» (ст.ст. 65–68 Конституції України)¹¹¹².

У зв'язку з цим кожен громадянин, в умовах російської збройної агресії повинен усвідомлювати свій конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни та відбування військової служби у відповідності до вимог законодавства, дбати про забезпечення незалежності нашої держави, забезпечувати її оборону та приймати участь у відбитті російської збройної агресії.

У той же час, проблематика правового регулювання проходження військової як форми реалізації конституційного обов'язку громадянами України, у науковому аспекті залишається відкритою. Фактичне ведення широкомасштабної війни ставить перед органами влади та науковою спільнотою нові питання у зв'язку із запровадження в Україні військової служби для іноземних громадян та осіб без громадянства, саме в контексті виконання конституційного обов'язку.

Якщо розглядати військову службу на теоретичному рівні, крізь призму реалізацію конституційного обов'язку із захисту Вітчизни (мається на увазі виконання певних обов'язків у зв'язку зі збройною агресією проти державу тощо) та проходження військової служби відповідно до закону (в цьому разі йдеться про проходження служби у мирний час), то з точки зору природно-правового підходу встановлення цього обов'язку йому не суперечить, оскільки обов'язок захищати власний будинок, сім'ю, Батьківщину випливає із самої природи людини, а також чітко узгоджується з нормами моралі та іншими соціальними нормами у демократичному суспільстві. Це, на нашу

¹¹¹² Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

думку, впливає і природної та суспільної необхідності щодо захист основного природного права людини на життя. Як зазначає Н. А. Мяловицька, «захист своєї Вітчизни є не тільки правовою, а передусім моральною вимогою до кожного громадянина, моральним та загальним обов'язком»¹¹¹³.

Зазначена позиція, щодо особливостей військової служби як однієї із форм реалізації конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України також ґрунтується на рішеннях Конституційного Суду України. Як зазначає Конституційний Суд України, «зі змісту статей 17, 65 Конституції України вбачається, що захист держави, забезпечення її безпеки є найважливішими функціями всього Українського народу. Військова служба – це конституційний обов'язок громадян України, який полягає у забезпеченні оборони України, захисті її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. До військовослужбовців належать особи, які проходять таку службу, зокрема у Збройних Силах України. Військовій службі передують необхідність виконання конституційного військового обов'язку, що передбачає проходження громадянами України військової служби (добровільно чи за призовом).

З огляду на специфіку військової служби, яка полягає, зокрема, «...у виконанні військовослужбовцями спеціальних завдань, наявності ризиків для їх життя та здоров'я тощо, будь-яка форма проходження військової служби є обов'язком громадян України щодо захисту держави. Отже, закріплений у Конституції України обов'язок громадян України потребує поваги, а статус військовослужбовців будь-яких категорій обумовлюється військовою службою, інститут якої надає їм спеціальний статус»¹¹¹⁴.

Таким чином, проходження громадянами України військової служби виступає як одна із форм реалізації конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, яка полягає, зокрема, у виконанні військовослужбовцями спеціальних завдань, із застосуванням збройної сили.

У той же час, необхідно наголосити, що безпосередньо питання правового регулювання реалізації конституційного обов'язку громадянами України щодо забезпеченні оборони України, захисті її суверенітету,

¹¹¹³ Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. К. : Наукова думка, 2003. 734 с. С. 281.

¹¹¹⁴ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 25 квітня 2019 року № 1-п(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-19#Text>

територіальної цілісності та недоторканності, проходження військової служби регулюється нормами адміністративного права, а більш конкретно такої його підгалузі як військово-адміністративне право. Серед основних законодавчих актів які регулюють питання військової служби необхідно виділити Закони України «Про військовий обов'язок і військову службу» та «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Так, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначає правові основи виконання військового обов'язку, правові основи військової служби, порядок вступу, проходження та звільнення з військової служби¹¹¹⁵.

Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності (далі – підприємства, установи і організації), повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів, в тому числі щодо призову на військову службу в особливий період по мобілізації¹¹¹⁶.

Так, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначає, що «Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України. Військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями» (ч. 1–2 ст. 1). Незважаючи на те, що військовий обов'язок слід розглядати не тільки як обов'язок, а й як право, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» у ч. 3 ст. 1 встановлює, що військовий обов'язок включає прийняття громадян у добровільному порядку (за контрактом), а також призов на військову службу¹¹¹⁷.

¹¹¹⁵ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

¹¹¹⁶ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

¹¹¹⁷ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

Також, як вже зазначалося, Закон визначає поняття та особливості військової служби, що є державною службою особливого характеру, яка полягає «...у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Проходження військової служби здійснюється громадянами України – у добровільному порядку (за контрактом), за направленням або за призовом; іноземцями та особами без громадянства – у добровільному порядку (за контрактом) на посадах у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України» (ч. 1–2 ст. 2)¹¹¹⁸. Внесення змін до законодавства про військову службу, про можливість її проходження іноземцями та особами без громадянства, було обумовлене об'єктивними чинниками, а саме російською збройною агресією та необхідність комплектування сил оборони професійними військовослужбовцями для забезпечення оборони держави. Саме тоді перед державою постала нагальна потреба зміцнити інституційні та правові засади функціонування сектора безпеки і оборони, сил оборони та забезпечення їх комплектування особовим складом. Іноземці та особи без громадянства, що легально перебувають на території України, можуть укласти контракт на проходження військової служби. Основними вимогами до них стали: відсутність судимості, відповідний вік (не старше 45 років), придатність за станом здоров'я, позитивні результати професійно-психологічного відбору та відповідний рівень фізичної підготовки.

Громадяни України, реалізуючи свій конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни, можуть проходити такі види військової служби: «базова військова служба; військова служба за призовом під час мобілізації, на особливий період; військова служба за контрактом осіб рядового складу; військова служба за контрактом осіб сержантського і старшинського складу; військова служба (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів та закладів вищої освіти, які мають у своєму складі військові інститути,

¹¹¹⁸ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки, а також закладів фахової передвищої військової освіти; військова служба за контрактом осіб офіцерського складу; військова служба за призовом осіб офіцерського складу; військова служба за призовом осіб із числа резервістів в особливий період» (ч. 6 ст. 2)¹¹¹⁹.

У той час, іноземці та особи без громадянства і можуть проходити військову службу виключно за контрактом на посадах рядового, сержантського і старшинського складу, а також військової служби за контрактом на посадах офіцерського складу.

Важливим та одним із ключових ознак військової служби є виконання обов'язків військової служби. Це зумовлено тим, що при виконанні обов'язків військової служби, військовослужбовці наділяються особливими повноваженнями, правами і обов'язками, перебувають під особливою охороною закону, а у разі завдання шкоди їх життю чи здоров'ю мають право на забезпечення соціального захисту та психологічної підтримки.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 24 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» військовослужбовці вважаються такими, що виконують обов'язки військової служби, « коли вони перебувають: 1) на території військової частини або в іншому місці роботи (занять) протягом робочого (навчального) часу, включаючи перерви, встановлені розпорядком (розкладом занять); 2) на шляху прямування на службу або зі служби, під час службових поїздок, повернення до місця служби; 3) поза військовою частиною, якщо перебування там відповідає обов'язкам військовослужбовця або його було направлено туди за наказом відповідного командира (начальника); 4) під час виконання державних обов'язків, у тому числі у випадках, якщо ці обов'язки не були пов'язані з військовою службою; 5) під час виконання обов'язку з урятування людського життя, охорони державної власності, підтримання військової дисципліни та охорони правопорядку»¹¹²⁰. У разі, якщо жодної з цих обставин немає, наприклад, військовослужбовець перебуває у відпустці або відпочиває вдома у позаслужбовий час, то за законом не вважається, що він виконує обов'язки військової служби, але на військовій службі він перебуває.

¹¹¹⁹ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

¹¹²⁰ Там само.

Отже, проходження військової служби громадянами України є виконанням конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України. Військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни та комплектування особовим складом сил оборони для виконання завдань за призначенням..

В умовах воєнного стану свідоме виконання громадянами конституційного обов'язку щодо проходження військової служби забезпечує комплектування сил оборони особовим складом, стає ключовими чинником забезпечення національної безпеки і оборони, відбиття російської збройної агресії.

Висновки

В умовах воєнного стану, повномасштабної російської збройної агресії, питання виконання громадянами України конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни та проходження військової служби, особливо військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, стає ключовим чинником забезпечення національної безпеки і оборони України, що безпосередньо впливає на здатність сил оборони стримувати та відбивати російську збройну агресію.

Забезпечення захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України здійснюється публічними службовцями під час проходження такого виду публічної служби як військова служба. При цьому під публічною службою слід розуміти діяльність осіб, які працюють в організаціях публічного сектору й забезпечують задоволення публічного інтересу.

В залежності від виду (сфери) публічної службової діяльності, виділяють такі види публічної служби: а) політичну службу – як діяльність на державних політичних посадах, яка спрямована на визначення (формування) та реалізацію державної політики у різних сферах суспільного життя, здійснення політичної діяльності; б) державну службу – публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із виконання завдань і функцій держави у різних сферах суспільного життя; в) службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу) – професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, щодо реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування; г) професійну діяльність суддів (суддівську службу) – як діяльність громадян України, які призначені на посаду судді та займають штатну суддівську посаду в одному із судів України, яка

спрямована на здійснення правосуддя на професійній основі; д) професійну службу прокурорів (прокурорську службу) – вид діяльності громадян України, які займають посади прокурорів, що спрямована на реалізацію на професійній основі функцій прокуратури; е) військову службу як державну службу особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності; є) альтернативну (невійськову) службу – вид діяльності громадян України, які підлягають призову військову службу, однак які особисто заявили про неможливість її проходження у зв'язку із несумісністю з їхніми релігійними переконаннями, у зв'язку із чим для виконання обов'язку перед суспільством вона запроваджується замість проходження строкової військової служби й здійснюється переважно в інфраструктурі, пов'язаній із спеціальним захистом населення, охороною здоров'я, довкілля, будівництвом тощо; ж) патронатну службу в державних органах – як діяльність осіб на посадах радників, помічників, консультантів, уповноважених, прес-секретарів, наукових консультантів для забезпечення належної діяльності головним чином осіб, які займають державні політичні посади.

Окремим видом публічної служби є військова служба як державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності.

Військова служба як вид публічної служби має такі ознаки: а) військова служба є видом публічної та державної служби, що має особливий характер; б) це публічна професійна діяльність пов'язана із захистом України, забезпеченням її оборони, незалежності та територіальної цілісності; в) це публічна професійна діяльність придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства; г) це публічна професійна діяльність пов'язана із застосуванням від імені держави збройної сили, зброї як індивідуально так і колективно; г) це публічна професійна діяльність пов'язана із загрозами для життя і здоров'я військовослужбовців під час виконання службових обов'язків. Ключовою ознакою військової служби як спеціального виду публічної служби є її мета – професійна діяльність яка полягає у забезпеченні

оборони держави, збереженні її суверенітету, територіальної цілісності та незалежності із застосуванням збройної сили.

Проходження військової є не тільки правом а й конституційні обов'язком громадян України. Конституція України визначає, що «захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України. Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону». А Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначає, що «захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України. Військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями». Таким чином, проходження громадянами України військової служби виступає як одна із форм реалізації конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, яка полягає, зокрема, у виконанні військовослужбовцями спеціальних завдань, із застосуванням збройної сили.

У зв'язку із російською збройною агресією та необхідність комплектування сил оборони професійними військовослужбовцями для забезпечення оборони держави, законодавство про військову службу зазнало значних змін які стосуються проходження військової служби іноземця та особами без громадянства. Іноземці та особи без громадянства, що легально перебувають на території України, можуть у добровільному порядку укладати контракт на проходження військової служби на посадах рядового, сержантського і старшинського складу, а також військової службу за контрактом на посадах офіцерського складу. Основними вимогами до них стали: відсутність судимості, відповідний вік (не старше 45 років), придатність за станом здоров'я, позитивні результати професійно-психологічного відбору та відповідний рівень фізичної підготовки.

Анотація

У даному дослідженні розглядаються теоретико-правові проблеми інституту військової служби як виду публічної служби, правова природа, сутність та особливості військової служби як форми реалізації

конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, та її значення для забезпечення національної безпеки і оборони України в умовах російської військової агресії.

Здійснено теоретичне узагальнення, що забезпечення захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України здійснюється публічними службовцями під час проходження такого виду публічної служби як військова служба. При цьому під публічною службою слід розуміти діяльність осіб, які працюють в організаціях публічного сектору й забезпечують задоволення публічного інтересу.

Розглянуто види публічної служби в залежності від виду (сфери) публічної службової діяльності та визначено, що окремим видом публічної служби є військова служба як державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності.

Визначено ознаки військової служби як особливого виду публічної служби, а саме: а) військова служба є видом публічної та державної служби, що має особливий характер; б) це публічна професійна діяльність пов'язана із захистом України, забезпеченням її оборони, незалежності та територіальної цілісності; в) це публічна професійна діяльність придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства; г) це публічна професійна діяльність пов'язана із застосуванням від імені держави збройної сили, зброї як індивідуально так і колективно; г) це публічна професійна діяльність пов'язана із загрозами для життя і здоров'я військовослужбовців під час виконання службових обов'язків.

Визначено, що проходження громадянами України військової служби виступає як одна із форм реалізації конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, яка полягає, зокрема, у виконанні військовослужбовцями спеціальних завдань, із застосуванням збройної сили. Зазначено, що в умовах повномасштабної російської збройної виконання громадянами України конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни та проходження військової служби, стає ключовим чинником забезпечення національної безпеки і оборони України, що безпосередньо впливає на здатність сил оборони стримувати та відбивати російську збройну агресію.

Ключові слова: *публічна служба, види публічної служби, державна служба, військова служба, проходження військової служби, конституційний обов'язок, військовий обов'язок, національна безпека, оборона, забезпечення оборони.*

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломєєв. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 772 с.
4. Школик А. М Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. фак. та фак. міжнар. відн. А. : ЗЦКЦ, 2007. 308 с.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
6. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2009. 20 с.
7. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 182 с.
8. Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. 222 с.
9. Ботвінов Р. Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з державного управління : 25.00.03. / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2018. 40 с. С. 37
10. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>
11. Про Статут внутрішньої служби у Збройних Силах України : Закон України № 548-XIV від 24 липня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14#Text>

12. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 6 квітня 2022 року № 1-п(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text>

13. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. К. : Наукова думка, 2003. 734 с. С. 281.

15. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 25 квітня 2019 року № 1-п(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-19#Text>

16. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

РОЗДІЛ VIII. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Ковбас Ігор Васильович,

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри публічного права,

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,

вул. Коцюбинського, 2, м. Чернівці, 58012, Україна

Вступ

Актуальність поглибленого аналізу європейських стандартів регулювання оплати праці державних службовців зумовлена зростаючими євроінтеграційними прагненнями України та необхідністю забезпечення відповідності національного законодавства загальноновизнаним принципам Європейського Союзу (далі – ЄС). Попри ухвалення нового Закону України «Про державну службу»¹¹²¹, чинна система державної служби все ще не гарантує належного виконання службових обов'язків, що стало підставою для включення її реформування до комплексу адміністративної реформи. Одним із ключових чинників, які негативно позначаються на якості публічного адміністрування, залишається неефективна та несправедлива система оплати праці працівників державного сектору. На це вказують як національні, так і міжнародні експерти, підкреслюючи, що недосконалість чинних підходів знижує престиж державної служби, спричиняє відтік кваліфікованих фахівців у приватний сектор або за кордон, а також посилює корупційні ризики та недовіру громадян до органів влади. Міжнародний досвід переконливо демонструє, що належний рівень

¹¹²¹ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII від 31.12.2015. *Голос України*. № 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

оплати праці є визначальним чинником конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, оскільки сприяє добору високопрофесійних кадрів та знижує ймовірність корупційних проявів.

У цьому контексті особливої ваги набуває ретельне вивчення практик країн Організації економічного співробітництва та розвитку, оскільки їхній досвід засвідчує ефективність мотиваційних систем, заснованих на принципах прозорості, меритократії, соціальних гарантій та рівних можливостей для професійного і кар'єрного розвитку. Одним із базових елементів таких систем є уніфікована та ринково орієнтована сітка посадових окладів, а також наявність чітких механізмів регулярного перегляду рівнів оплати праці. Водночас українська модель оплати праці у сфері публічного адміністрування залишається складною, непрозорою та дисбалансованою. Розмір винагороди державного службовця часто не відображає ані особистого внеску, ані результативності роботи, оскільки значну її частину становлять різноманітні надбавки та премії, тоді як посадовий оклад відіграє другорядну роль.

Імплементація європейських стандартів потребує не лише нормативних змін, але й глибоких структурних перетворень. Практика європейських держав підтверджує, що успішні реформи оплати праці є складовою ширших трансформацій у системі публічного адміністрування, які передбачають запровадження прозорої класифікації посад та відповідної моделі винагороди. В Україні такі процеси вже були започатковані в межах експериментального проекту за підтримки ЄС «EU4PAR», спрямованого на створення сучасної, прозорої та ефективної системи оплати праці¹¹²².

Значним кроком у цьому напрямі стало ухвалення у березні 2025 року Закону України № 4282-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад»¹¹²³. Цей нормативний акт започатковує

¹¹²² Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад : Закон України від 11 березня 2025 року № 4282-IX від 04.06.2025. *Голос України*. № 109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#Text> (дата звернення: 01.11.2025); Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII від 02.03.1993. *Голос України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹²³ Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад : Закон України від 11 березня 2025 року № 4282-IX від 04.06.2025. *Голос України*. № 109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

системну модернізацію підходів до винагороди, зміщуючи акцент із фіксованих посадових ставок на принципи стимулювання результативності та ефективності праці. Запропонована модель передбачає гнучке формування розміру оплати праці з урахуванням індивідуальних показників діяльності державного службовця або групових результатів роботи колективу, що покликане підвищити рівень мотивації, забезпечити справедливість та прозорість, а також оптимізувати управління витратами на оплату праці.

Отже, комплексне дослідження й адаптація міжнародних стандартів у сфері оплати праці державних службовців є необхідною умовою формування конкурентоспроможної, мотивуючої та ефективної системи винагороди, що визначає привабливість державної служби, сприяє підвищенню її результативності та забезпечує якісне надання послуг громадянам.

Ступінь наукової розробки. Проблематика упровадження європейських стандартів оплати праці державних службовців в Україні вирізняється високою актуальністю та посідає важливе місце у вітчизняних наукових дослідженнях, що зумовлено послідовним прагненням України до інтеграції в ЄС і потребою модернізації системи публічного адміністрування. Значна кількість наукових робіт присвячена аналізу світового та європейського досвіду мотивації і матеріального заохочення державних службовців, зокрема моделей, що діють у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку, серед яких Німеччина, Франція та Швеція. Науковці підкреслюють цінність такого досвіду для вдосконалення національного правового регулювання та формування ефективного механізму оплати праці в Україні. Водночас, попри значні напрацювання в межах дослідження загальних засад публічної служби та мотиваційних підходів, відзначається недостатність уваги до особливостей правового регулювання саме оплати праці державних службовців, а також відсутність всебічних досліджень, які б комплексно розкривали можливості адаптації європейських норм до українського контексту.

Можливості імплементації європейських стандартів розглядаються як один із ключових пріоритетів державної політики, спрямований на формування конкурентоспроможної, прозорої, стабільної та справедливої системи державної служби. Міжнародні підходи акцентують на необхідності запровадження єдиної системи посадових окладів, орієнтованої на ринкові рівні оплати, а також дотримання принципу рівної винагороди за рівнозначну працю. В Україні вже здійснюються заходи

щодо підвищення ролі посадового окладу та скорочення частки необґрунтованих додаткових виплат. Проте наукова спільнота наголошує, що пряме копіювання іноземних моделей є недоцільним, оскільки ефективна адаптація потребує врахування національних економічних, правових і культурних особливостей. До основних перешкод упровадження відносять низький рівень матеріального забезпечення державних службовців, значні диспропорції в оплаті праці між органами державної влади, а також надмірну частку стимулюючих виплат, розподіл яких часто має суб'єктивний характер, що порушує принципи справедливості та сприяє виникненню корупційних ризиків. Таким чином, попри розуміння важливості цього напрямку та наявність окремих законодавчих ініціатив, повноцінна імплементація європейських стандартів потребує подальшого удосконалення управлінських інструментів і забезпечення високого рівня прозорості у сфері оплати праці державних службовців.

Мета та завдання. Метою дослідження є комплексне наукове обґрунтування європейських стандартів оплати праці державних службовців та визначення можливостей їх ефективної імплементації в Україні з урахуванням принципів прозорості, меритократії (ключові посади та влада надаються людям на основі їхніх здібностей, кваліфікації та досягнень, а не соціального походження чи багатства), соціальної справедливості та орієнтації на результативність.

Реалізація цієї мети передбачає виконання низки взаємопов'язаних завдань, серед яких аналіз теоретико-правових основ регулювання оплати праці в європейських державах; вивчення практичного досвіду країн ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку щодо формування прозорих і збалансованих моделей винагороди; оцінювання сучасного стану української системи оплати праці державних службовців та визначення її ключових проблем; дослідження передумов і чинників, що зумовлюють необхідність реформування національної моделі оплати праці; аналіз можливостей, обмежень та інституційних умов адаптації європейських стандартів; а також розроблення практичних рекомендацій щодо впровадження ефективних механізмів і інструментів, які б забезпечили створення сучасної, справедливої та результатоорієнтованої системи оплати праці державних службовців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформування національної системи державної служби, зокрема у частині удосконалення механізмів оплати праці,

здійснюється з урахуванням стратегічного курсу України на європейську інтеграцію та орієнтації на практики держав-членів ЄС¹¹²⁴. Основою нормою, що визначає зміст і спрямованість таких змін, є закріплене на конституційному рівні право працівника на отримання винагороди за працю, яке забезпечує належний рівень задоволення матеріальних потреб працівника та його сім'ї¹¹²⁵.

Формування міжнародних стандартів оплати праці державних службовців ґрунтується на універсальних актах міжнародного права та методологічних підходах провідних міжнародних організацій, що встановлюють базові принципи функціонування систем винагороди у публічному секторі. На концептуальному рівні такі документи, як Загальна декларація прав людини¹¹²⁶ та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права¹¹²⁷, визначають право кожної особи на справедливий та належні умови праці¹¹²⁸. У цих актах наголошується, що винагорода має забезпечувати гідні умови існування працівника та його сім'ї, а також передбачати рівну оплату за працю рівної цінності без дискримінаційних обмежень. Європейська соціальна хартія (переглянута), ратифікована Україною, додатково підтверджує право на справедливую винагороду, яка гарантує достатній життєвий рівень працівникам та членам їхніх сімей¹¹²⁹.

¹¹²⁴ Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки. Хмельницький*. 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹²⁵ Лукашук К. Р. Міжнародні стандарти у сфері оплати праці та законодавство України. Одеса, 2020. 34 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a3604a83-47d5-4484-8fa5-5d54b9debbd7/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹²⁶ Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. *Голос України*. 110 грудня. 2008. № 236. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹²⁷ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 01.11.2025); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043/conv#Text (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹²⁸ Лукашук К. Р. Міжнародні стандарти у сфері оплати праці та законодавство України. Одеса, 2020. 34 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a3604a83-47d5-4484-8fa5-5d54b9debbd7/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹²⁹ Європейська соціальна хартія (ETS N 35). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300/card6#Public (дата звернення: 01.11.2025).

Значну роль у формуванні стандартів оплати праці відіграє Міжнародна організація праці, конвенції якої становлять важливу нормативну основу для країн, що їх ратифікували. Конвенція МОП № 95 визначає заробітну плату як будь-яку грошову винагороду, що належить до виплати роботодавцем за виконану або таку, що має бути виконана, роботу чи надані послуги¹¹³⁰. Документ містить положення щодо захисту заробітної плати від необґрунтованих утримань або арештів, дозволяючи їх лише в межах національного законодавства, колективних угод або арбітражних рішень. Водночас, Конвенція МОП № 100 зобов'язує держави забезпечувати рівні ставки винагороди за рівну працю без дискримінації за ознакою статі, окрім випадків, коли різниця ґрунтується на об'єктивній оцінці кваліфікації чи обсягу роботи¹¹³¹.

У сучасній міжнародній практиці, зокрема відповідно до методології Організації економічного співробітництва та розвитку, аналіз систем оплати праці здійснюється з урахуванням структуризації державної служби за рівнями: вищим (D1–D2), середнім (D3–D4) та нижчим (D5–D6). Країни ОЕСР у процесі визначення справедливих рівнів компенсації дотримуються принципів рівної оплати за рівну працю в однакових умовах, диференціації заробітної плати залежно від складності, навантаження, відповідальності та кваліфікації, а також забезпечення порівнянності з оплатою аналогічної праці в приватному секторі. Особлива увага приділяється прозорості та зрозумілості системи оплати праці для громадськості та періодичному перегляду її параметрів з метою адаптації до змін економічного середовища¹¹³².

У багатьох економічно розвинутих державах розміри посадових окладів та різноманітних надбавок для державних службовців устанавлюються на законодавчому рівні та є відкритими для суспільства. Як правило, рівень винагороди визначається посадою, тривалістю

¹¹³⁰ Конвенція про захист заробітної плати № 95. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146#Text (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹³¹ Конвенція про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності № 100. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_002#Text (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹³² Мазярчука В. М. Аналіз оплати праці державних службовців у контексті реформування системи державного управління: збірка досліджень / О. В. Волошина, О. В. Іванов, к.е.н. А. І. Іващенко, В. М. Мазярчук, Усар М. І. ; за заг. ред. В. М. Мазярчука. Київ, 2019. 210 с. URL: https://openup.org.ua/wp-content/uploads/2022/09/Book_public_servise.pdf (дата звернення: 01.11.2025).

роботи та рангом державного службовця¹¹³³. Порівняльний аналіз свідчить, що в низці країн заробітна плата державних службовців перевищує показники приватного сектору. Водночас у Скандинавських країнах, а також у державах Центральної та Східної Європи оклади державних службовців нерідко є нижчими, особливо на рівні вищих посад, що пояснюється високим престижем державної служби й відносно високими гарантіями зайнятості¹¹³⁴.

У цьому контексті важливою тенденцією є впровадження меритократичних механізмів, заснованих на оцінюванні особистих досягнень та професійної результативності, що сприяє зміцненню мотивації персоналу та зростанню ефективності державного апарату¹¹³⁵. Належний рівень оплати праці розглядається як ключовий чинник підвищення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, забезпечення залучення висококваліфікованих фахівців, а також як важливий елемент системи запобігання та протидії корупції¹¹³⁶.

Структура заробітної плати у різних країнах також демонструє певні закономірності. У Великій Британії застосовуються системи, де рівень оплати визначається результатами виконання посадових завдань. У Німеччині законодавчо закріплено модель, у якій заробітна плата включає основний оклад, місцеві доплати, надбавки та додаткові виплати, що спрямовані, зокрема, на забезпечення фінансової незалежності державних службовців. У Франції система винагороди жорстко регламентована й залежить від рангу та щабля службової ієрархії, що сприяє стабільності

¹¹³³ Білокудря А., Іванова О. Зарубіжний досвід формування системи управління людськими ресурсами. Економіка та суспільство. 2024. № 67. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-67-148> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹³⁴ Мазярчука В. М. Аналіз оплати праці державних службовців у контексті реформування системи державного управління: збірка досліджень / О. В. Волошина, О. В. Іванов, к.е.н. А. І. Іващенко, В. М. Мазярчук, М. І. Усар ; за заг. ред. В. М. Мазярчука. Київ, 2019. 210 с. URL: https://openup.org.ua/wp-content/uploads/2022/09/Book_public_servise.pdf (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹³⁵ Чурсінов О. А. Особливості мотиваційних систем державних службовців країн ЄС: перспективи для України на шляху до Євросоюзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2024_12_25 (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹³⁶ Чабаров В. О. Організація праці та система виплати заробітної плати державних службовців: міжнародний досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_22 (дата звернення: 01.11.2025).

кар'єри; при цьому соціальні пільги виконують значну стимулюючу роль. У Нідерландах та Італії рівень оплати праці законодавчо прив'язано до обсягу функціональних обов'язків, що передбачає встановлення максимальних меж винагороди¹¹³⁷.

Міжнародна практика у сфері державної служби виокремлює дві домінантні парадигми організації публічного управління, які формують відмінні підходи до мотивації праці державних службовців: континентальну (романо-германську) та англосаксонську моделі¹¹³⁸. Обидві системи мають суттєві концептуальні та організаційні відмінності, що зумовлені культурно-історичними особливостями держав, проте вони демонструють стабільну ефективність у країнах, де ці моделі стали основою функціонування державної служби.

Континентальна модель, характерна для Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Нідерландів, Польщі та Болгарії, спирається на кар'єрний принцип державної служби¹¹³⁹. У цій системі вступ на державну службу можливий лише на початкову посаду, що визначає подальшу траєкторію професійного зростання¹¹⁴⁰. Кар'єрний рух є послідовним, а конкуренція між працівниками і кадровим резервом забезпечує динаміку зайняття вищих позицій. Головним стимулом вступу на державну службу виступає стабільність зайнятості та гарантований професійний розвиток. Така система забезпечує значний рівень захисту від безробіття¹¹⁴¹. У французькому законодавстві, як прикладі класичної континентальної моделі, закріплено гарантії зайнятості до досягнення пенсійного віку, за винятком випадків

¹¹³⁷ Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки. Хмельницький*, 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹³⁸ Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹³⁹ Білокудря А., Іванова О. Зарубіжний досвід формування системи управління людськими ресурсами. *Економіка та суспільство*. 2024. № 67. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-67-148> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁴⁰ Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁴¹ Піонтківська І. Реформа оплати праці державних службовців. Центр економічної стратегії. 2017. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf (дата звернення: 01.11.2025).

добровільного звільнення¹¹⁴². Таким чином, ця модель характеризується чіткою регламентацією діяльності службовців, жорстко визначеними правилами кар'єрного зростання та оплати праці.

У Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) ключовим конституційним принципом, що визначає засади оплати праці державних службовців, є принцип «обов'язку піклування» (*Sorgpflicht*). Він покладає на державу відповідальність забезпечувати добробут службовця та його сім'ї шляхом встановлення оплати, що відповідає статусу посади та гарантує фінансову незалежність, яка уможливує повне виконання державних функцій¹¹⁴³. Розмір винагороди визначається рівнем освіти та службовим статусом, а не фактичним обсягом виконаної роботи. Матеріальне стимулювання регулюється спеціальним законом про оплату праці, що визначає загальні принципи нарахування посадових окладів та додаткових виплат для службовців федерального рівня, земель і громад.

Професійно-посадовий розвиток державних службовців у ФРН заснований на кар'єрній моделі, яка відзначається високим рівнем ефективності та нормативної визначеності¹¹⁴⁴. Просування по службі ґрунтується на підвищенні професійної компетентності та послідовному переході між щаблями службової ієрархії¹¹⁴⁵. Підтвердження професійної компетентності здійснюється через складання спеціального тесту або відповідного іспиту. Кар'єрний рух залежить від досвіду, професійних характеристик та заслуг службовця, що відповідає вимогам Основного закону ФРН і законодавства про державну службу, де ключовими критеріями визначено придатність, здатність та професійну кваліфікацію¹¹⁴⁶. Послідовність кар'єрного руху

¹¹⁴² Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки. Хмельницький*, 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁴³ Чабаров В. О. Організація праці та система виплати заробітної плати державних службовців: міжнародний досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_22 (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁴⁴ Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁴⁵ Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки. Хмельницький*, 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁴⁶ Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

регулюється нормою, яка забороняє перескакування через щаблі службової ієрархії, а винятки допускаються лише за рішенням Федеральної кадрової комісії¹¹⁴⁷. У ФРН передбачено чотири категорії посад та шістнадцять рангів, які заповнюються на конкурсній основі після завершення випробувального терміну. Важливою складовою професійного розвитку є системний зв'язок між професійним навчанням і кар'єрним просуванням¹¹⁴⁸.

Оплата праці німецьких державних службовців структурно складається з основного окладу та додаткових виплат, серед яких місцева надбавка, надбавки на дітей, за вислугу років, за звання, спеціальні посадові надбавки та одноразові премії¹¹⁴⁹. Основний оклад становить більшу частину доходу службовця, тоді як додаткові виплати формують гнучку систему матеріального стимулювання¹¹⁵⁰. Для специфічних служб, таких як поліція чи військові, не передбачено спеціальних надбавок, проте встановлено інші пільги, зокрема додаткову відпустку або можливість дострокового виходу на пенсію¹¹⁵¹. Окрім цього, службовці отримують широкий спектр соціальних гарантій, що охоплюють медичне страхування, соціальні виплати, компенсацію витрат у разі переїзду та додаткові дні відпустки для працівників зі складними графіками роботи. Зберігається право службовців на виплату заробітної плати у разі виконання ними почесних або представницьких функцій.

У Франції, як представниці континентальної моделі, оплата праці та кар'єрна система суворо визначаються нормативно-правовими

¹¹⁴⁷ Чурсінов О. А. Особливості мотиваційних систем державних службовців країн ЄС: перспективи для України на шляху до Євросоюзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2024_12_25 (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁴⁸ Там само.

¹¹⁴⁹ Чабаров В. О. Організація праці та система виплати заробітної плати державних службовців: міжнародний досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_22 (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁵⁰ Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁵¹ Мазярчука В. М. Аналіз оплати праці державних службовців у контексті реформування системи державного управління: збірка досліджень / О. В. Волошина, О. В. Іванов, к. е. н. А. І. Іващенко, В. М. Мазярчук, М. І. Усар ; за заг. ред. В. М. Мазярчука. Київ, 2019. 210 с. URL: https://openup.org.ua/wp-content/uploads/2022/09/Book_public_servise.pdf (дата звернення: 01.11.2025).

актами¹¹⁵². Законодавство встановлює, що структура винагороди охоплює заробітну плату, допомогу на житло, сімейні виплати та додаткові види матеріальної допомоги¹¹⁵³. Розмір винагороди прямо залежить від службового чину та щабля в ієрархії, що підтверджує розуміння посадового окладу як складової частини статусу службовця.

У Республіці Польща система мотивації державних службовців включає основну винагороду, розмір якої визначається на підставі шкали, встановленої розпорядженням Голови Ради Міністрів, або через базову квоту, що щороку фіксується у законі про державний бюджет¹¹⁵⁴.

У межах англосаксонської моделі працівника призначають на конкретну посаду для виконання чітко визначених функцій, що передбачає збереження за ним права вільного переходу між державним і приватним секторами, а також можливості залишити посаду за власним бажанням¹¹⁵⁵. Мотиваційна система англосаксонської моделі базується насамперед на високому рівні матеріального забезпечення, що істотно відрізняє її від континентальної моделі, де ключовими стимулами виступають стабільність зайнятості та гарантоване просування по службі. У межах цієї системи державна служба розглядається як рівноправний сегмент ринку праці із конкурентоспроможним рівнем оплати, проте майже не передбачає жодних привілеїв, включаючи розширений соціальний пакет чи спеціальні умови пенсійного забезпечення¹¹⁵⁶. Посада не гарантується у разі невідповідності професійних якостей працівника встановленим вимогам

¹¹⁵² Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁵³ Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки. Хмельницький*. 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁵⁴ Чурсінов О. А. Особливості мотиваційних систем державних службовців країн ЄС: перспективи для України на шляху до Євросоюзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2024_12_25 (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁵⁵ Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁵⁶ Чабаров В. О. Організація праці та система виплати заробітної плати державних службовців: міжнародний досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_22 (дата звернення: 01.11.2025).

або за умов скорочення штату, що формує високий рівень гнучкості управління персоналом.

Англосаксонська модель більшою мірою зорієнтована на досягнення конкретних результатів та активне застосування ринкових механізмів у публічному адмініструванні¹¹⁵⁷. Саме в країнах цього типу були реалізовані найбільш радикальні реформи, спрямовані на упровадження принципів «сервісної» державної служби та розширення інструментів менеджменту, зокрема у Великій Британії¹¹⁵⁸. У британській практиці система кар'єрного зростання ґрунтується на сертифікації, що інтегрована з процедурами відбору, плануванням професійного розвитку та системою оцінювання. Автоматичне просування є неприйнятним, натомість рівень заробітної плати та подальше призначення залежать від результатів роботи державного службовця. Професійне зростання можливе лише за наявності високого рівня відповідальності, спеціальних знань та сумлінного виконання службових обов'язків. Водночас англійська система відзначається жорсткістю на всіх рівнях, а можливості переходу між установами залишаються доволі обмеженими¹¹⁵⁹. Традиційно значущим чинником у міністерській ієрархії є старшинство, яке часто відіграє більшу роль, ніж професійні досягнення. Підготовка державних службовців тривалий час розглядалася насамперед як механізм набуття компетентностей, необхідних для виконання завдань, пов'язаних з відповідною посадою.

Сполучені Штати Америки, які також відносять до цієї моделі, розглядають державну службу як повноцінний сектор ринку праці, де ефективність роботи працівника прямо пов'язана з результативністю його діяльності. У системі діє принцип конкурентоспроможної оплати без надання значних додаткових привілеїв, як-от підвищений соціальний пакет, спеціальні умови пенсійного забезпечення чи надбавки за вислугу років. Збереження посади не гарантується у разі невідповідності ділових

¹¹⁵⁷ Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁵⁸ Там само.

¹¹⁵⁹ Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки. Хмельницький*, 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

якостей або скорочення персоналу¹¹⁶⁰. Мотиваційний механізм побудований на засадах справедливої оплати за рівноцінну працю, стимулюванні мобільності персоналу, заохоченні до професійного розвитку та орієнтації на досягнення високого добробуту. Важливе місце посідає нематеріальна мотивація, що включає гнучкий режим роботи та різні форми заохочень.

Таким чином, англосаксонська модель робить акцент на гнучкості управління персоналом, індивідуальній результативності, конкурентоспроможності оплати праці та принципах меритократії, які забезпечують відкритість державної служби для фахівців без попереднього досвіду. Ключова відмінність мотиваційних стратегій полягає у тому, що континентальна кар'єрна модель стимулює відданість та стабільність через гарантії довгострокової зайнятості та поступового професійного зростання, тоді як англосаксонська позиційна модель зосереджується на високій матеріальній винагороді, ринковій конкурентоспроможності та оцінюванні діяльності за результатами без надання довічних гарантій.

Імплементация міжнародних стандартів, передбачена Стратегією реформування державного управління, покликана усунути наявні недоліки чинної системи шляхом формування прозорості, конкурентоспроможної та справедливої моделі оплати праці державних службовців¹¹⁶¹. Ключові принципи та загальновизнані практики, які пропонується інтегрувати у національну систему, охоплюють запровадження класифікації посад, орієнтацію на результативність і професійні заслуги, модернізацію структури складових заробітної плати, а також можливість застосування контрактної моделі для вищого корпусу державної служби¹¹⁶².

Система класифікації посад (система грейдів) розглядається як один із фундаментальних інструментів підвищення прозорості оплати праці та зміцнення ролі посадового окладу в структурі грошового забезпечення. Вона дозволяє пов'язати оплату праці з чіткими параметрами,

¹¹⁶⁰ Чабаров В. О. Організація праці та система виплати заробітної плати державних службовців: міжнародний досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_22 (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁶¹ Чабаров В. О. Організація праці та система виплати заробітної плати державних службовців: міжнародний досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_22 (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁶² Лукашук К. Р. Міжнародні стандарти у сфері оплати праці та законодавство України. Одеса, 2020. 34 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a3604a83-47d5-4484-8fa5-5d54b9debbd7/content> (дата звернення: 01.11.2025).

такими як рівень складності виконуваних функцій, професійний досвід, важливість завдань, а також обсяг покладеної відповідальності. Застосування такої моделі сприяє усуненню ризиків зловживань під час встановлення надбавок та премій і забезпечує справедливі принципи формування винагороди¹¹⁶³.

Міжнародні стандарти, що базуються на методології Організації економічного співробітництва та розвитку, передбачають переорієнтацію системи оплати праці на оцінку результатів, заслуг та професійних компетентностей. Такий підхід акцентує увагу на якості виконаної роботи, її обсязі, ступені відповідальності та особистому внеску службовця. Модель, застосовувана у Великій Британії, де винагородження прямо залежить від показників результативності, є одним із найбільш значущих прикладів, здатних слугувати орієнтиром для України.

Важливою складовою модернізації є перегляд структури грошових виплат. Зокрема, доцільним вбачається обмеження максимального розміру надбавки за вислугу років (наприклад, до 30 %) або її трансформація у надбавку за релевантний професійний досвід, що враховуватиме також досвід роботи поза межами державної служби¹¹⁶⁴. Окрім того, пропонується спрощення системи надбавок та підвищення прозорості визначення їх розмірів, а також розгляд можливості заміни частини виплат, кратних посадовому окладу, на фіксовані суми.

Окремий напрям удосконалення пов'язаний із упровадженням специфічних механізмів оплати праці для представників вищого корпусу державної служби (категорія «А»). З огляду на суттєве відставання рівня їх грошового забезпечення від ринкових показників, обговорюється запровадження окремої системи винагороди, зокрема контрактної моделі, що має власні принципи формування фінансового забезпечення та враховує підходи, характерні для конкурентних систем державної служби. Аналогічні практики застосовуються, наприклад, у Новій Зеландії, де розмір

¹¹⁶³ Новокрещенова Д. Ефективність чинної системи оплати праці в державному секторі. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2022. № 3 (220). С. 22–31 URL: http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2023/01/Вісник_Економіка_№3220_22-31.pdf (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁶⁴ Любимов О. К. Проблемні питання оплати праці державних службовців та напрямки їх вирішення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2018. № 2. С. 154–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2018_2_18 (дата звернення: 01.11.2025).

оплати значною мірою визначається результатами діяльності відповідно до умов контракту¹¹⁶⁵.

Використання міжнародного досвіду є необхідною передумовою для підвищення ефективності та якості державної служби, однак механічне копіювання моделей не забезпечить позитивного результату, оскільки кожна країна має власні інституційні особливості та історично сформовані практики¹¹⁶⁶. Оптимальною стратегією розвитку державної служби України є інтеграція національних традицій та найкращих світових напрацювань, що створює умови для формування якісної, стійкої та адаптивної системи¹¹⁶⁷.

В Україні вже здійснено важливі кроки у напрямі модернізації державної служби. Прийняття Закону України від 11 березня 2025 року № 4282-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» започаткувало запровадження оновлених підходів до оплати праці, спрямованих на підвищення рівня прозорості та професійності системи¹¹⁶⁸. Водночас процес реалізації реформи залишається складним та стикається з низкою суттєвих перешкод. Одним із ключових викликів є відсутність інтегрованої системи класифікації персоналу та обліку заробітної плати службовців, що обмежує можливості глибокого аналізу витрат та ускладнює якісне середньострокове бюджетне планування.

Серйозною проблемою залишається також недостатня якість добору кадрів. Формування професійної та етично стійкої генерації державних службовців вимагає удосконалення конкурсних процедур шляхом включення не лише тестів на знання законодавства, але й перевірки логічного мислення, комунікативних та інших «м'яких» навичок. Не менш важливим

¹¹⁶⁵ Піонтківська І. Реформа оплати праці державних службовців. Центр економічної стратегії. 2017. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁶⁶ Жук А. О., Шило Л. А. Іноземний досвід застосування ефективних систем оплати праці та мотивації працівників. *Інтернаука*. Київ, 2019. № 5. URL: <https://nauka-online.com/wp-content/uploads/2019/12/ZHuk.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁶⁷ Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки. Хмельницький*. 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).

¹¹⁶⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад : Закон України від 11 березня 2025 року № 4282-IX від 04.06.2025. *Голос України*. № 109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

є проведення психологічного тестування, що дозволить визначати рівень доброчесності кандидатів та зменшити ризики корупційних проявів.

Підвищення посадових окладів, хоча й є важливим чинником мотивації, не може забезпечити комплексного оновлення системи без проведення структурних реформ. До таких реформ належить усунення дублювання функцій між органами публічної влади, реорганізація їх внутрішньої структури та подальший розвиток електронних послуг. У результаті це дозволить оптимізувати чисельність персоналу, зокрема на нижчих рівнях, та підвищити загальну ефективність державного управління¹¹⁶⁹.

Висновки

Отже, узагальнення результатів проведеного аналізу дає підстави стверджувати, що міжнародні стандарти у сфері державної служби формують базові орієнтири, спрямовані на забезпечення справедливої, гідної та недискримінаційної оплати праці, а також на утвердження принципів прозорості, професійної кваліфікації та результативності у діяльності публічних службовців. Ці стандарти покликані не лише регулювати умови праці, але й створювати інституційне середовище, здатне залучати, утримувати та розвивати висококваліфіковані кадри, що є передумовою ефективного функціонування системи публічного управління.

Упровадження міжнародних підходів до оплати праці державних службовців в Україні слід розглядати як стратегічно значущий напрям, що має безпосереднє відношення до підвищення ефективності, якості та суспільної довіри до державної служби. Адаптація таких стандартів сприятиме поступовому наближенню національної моделі до європейських практик, посилюючи конкурентоспроможність державного сектору на ринку праці. За своєю суттю це можна порівняти з переходом від застарілого інструментарію до сучасних технологічних рішень: наявна система здатна забезпечити базові орієнтири, однак не гарантує достатньої точності та створює ризики помилок і викривлень, тоді як міжнародні стандарти виконують функцію більш точного та надійного навігаційного орієнтира.

¹¹⁶⁹ Піонтківська І. Реформа оплати праці державних службовців. *Центр економічної стратегії*. 2017. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf (дата звернення: 01.11.2025).

Успішність такого переходу залежить від інституційної спроможності державного апарату здійснити комплексну модернізацію та забезпечити належну підготовку персоналу до роботи в оновлених умовах. Отже, інтеграція міжнародних стандартів у систему оплати праці державних службовців має розглядатися як ключовий чинник формування професійної, стійкої та орієнтованої на результат державної служби, здатної ефективно виконувати завдання сучасної держави.

Анотація

У статті здійснено комплексний аналіз європейських стандартів оплати праці державних службовців та окреслено можливості їх імплементації в Україні в умовах посилення євроінтеграційних процесів. Розкрито зміст міжнародних підходів до регулювання оплати праці, заснованих на принципах прозорості, меритократії, справедливості, ринкової орієнтації та рівної винагороди за працю рівної цінності.

Особливу увагу приділено нормативній основі, сформованій документами ООН, Міжнародної організації праці, Європейської соціальної хартії та методологією Організації економічного співробітництва та розвитку, які визначають вимоги до структурованості та передбачуваності систем оплати праці у публічному секторі.

На підставі порівняльного аналізу європейських моделей доведено їх ефективність у забезпеченні мотивації персоналу, підвищенні результативності державної служби та мінімізації корупційних ризиків.

Обґрунтовано актуальність трансформації української системи оплати праці, яка досі характеризується непрозорістю, надмірною часткою стимулюючих виплат і дисбалансами між різними органами влади. Окреслено значення ухвалення Закону України № 4282-IX як ключового кроку до впровадження єдиних підходів на основі класифікації посад та посилення ролі посадового окладу.

Підкреслено, що успішна адаптація європейських стандартів потребує поєднання нормативних змін зі структурними реформами, включно із запровадженням прозорих механізмів оцінювання результативності, ринкової конкурентності оплати, а також інституційної спроможності органів державної влади.

Зроблено висновок, що імплементація міжнародного досвіду здатна забезпечити формування сучасної, справедливої та результатоорієнтованої

системи винагороди, яка зміцнить професійну спроможність державної служби та підвищить рівень довіри громадян до публічної влади.

Ключові слова: європейські стандарти, оплата праці, державні службовці, імплементація, євроінтеграційні процеси, законодавство.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року від 10.12.2008. *Голос України*. № 236. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 01.11.2025).
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 01.11.2025).
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043/conv#Text (дата звернення: 01.11.2025).
4. Європейська соціальна хартія (ETS N 35). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300/card6#Public (дата звернення: 01.11.2025).
5. Конвенція про захист заробітної плати № 95. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146#Text (дата звернення: 01.11.2025).
6. Конвенція про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності № 100. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_002#Text (дата звернення: 01.11.2025).
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII від 31.12.2015. *Голос України*. № 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.11.2025).
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад : Закон України від 11 березня 2025 року № 4282-IX від 04.06.2025. *Голос України*. № 109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#Text> (дата звернення: 01.11.2025).
9. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII від 02.03.1993. *Голос України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

10. Білокудря А., Іванова О. Зарубіжний досвід формування системи управління людськими ресурсами. *Економіка та суспільство*. 2024. № 67. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-67-148> (дата звернення: 01.11.2025).
11. Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: вітчизняний та світовий досвід. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2006. № 3–4. С. 158–167. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/556/1/motuv.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).
12. Жук А. О., Шило Л. А. Іноземний досвід застосування ефективних систем оплати праці та мотивації працівників. *Інтернаука*. Київ, 2019. № 5. URL: <https://nauka-online.com/wp-content/uploads/2019/12/ZHuk.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).
13. Лукашук К. Р. Міжнародні стандарти у сфері оплати праці та законодавство України. Одеса, 2020. 34 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a3604a83-47d5-4484-8fa5-5d54b9debbd7/content> (дата звернення: 01.11.2025).
14. Любимов О. К. Проблемні питання оплати праці державних службовців та напрямки їх вирішення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2018. № 2. С. 154–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2018_2_18 (дата звернення: 01.11.2025).
15. Мазярчука В. М. Аналіз оплати праці державних службовців у контексті реформування системи державного управління: збірка досліджень / О. В. Волошина, О. В. Іванов, к. е. н. А. І. Іващенко, В. М. Мазярчук, М. І. Усар ; за заг. ред. В. М. Мазярчука. Київ, 2019. 210 с. URL: https://openup.org.ua/wp-content/uploads/2022/09/Book_public_servise.pdf (дата звернення: 01.11.2025).
16. Новокрещенова Д. Ефективність чинної системи оплати праці в державному секторі. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2022. № 3 (220). С. 22–31. URL: http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2023/01/Вісник_Економіка_№3220_22-31.pdf (дата звернення: 01.11.2025).
17. Піонтківська І. Реформа оплати праці державних службовців. *Центр економічної стратегії*. 2017. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf (дата звернення: 01.11.2025).
18. Сімченко О. С. Європейський досвід формування кар'єри державного службовця. URL: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/bfc15e9a-92a3-47c1-b857-a0cf1ebd2237/content> (дата звернення: 01.11.2025).

19. Старущенко Я. В. Порівняльний аналіз культури державної служби в Україні та Європейському Союзі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 10. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/investplan/article/view/1524> (дата звернення: 01.11.2025).
20. Чабаров В. О. Організація праці та система виплати заробітної плати державних службовців: міжнародний досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_22 (дата звернення: 01.11.2025).
21. Чурсінов О. А. Особливості мотиваційних систем державних службовців країн ЄС: перспективи для України на шляху до Євросоюзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2024_12_25 (дата звернення: 01.11.2025).

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ВИМОГ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Губанова Тамара Олексіївна,

доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,

директор Приватного вищого навчального закладу

«Фінансово-правовий коледж»,

вул. Лондонська, 5-А, м. Київ, 03087, Україна

Вступ

Цифровізація на сучасному етапі розвитку суспільства набула ознак стійкого й незворотного процесу, що комплексно трансформує економічні, соціальні та управлінські відносини. Особливого значення цей процес набуває у сфері публічного управління, де впровадження цифрових технологій істотно змінює підходи до організації діяльності органів державної влади, механізми прийняття управлінських рішень, а також форми та зміст взаємодії держави з громадянами. Використання цифрових інструментів у публічному секторі спрямоване не лише на оптимізацію управлінських процедур, а й на підвищення прозорості, підзвітності та якості надання публічних послуг.

Для України проблематика цифровізації діяльності публічної служби набуває особливої актуальності в контексті реалізації євроінтеграційного курсу. Набуття статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу зумовлює необхідність прискореного впровадження системних реформ у сфері публічного адміністрування, що передбачають адаптацію національних управлінських практик до європейських стандартів належного врядування. У цьому контексті цифрова трансформація публічної служби розглядається як одна з ключових передумов модернізації публічного управління, забезпечення його ефективності, відкритості та орієнтації на потреби людини.

В умовах глобалізації та поглиблення інтеграційних процесів цифровізація публічної служби виходить за межі суто технічного оновлення управлінських інструментів і набуває стратегічного значення. Йдеться про формування нової управлінської парадигми, заснованої на принципах

цифрового врядування, інтероперабельності інформаційних систем, доступності публічних послуг у цифровому форматі та активного залучення громадян до процесів публічного управління. Саме в такому вимірі цифровізація стає невід'ємним елементом реалізації європейських вимог до організації публічної служби та функціонування інститутів державної влади.

Метою цієї статті є комплексний аналіз сучасного стану цифровізації діяльності публічної служби в Україні, визначення впливу євроінтеграційних процесів на формування та реалізацію відповідних реформ, а також оцінка ролі ключових цифрових ініціатив у контексті адаптації національної системи публічного адміністрування до європейських стандартів. Особлива увага приділяється аналізу таких інструментів цифрової трансформації, як платформа «Дія», система електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів «Трембіта», а також програмам міжнародної підтримки цифрових реформ, зокрема EU4DigitalUA та Ukraine Facility.

Для досягнення поставленої мети у статті послідовно досліджується сучасний стан і основні тенденції цифровізації публічної служби в Україні, аналізується вплив європейських інтеграційних вимог на трансформацію управлінських процесів, узагальнюється практичний досвід впровадження ключових цифрових ініціатив у сфері публічного управління, а також формулюються науково обґрунтовані висновки й рекомендації щодо подальших напрямів розвитку цифрових реформ у діяльності публічної служби.

1. Сучасний стан цифровізації публічної служби в Україні

На сучасному етапі Україна демонструє відчутний прогрес у сфері цифрової трансформації публічного управління, поступово формуючи підґрунтя для становлення цифрової держави. Цифрові технології розглядаються не лише як допоміжний інструмент оптимізації діяльності органів публічної влади, а як один із базових елементів системного реформування всього державного сектору. У цьому контексті цифровізація публічної служби виступає каталізатором глибших інституційних змін, спрямованих на підвищення ефективності управління, якості публічних послуг та рівня довіри громадян до державних інститутів.

Протягом останніх років в Україні було впроваджено низку електронних інструментів і цифрових рішень, які охоплюють практично всі важливі напрями діяльності органів публічної влади. Водночас ідеться не про фрагментарне впровадження окремих ІТ-рішень, а про поступове

формування системного трансформаційного процесу. Його сутність полягає в інтеграції цифрових технологій у всі етапи управлінського циклу – від збору та обробки інформації до прийняття рішень і надання адміністративних послуг. Такий підхід спрямований не лише на автоматизацію та спрощення процедур, а й на зміну самої логіки функціонування публічного управління, що дедалі більше орієнтується на сервісну модель взаємодії з громадянами.

У цьому аспекті цифровізацію діяльності публічної служби доцільно розглядати як ключовий елемент комплексної реформи публічного управління, а не як суто технологічне оновлення. Вона пов'язана з трансформацією управлінських підходів, переосмисленням ролі публічного службовця, підвищенням рівня відкритості та підзвітності органів влади, а також із запровадженням нових стандартів якості публічних послуг відповідно до європейських вимог доброго врядування¹¹⁷⁰.

Важливим досягненням України у сфері цифрової трансформації стало формування інституційної та нормативно-правової основи для реалізації цифрових реформ. Створення у 2019 році Міністерства цифрової трансформації України стало знаковим кроком, що забезпечив централізовану координацію цифрової політики держави та визначив стратегічні пріоритети розвитку електронного урядування¹¹⁷¹. Паралельно відбувалося активне оновлення законодавства, спрямоване на створення правових умов для функціонування цифрових сервісів і розвитку електронних комунікацій.

Показовим у цьому контексті є ухвалення та введення в дію Закону України «Про електронні комунікації», який гармонізовано з правом Європейського Союзу та який визначає правові й організаційні засади державної політики у відповідній сфері¹¹⁷². Загалом процес адаптації національного законодавства до європейських стандартів у сфері цифровізації супроводжується реформуванням органів публічної влади

¹¹⁷⁰ Сорокіна Н., Філатов В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2025. Т. 13. № 1. С. 77–81. DOI: <https://doi.org/10.15421/152509>.

¹¹⁷¹ Питання Міністерства цифрової трансформації : постанова Кабінету Міністрів України від 18 верес. 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>

¹¹⁷² Про електронні комунікації : Закон України від 16 груд. 2020 р. № 1089-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

та впровадженням сучасних цифрових стратегій і проєктів. Такий підхід свідчить про прагнення України імплементувати управлінські моделі та стандарти, притаманні державам – членам ЄС, у тому числі у сфері публічного адміністрування.

Сучасний стан цифровізації публічної служби також характеризується розгортанням масштабних електронних сервісів і цифрових платформ, що забезпечують функціональну взаємодію між органами влади. В Україні вже створено базову інфраструктуру для електронного обміну даними між державними реєстрами та інформаційними системами. Зокрема, з 2019 року функціонує система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», яка забезпечує захищений обмін даними між органами публічної влади та створює передумови для надання адміністративних послуг без необхідності повторного збору інформації від громадян¹¹⁷³.

Поряд із цим було запроваджено низку інших цифрових платформ, спрямованих на підвищення прозорості та підзвітності діяльності державних органів. Серед них особливе значення мають система відкритих даних «Є-Data»¹¹⁷⁴, що дозволяє відстежувати використання бюджетних коштів, а також електронна система публічних закупівель «Prozorro», яка стала одним із найуспішніших прикладів цифрових антикорупційних інструментів¹¹⁷⁵. Функціонування цих платформ сприяє не лише оптимізації управлінських процесів, а й формуванню нової культури публічного управління, заснованої на відкритості, конкуренції та громадському контролі.

Особливо показовим з огляду на динаміку цифрової трансформації публічної служби є розвиток державного порталу та мобільного застосунку «Дія», який функціонує за принципом «єдиного вікна» для отримання громадянами широкого спектра публічних послуг в електронній формі¹¹⁷⁶. Запущений наприкінці 2019 – на початку 2020 років, цей

¹¹⁷³ Брикайло Ю. Запроваджено систему «Трембіта» для обміну даними між електронними держреєстрами. Електронний ресурс. 22 трав. 2019 р. URL: <https://dreamdim.ua/uk/v-ukrayini-startovala-sistema-trembita-yaka-zdatna-vyrishyty-problemu-z-cherhamy-do-der-zhreyestriv/>

¹¹⁷⁴ Є-data – платформа відкритих даних у сфері публічних фінансів. Електронний ресурс. URL: <https://edata.gov.ua/>

¹¹⁷⁵ Електронна система публічних закупівель «Prozorro». Електронний ресурс. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk>

¹¹⁷⁶ Дія: державні послуги онлайн. Електронний ресурс. URL: <https://diia.gov.ua/>

інструмент став флагманським проектом цифрової держави та одним із ключових елементів сучасної моделі електронного урядування в Україні. Його поява ознаменувала перехід від фрагментарного надання електронних послуг до системного сервісно-орієнтованого підходу у діяльності публічної служби.

Стрімке зростання кількості користувачів платформи свідчить про високу суспільну затребуваність цифрових сервісів. Якщо наприкінці 2010-х років рівень розвитку електронних послуг в Україні залишався нижчим за середні показники, то вже станом на 2025 рік держава посіла провідні позиції серед країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу за показниками розвитку е-сервісів. Споживацька аудиторія portalу «Дія» досягла вже близько 23 мільйонів користувачів, що є індикатором не лише масштабів упровадження цифрових рішень, а й рівня довіри громадян до електронних форм взаємодії з державою¹¹⁷⁷.

Функціональні можливості платформи «Дія» охоплюють понад сто публічних послуг, включаючи отримання довідок, оформлення соціальних виплат, реєстрацію підприємницької діяльності, доступ до цифрових документів та інші адміністративні процедури. Показовим у цьому контексті є той факт, що у 2022 році понад п'ята частина новостворених товариств з обмеженою відповідальністю була зареєстрована в онлайн-форматі, тоді як ще кілька років тому такі дії потребували обов'язкової особистої присутності заявника в органах державної влади. Це свідчить про суттєву трансформацію адміністративних процедур і зменшення бюрократичного навантаження як на громадян, так і на публічних службовців.

Розвиток електронного урядування в Україні має комплексний, багатовимірний ефект. Передусім ідеться про підвищення якості та доступності публічних послуг, особливо для мешканців віддалених територій і соціально вразливих груп, для яких цифрові сервіси дозволяють долати географічні та організаційні бар'єри. Водночас цифровізація сприяє підвищенню ефективності діяльності публічної служби шляхом автоматизації рутинних управлінських процесів, прискорення міжвідомчого обміну інформацією та переходу до електронного документообігу.

¹¹⁷⁷ Бордовський С. У Дії вже 23 млн користувачів – це близько 81 % дорослого населення України. Електронний ресурс. 8 жовт. 2025 р. URL: <https://glavnoe.in.ua/news/u-diyi-vzhe-23-mln-korystuvachiv-cze-blyzko-81-dorosloho-naselennya-ukrayiny>

Не менш важливим є вплив цифрових інструментів на рівень прозорості та підзвітності органів державної влади. Запровадження відкритих бюджетів, електронних закупівель та інших механізмів публічного контролю створює умови для посилення громадського нагляду за діяльністю органів публічної влади та формування довіри до державних інституцій. У цьому контексті розвиток електронного урядування в Україні обґрунтовано фокусується на принципах прозорості, підзвітності та орієнтації на потреби громадян, що відповідає європейським стандартам доброго врядування¹¹⁷⁸.

Особливої уваги заслуговує той факт, що процес цифровізації публічної сфери не був зупинений навіть в умовах повномасштабної збройної агресії РФ проти України, яка розпочалася у 2022 році. Навпаки, за цих умов цифрові технології набули критичного значення для забезпечення стійкості системи публічного управління та безперервності виконання основних функцій держави. Цифрова інфраструктура стала важливим інструментом підтримання управлінських процесів, надання публічних послуг внутрішньо переміщеним особам, а також координації діяльності органів влади в кризових умовах.

Показовим прикладом є зростання ролі системи електронної взаємодії «Трембіта», яка забезпечує міжреєстровий обмін даними між органами публічної влади. Кількість транзакцій через цю систему зросла з 62,7 млн у третьому кварталі 2021 року до 3,4 млрд за третій квартал 2025 року, що наочно демонструє масштаб і інтенсивність використання цифрових рішень у повсякденній діяльності публічної служби¹¹⁷⁹. Така динаміка підтверджує, що цифрові інструменти стали невід'ємною складовою функціонування публічного управління, забезпечуючи його резильєнтність, адаптивність та здатність ефективно реагувати на кризові виклики.

Отже, сучасний стан цифровізації публічної служби в Україні доцільно характеризувати як поступальний перехід від упровадження окремих електронних сервісів до формування цілісної екосистеми електронного урядування. Ця екосистема охоплює взаємопов'язані цифрові

¹¹⁷⁸ Атаманова Н. В., Луняченко І. В. До питання цифровізації публічного управління в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2024. № 68. С. 4–8. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2024.68.1>.

¹¹⁷⁹ Trembita.gov.ua – звіт за 3-й квартал 2025 року. Електронний ресурс. URL: <https://eu4digitalua.eu/uk/news/trembita-gov-ua-zvit-za-3-j-kvartal-2025-roku/>

інструменти – електронні реєстри, системи обміну даними, портали публічних послуг, механізми відкритих даних та інші елементи цифрової інфраструктури. Україна пройшла шлях від відносного відставання у сфері електронного урядування до позиції одного з регіональних лідерів серед держав, що прагнуть до членства в Європейському Союзі. Такий прогрес став можливим завдяки поєднанню політичної волі, цілеспрямованих інвестицій у цифрову інфраструктуру та активної співпраці з міжнародними партнерами, насамперед із Європейським Союзом.

2. Вплив євроінтеграційних процесів та адаптація до європейських стандартів

Євроінтеграційний вибір України справляє визначальний вплив на напрями, зміст і темпи реформування публічної служби, зокрема у частині цифрової трансформації. Орієнтація на набуття членства в Європейському Союзі передбачає поступове впровадження в національну систему публічного адміністрування європейських стандартів відкритості, підзвітності, ефективності та сервісної орієнтації. У цьому контексті цифровізація діяльності публічної служби розглядається не лише як внутрішня управлінська реформа, а як один із ключових інструментів виконання євроінтеграційних зобов'язань України та наближення її управлінських практик до моделей, притаманних державам – членам ЄС.

Важливим виміром впливу євроінтеграційних процесів є адаптація національного законодавства у сфері цифрової економіки та інформаційного суспільства до права Європейського Союзу. Україна здійснила низку системних кроків, спрямованих на гармонізацію правового регулювання цифрових відносин із європейськими нормами. Зокрема, ухвалення Закону України «Про електронні комунікації»¹¹⁸⁰, положення якого значною мірою відповідають директивам ЄС, створило правові та організаційні передумови для розвитку сучасної цифрової інфраструктури та конкурентного ринку електронних комунікацій. Така правова уніфікація є необхідною умовою інтеграції України до єдиного цифрового ринку ЄС.

Окремого значення в контексті європейської інтеграції набуває розвиток системи електронних довірчих послуг. Україна послідовно рухається

¹¹⁸⁰ Про електронні комунікації : Закон України від 16 груд. 2020 р. № 1089-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

у напрямі взаємного визнання електронних підписів, печаток і цифрових сертифікатів з Європейським Союзом, що має принципове значення для транскордонної електронної взаємодії між органами публічної влади, бізнесом і громадянами. Забезпечення правової сумісності у цій сфері є ключовою передумовою повноцінної участі України в європейському цифровому просторі та надання публічних і адміністративних послуг у транскордонному форматі¹¹⁸¹.

Суттєву роль у підтримці цифрової трансформації публічної служби відіграє фінансово-технічна допомога Європейського Союзу, що реалізується через спільні проекти та програми. Зокрема, з 2020 року в Україні впроваджується масштабний проєкт EU4DigitalUA, спрямований на комплексну підтримку цифрових реформ у державному секторі¹¹⁸². Його концепція ґрунтується на поєднанні інституційного зміцнення органів влади, розвитку цифрової урядової інфраструктури, підвищення цифрових компетентностей публічних службовців і громадян, а також забезпечення кібербезпеки та захисту персональних даних. У такий спосіб проєкт сприяє не лише технічному оновленню, а й формуванню сталих інституційних спроможностей для реалізації цифрової політики відповідно до стандартів ЄС.

Практичним результатом реалізації європейських програм підтримки стало започаткування низки системних цифрових проєктів, спрямованих на трансформацію адміністративних процедур. Зокрема, розробка Єдиної державної електронної системи дозвільних документів e-Permit спрямована на оцифрування процедур ліцензування та видачі дозволів, що відповідає європейському принципу digital-by-default¹¹⁸³. Застосування цього підходу передбачає, що електронна форма надання адміністративних послуг стає основною, тоді як паперові процедури зберігаються лише як виняток. Така модель є характерною для країн ЄС і розглядається як стандарт сучасного публічного адміністрування.

Додатковим підтвердженням поглиблення цифрової інтеграції України з Європейським Союзом стало підписання у вересні 2022 року Угоди

¹¹⁸¹ Криворучко І. В. Ключові тренди цифровізації публічного управління в контексті євроінтеграції України. *Теорія та практика державного управління*. 2024. № 2 (79). С. 115–135. DOI: <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-06>.

¹¹⁸² EU4DigitalUA. Електронний ресурс. URL: <https://eu4digitalua.eu/uk/pro/>

¹¹⁸³ Ukraine's e-Permit streamlines safety compliance for businesses. Electronic resource. 7 Feb. 2025. URL: <https://eufordigital.eu/ukraines-e-permit-streamlines-safety-compliance-for-businesses/>

про приєднання України до програми «Цифрова Європа» (Digital Europe Programme)¹¹⁸⁴. Участь у цій програмі відкрила для українських органів влади, підприємств і наукових установ доступ до фінансових ресурсів і експертної підтримки ЄС у сферах високопродуктивних обчислень, штучного інтелекту, розвитку цифрових навичок та функціонування цифрових інноваційних хабів. Таким чином, Україна отримала можливість не лише імплементувати окремі європейські практики, а й інтегруватися в загальноєвропейську цифрову екосистему.

У середньостроковій перспективі додаткові можливості для цифрової трансформації публічної служби пов'язані з реалізацією фінансового інструменту Ukraine Facility, розрахованого на 2024–2027 роки¹¹⁸⁵. Цей механізм передбачає масштабну підтримку процесів відновлення, реконструкції та модернізації України, у тому числі шляхом інвестування в цифрову трансформацію публічного сектору. За умови виконання ключових структурних реформ і дотримання європейських вимог, Ukraine Facility може стати важливим чинником забезпечення сталості та безперервності цифрових реформ, започаткованих у межах попередніх програм співпраці з ЄС.

Євроінтеграційні процеси справляють вплив не лише на нормативно-правові та інституційні аспекти цифровізації публічної служби, а й формують стратегічне бачення розвитку цифрового публічного управління в Україні. Задекларований державою курс на приєднання до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу зумовлює необхідність поступового приведення національних політик і практик у відповідність до європейських вимог у сферах електронних комунікацій, захисту персональних даних, електронної ідентифікації, кібербезпеки та управління даними. У цьому контексті цифровізація публічного управління розглядається як інструмент інтеграції України до спільного європейського цифрового простору¹¹⁸⁶.

¹¹⁸⁴ Програма ЄС «Цифрова Європа» (2021–2027). Електронний ресурс. URL: https://business.diia.gov.ua/finance/program/programa_es_cifrova_evropa_2021_2027

¹¹⁸⁵ Ukraine Facility : програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. Електронний ресурс. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

¹¹⁸⁶ Сорокіна Н., Філатов В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2025. Т. 13. № 1. С. 77–81. DOI: <https://doi.org/10.15421/152509>.

Реалізація зазначених стратегічних орієнтирів передбачає створення інституційних і технологічних передумов для інтеграції в Єдиний цифровий ринок ЄС. В Україні здійснюється комплекс заходів, спрямованих на модернізацію системи державних електронних реєстрів, забезпечення їх інтероперабельності та сумісності з європейськими інформаційними системами. Паралельно розвиваються сервіси електронної ідентифікації та автентифікації, зокрема Mobile ID та Bank ID, які забезпечують безпечний доступ громадян і бізнесу до публічних послуг. Важливим напрямом є також налагодження електронної взаємодії з європейськими системами у сфері митного та транзитного адміністрування, обміну інформацією та відкритих даних, що є передумовою участі України у транснаціональних цифрових процесах.

Водночас цифровізація публічного управління дедалі більше розглядається як складова ширшої стратегії післявоєнного відновлення та модернізації України відповідно до європейської моделі розвитку. Як обґрунтовано зазначає Г. Бондар, цифровізація є невід’ємною частиною процесів відбудови, модернізації економіки та формування якісної європейської інфраструктури, необхідної для інтеграції України до європейського та євроатлантичного простору. У цьому сенсі цифрові реформи виходять за межі технічних змін і набувають системного значення, формуючи інституційний фундамент для довгострокового розвитку держави¹¹⁸⁷.

Зазначена логіка чітко простежується і в європейських вимогах до країн-кандидатів на вступ до ЄС. Принципи прозорості, підзвітності, ефективності та орієнтації на потреби громадян, що становлять основу європейського публічного адміністрування, значною мірою реалізуються саме через цифровізацію управлінських процедур і публічних послуг. У цьому контексті цифрові інструменти виступають не лише засобом оптимізації адміністративних процесів, а й механізмом практичної імплементації європейських стандартів врядування.

Узагальнюючи, євроінтеграційний чинник можна розглядати як один із ключових драйверів цифровізації публічної служби в Україні. Європейський Союз, з одного боку, визначає нормативні та ціннісні орієнтири

¹¹⁸⁷ Бондар Г. А. Цифровізація та співпраця Європейського Союзу та України. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 20. С. 330–352. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2023.20.03>.

цифрової трансформації, а з іншого – надає фінансові, інституційні та експертні ресурси для їх досягнення. У результаті цифрова трансформація системи публічного управління в Україні відбувається синхронно зі зближенням із Європейським Союзом, а досягнення у сфері електронного урядування дедалі частіше розглядаються як індикатор готовності держави до повноцінного членства в ЄС.

Разом із тим адаптація до європейських стандартів виявляє низку проблемних аспектів, що потребують подальшого системного опрацювання. Серед них – забезпечення належного рівня кібербезпеки та захисту персональних даних відповідно до вимог GDPR, подолання цифрової нерівності між різними соціальними та територіальними групами населення, а також підвищення цифрової грамотності як громадян, так і публічних службовців. Зазначені виклики становлять невід’ємну частину європейського порядку денного у сфері цифрового урядування та перебувають у фокусі як національних стратегій цифрового розвитку, так і програм підтримки з боку Європейського Союзу.

3. Досвід та роль цифрових ініціатив в Україні

Практична реалізація цифровізації публічного управління в Україні найбільш наочно проявляється через впровадження конкретних цифрових ініціатив і електронних сервісів, які стали невід’ємною складовою взаємодії між державою, громадянами та бізнесом. Саме на рівні таких інструментів цифрова трансформація набуває прикладного характеру, переходячи від стратегічних декларацій до повсякденної управлінської практики. Серед низки цифрових проєктів, реалізованих у публічному секторі, ключове значення мають система електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів «Трембіта» та державний портал і мобільний застосунок «Дія», які обґрунтовано розглядаються як флагманські кейси цифрової трансформації публічної служби.

Система «Трембіта» є інфраструктурним цифровим рішенням, що забезпечує електронну взаємодію між державними електронними інформаційними ресурсами, реєстрами та базами даних. Вона побудована за моделлю X-Road, яка була успішно впроваджена в Естонії та визнана однією з найефективніших європейських практик у сфері цифрового урядування. Функціонування «Трембіти» ґрунтується на принципі захищеного обміну даними в режимі реального часу через єдиний інтеграційний

шляз, що дозволяє різним органам публічної влади отримувати необхідну інформацію без дублювання даних і паперового документообігу.

Запуск системи «Трембіта» у 2019 році став якісним етапом трансформації так званих бек-офісних процесів публічної адміністрації¹¹⁸⁸. Перехід від обміну паперовими довідками до автоматизованого міжвідомчого обміну інформацією істотно скоротив строки обробки управлінських запитів, підвищив оперативність прийняття рішень та зменшив адміністративне навантаження як на органи влади, так і на громадян. Особливо важливим є те, що впровадження «Трембіти» позбавило громадян необхідності самостійно збирати й передавати довідки між різними установами, що тривалий час залишалося однією з найбільш проблемних рис українського публічного адміністрування.

Важливою характеристикою системи «Трембіта» є високий рівень захищеності та надійності обміну даними. Архітектура системи передбачає дотримання сучасних вимог кібербезпеки, автентифікації та захисту інформації, що має принципове значення в умовах зростання кіберзагроз та цифрових ризиків, особливо в період воєнного стану. Таким чином, «Трембіта» виконує не лише сервісну, а й гарантійну функцію, забезпечуючи довіру до цифрових форм взаємодії в публічному секторі.

Завдяки впровадженню системи «Трембіта» в Україні стало можливим практичне застосування принципу «одноразового надання даних», відповідно до якого громадянин або суб'єкт господарювання подає інформацію державі лише один раз, а всі інші органи отримують її за потреби шляхом електронної взаємодії. Реалізація цього принципу відповідає найкращим європейським стандартам цифрового врядування та істотно підвищує зручність і доступність публічних послуг, одночасно знижуючи ризики помилок, зловживань і корупційних проявів.

Іншим ключовим елементом цифрової трансформації публічного управління в Україні є державний портал та мобільний застосунок «Дія», орієнтований безпосередньо на взаємодію органів публічної влади з громадянами та суб'єктами господарювання¹¹⁸⁹. «Дія» є практичним втілен-

¹¹⁸⁸ Брикайло Ю. Запроваджено систему «Трембіта» для обміну даними між електронними держреєстрами. Електронний ресурс. 22 трав. 2019 р. URL: <https://dreamdim.ua/uk/v-ukrayini-startovala-systema-trembita-yaka-zdatna-vyrishyty-problemu-z-cherhamy-do-derzhreestriv/>

¹¹⁸⁹ Дія: державні послуги онлайн. Електронний ресурс. URL: <https://diia.gov.ua/>

ням концепції «держава в смартфоні», яка передбачає максимальне спрощення доступу до публічних послуг шляхом їх переведення в цифровий формат. Завдяки цьому громадяни отримали можливість у декілька кліків користуватися сервісами, які раніше потребували особистих візитів до органів влади та значних часових витрат.

Станом на сьогодні через платформу «Дія» доступні цифрові версії основних ідентифікаційних документів, послуги у сфері державної реєстрації бізнесу, соціального забезпечення, адміністрування податків, а також сервіси для автовласників, отримання довідок і витягів з державних реєстрів. Фактично «Дія» об'єднала на єдиній користувацькій платформі десятки публічних послуг та інтегрувала дані з понад десяти державних реєстрів, що стало безпрецедентним кроком у розвитку електронного урядування в Україні.

Ефект від упровадження «Дії» має багатовимірний характер. Для громадян і бізнесу ключовими перевагами є зручність, оперативність і доступність послуг у режимі 24/7 незалежно від місця перебування, що особливо актуально в умовах воєнного стану та масового внутрішнього переміщення населення. Для держави ж цифровізація фронт-офісних процесів означає оптимізацію адміністративних процедур, стандартизацію послуг і підвищення прозорості управлінських рішень.

Особливе значення має антикорупційний ефект цифрових сервісів. Автоматизація адміністративних процедур та мінімізація безпосереднього контакту між посадовою особою і заявником суттєво знижують корупційні ризики, які традиційно виникали на рівні надання довідок, дозволів і погоджень. Крім того, цифрові операції залишають фіксований електронний слід, що забезпечує можливість аудиту та підзвітності дій публічних службовців. У сукупності це сприяє формуванню довіри громадян і бізнесу до державних інституцій. Показовим є й міжнародний резонанс: досвід функціонування «Дії» викликає зацікавлення з боку інших держав, а Україна дедалі частіше розглядається як один із світових лідерів у сфері електронного урядування.

Водночас важливо підкреслити, що проекти «Дія» та «Трембіта» не функціонують ізольовано, а є взаємопов'язаними елементами єдиної цифрової екосистеми публічного управління. «Трембіта» виконує роль бек-офісної інфраструктури, забезпечуючи захищений міжвідомчий обмін даними, на якому ґрунтується робота «Дії» та інших електронних

сервісів. Так, під час реєстрації фізичної особи – підприємця або отримання довідки через «Дію» відповідна інформація автоматично передається між реєстрами Міністерства юстиції, податкових органів, Пенсійного фонду та інших інституцій саме через систему «Трембіта». Така синергія фронт-офісних і бек-офісних цифрових рішень забезпечує швидкість, узгодженість і надійність надання публічних послуг.

Окрім флагманських проєктів «Дія» та «Трембіта», в Україні реалізовано низку інших цифрових ініціатив, що доповнюють трансформацію публічної служби та формують комплексну модель електронного урядування. Зокрема, система електронних публічних закупівель «Prozorro» забезпечує прозорий і конкурентний механізм використання бюджетних коштів, суттєво знижуючи корупційні ризики та підвищуючи ефективність державних витрат¹¹⁹⁰. Платформи відкритих даних, зокрема Є-Data¹¹⁹¹ та національний портал відкритих даних, розширюють можливості громадського контролю за фінансовою діяльністю органів влади та сприяють розвитку аналітичних інструментів у сфері публічних фінансів.

Важливим напрямом цифровізації є також впровадження електронних сервісів у сфері правосуддя та юстиції, включаючи електронний суд, подання процесуальних документів онлайн і доступ до судових рішень в електронній формі. Такі інструменти спрощують доступ до правосуддя, підвищують ефективність судового адміністрування та відповідають європейським стандартам цифрової трансформації судових систем. Доповнюють цю модель сервіси електронної взаємодії з громадськістю – електронні петиції, онлайн-консультації та електронні звернення громадян, які розширюють можливості участі суспільства у процесах публічного врядування¹¹⁹².

Узагальнюючи, досвід упровадження зазначених цифрових ініціатив переконливо демонструє, що цифровізація публічної служби в Україні має не декларативний, а практично результативний характер. Уже сьогодні

¹¹⁹⁰ Електронна система публічних закупівель “Prozorro”. Електронний ресурс. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk>

¹¹⁹¹ Є-data – платформа відкритих даних у сфері публічних фінансів. Електронний ресурс. URL: <https://edata.gov.ua/>

¹¹⁹² Атаманова Н. В., Луначенко І. В. До питання цифровізації публічного управління в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2024. № 68. С. 4–8. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2024.68.1>.

значна частина публічних послуг надається швидше, якісніше та прозорише, ніж це було можливо в межах традиційної адміністративної моделі. Сформований образ «сервісної держави», орієнтованої на потреби громадян і бізнесу, загалом відповідає європейській моделі публічного адміністрування та підтверджує спроможність України імплементувати сучасні цифрові стандарти врядування.

Водночас реалізація масштабних цифрових проєктів у сфері публічного управління висвітлила низку системних викликів, з якими стикається сучасна публічна служба. Насамперед ідеться про зростання значення кіберстійкості державних інформаційних систем. Стрімка цифровізація управлінських процесів підвищує залежність органів влади від стабільного функціонування цифрової інфраструктури, у зв'язку з чим будь-які технічні збої або кібератаки можуть мати критичні наслідки для надання публічних послуг і виконання базових функцій держави. За цих умов питання кібербезпеки набуває пріоритетного характеру, зумовлюючи необхідність постійного вдосконалення систем захисту, запровадження сучасних інструментів моніторингу та оперативного реагування на кіберзагрози¹¹⁹³.

Не менш важливим викликом залишається забезпечення інклюзивності цифрової трансформації. Попри значні успіхи у впровадженні електронних сервісів, у суспільстві зберігаються прояви цифрової нерівності, пов'язані з обмеженим доступом до швидкісного інтернету, недостатнім рівнем цифрових навичок окремих соціальних груп, насамперед осіб похилого віку та мешканців сільських і віддалених територій. Існування такого цифрового розриву створює ризик соціального виключення частини населення з процесів цифрового врядування. Відповідно, державна політика у сфері цифровізації має поєднувати розвиток електронних сервісів із заходами щодо розширення інтернет-покриття, впровадження програм підвищення цифрової грамотності населення та збереження альтернативних, недигіталізованих каналів доступу до публічних послуг¹¹⁹⁴.

¹¹⁹³ Сорокіна Н., Філатов В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2025. Т. 13. № 1. С. 77–81. DOI: <https://doi.org/10.15421/152509>.

¹¹⁹⁴ Криворучко І. В. Ключові тренди цифровізації публічного управління в контексті євроінтеграції України. *Теорія та практика державного управління*. 2024. № 2 (79). С. 115–135. DOI: <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-06>.

Важливим аспектом цифрової трансформації є також зміна внутрішніх процесів і управлінської культури публічної служби. Цифровізація вимагає від органів державної влади переходу до нових моделей організації праці, підвищення гнучкості управлінських рішень та впровадження інноваційних підходів, зокрема орієнтованих на аналіз даних і використання цифрових інструментів підтримки прийняття рішень. Публічні службовці змушені опановувати нові інформаційні системи, переходити від паперового документообігу до електронного, змінювати усталені управлінські практики. У цьому контексті ключового значення набуває постійний професійний розвиток кадрів, формування мотивації до набуття цифрових компетентностей та підтримка інноваційної культури в публічному секторі. Без належного людського потенціалу навіть найбільш досконалі технологічні рішення не здатні забезпечити очікуваний ефект цифрових реформ.

Отже, цифрові ініціативи на кшталт «Дії» та «Трембіти» відіграють роль каталізаторів глибоких інституційних змін у системі публічної служби, наочно демонструючи можливість трансформації публічного управління в Україні відповідно до європейських стандартів. Їх практична реалізація підтверджує, що концепція цифрової держави перестала бути віддаленою перспективою і вже сьогодні виступає реальним інструментом підвищення якості життя громадян, ефективності управлінських процесів і довіри до державних інституцій.

Накопичений Україною досвід цифровізації публічного сектору має значення не лише для подальшого продовження внутрішніх реформ, а й у ширшому міжнародному контексті. Успіхи України у впровадженні цифрових інновацій у публічному управлінні вже привертають увагу інших держав і можуть слугувати корисним прикладом для країн, що перебувають на етапі модернізації своїх адміністративних систем. У цьому сенсі цифрова трансформація публічної служби в Україні стає не лише складовою євроінтеграційного поступу, а й елементом формування сучасної моделі державного управління, зорієнтованої на стійкість, ефективність та потреби суспільства.

Висновки

Цифровізація діяльності публічної служби в Україні на сучасному етапі набула системного характеру та перетворилася на один із ключових інструментів реформування публічного управління в контексті євроінтеграції.

Вона вже не обмежується впровадженням окремих електронних сервісів, а охоплює трансформацію управлінських процесів, інституційних взаємодій і моделей надання публічних послуг.

Встановлено, що сучасний стан цифровізації публічної служби в Україні характеризується формуванням цілісної екосистеми електронного урядування, до якої належать електронні реєстри, системи міжвідомчої взаємодії, цифрові платформи публічних послуг та інструменти відкритих даних. Функціонування таких рішень, як система «Трембіта» та платформа «Дія», свідчить про перехід до сервісно-орієнтованої моделі публічного адміністрування, у межах якої держава дедалі більше виконує роль постачальника зручних, доступних і стандартизованих послуг.

Обґрунтовано, що євроінтеграційні процеси визначають стратегічні орієнтири цифрової трансформації публічної служби. Адаптація законодавства до норм Європейського Союзу, участь у програмах EU4DigitalUA та «Цифрова Європа», а також реалізація механізму Ukraine Facility створюють інституційні, правові та фінансові передумови для впровадження європейських стандартів цифрового врядування. У цьому контексті цифровізація виступає не допоміжним, а базовим механізмом імплементації принципів прозорості, підзвітності та ефективності публічного управління.

Аналіз практичного досвіду функціонування провідних цифрових ініціатив дозволяє зробити висновок про їх істотний вплив на підвищення якості публічних послуг і зниження адміністративних бар'єрів. Зокрема, впровадження системи «Трембіта» забезпечило реалізацію принципу одноразового надання даних і суттєво оптимізувало міжвідомчу взаємодію, тоді як платформа «Дія» трансформувала фронт-офісні процеси, мінімізувавши контакт громадян із посадовими особами та знизивши корупційні ризики. Синергія цих інструментів підтверджує ефективність обраної моделі цифрової трансформації публічного управління.

Разом із тим встановлено, що подальший розвиток цифровізації публічної служби супроводжується низкою системних викликів. Серед них – потреба у посиленні кібербезпеки державних інформаційних систем, забезпеченні належного рівня захисту персональних даних відповідно до європейських вимог, подоланні цифрової нерівності та формуванні сталих цифрових компетентностей публічних службовців. Ігнорування цих аспектів може нівелювати досягнутий ефект цифрових реформ і створити додаткові ризики для функціонування публічного управління.

Узагальнюючи, цифровізація публічної служби в Україні постає як ключовий елемент модернізації системи публічного адміністрування та важлива умова інтеграції до європейського управлінського простору. Її подальший розвиток має ґрунтуватися на поєднанні технологічних рішень із інституційними та кадровими змінами, що дозволить забезпечити сталість цифрових реформ, їх відповідність європейським стандартам і реальний позитивний вплив на ефективність публічної служби.

Анотація

Стаття присвячена комплексному аналізу цифровізації діяльності публічної служби як пріоритетного напрямку реформування публічного управління України в умовах реалізації євроінтеграційного курсу. Обґрунтовано, що цифрова трансформація публічного адміністрування на сучасному етапі набула системного характеру та виступає ключовим інструментом імплементації європейських стандартів належного врядування, зокрема принципів прозорості, підзвітності, ефективності та сервісної орієнтації діяльності органів публічної влади.

Розкрито концептуальні засади цифрового врядування в європейському адміністративному просторі, включаючи підходи до інтероперабельності державних інформаційних систем, принцип digital-by-default («цифровий за замовчанням»), одноразового надання даних та розвитку електронних публічних послуг. Проаналізовано стан імплементації зазначених підходів в Україні, визначено основні досягнення у формуванні інституційної та нормативно-правової бази цифровізації публічної служби, а також окреслено проблемні аспекти їх практичного застосування.

Особливу увагу приділено впливу євроінтеграційних процесів на трансформацію цифрової політики у сфері публічного управління. Досліджено роль програм та інструментів Європейського Союзу, зокрема EU4DigitalUA, «Цифрова Європа» та Ukraine Facility, у забезпеченні інституційної спроможності держави до впровадження цифрових реформ, гармонізації національного законодавства з правом ЄС та інтеграції України до єдиного цифрового ринку Європейського Союзу.

Окремо проаналізовано практичний досвід упровадження ключових цифрових ініціатив у сфері публічного управління, зокрема системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів «Трембіта» та державного порталу і мобільного застосунку «Дія». Показано їх значення

у трансформації управлінських процесів, оптимізації міжвідомчої взаємодії, зниженні адміністративного навантаження та мінімізації корупційних ризиків у діяльності публічної служби.

Водночас у статті акцентовано увагу на викликах цифровізації публічного управління, зокрема питаннях кібербезпеки, захисту персональних даних, подолання цифрової нерівності та розвитку цифрових компетентностей публічних службовців. Зроблено висновок, що подальше успішне реформування публічної служби в Україні вимагає поєднання технологічних рішень із глибокими інституційними та кадровими змінами, що забезпечить сталість цифрових реформ і відповідність європейським стандартам публічного адміністрування.

Ключові слова: *цифровізація, публічна служба, пріоритетний напрямок реформування, публічне управління, цифрове врядування.*

Список використаних джерел:

1. Сорокіна Н., Філатов В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2025. № 1. Т. 13. С. 77–81. DOI: <https://doi.org/10.15421/152509>.
2. Питання Міністерства цифрової трансформації : постанова Кабінету Міністрів України від 18 верес. 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>
3. Про електронні комунікації : Закон України від 16 груд. 2020 р. № 1089-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>
4. Брикайло Ю. Запроваджено систему «Трембіта» для обміну даними між електронними держреєстрами. Електронний ресурс. 22 трав. 2019 р. URL: <https://dreamdim.ua/uk/v-ukrayini-startovala-systema-trembita-yakazdatna-vyrishyty-problemu-z-cherhamy-do-derzhreyestriv/>
5. Є-data — платформа відкритих даних у сфері публічних фінансів. Електронний ресурс. URL: <https://edata.gov.ua/>
6. Електронна система публічних закупівель “Prozorro”. Електронний ресурс. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk>
7. Дія: державні послуги онлайн. Електронний ресурс. URL: <https://diia.gov.ua/>
8. Бордовський С. У Дії вже 23 млн користувачів — це близько 81 % дорослого населення України. Електронний ресурс. 8 жовт. 2025 р.

URL: <https://glavnoe.in.ua/news/u-diyi-vzhe-23-mln-korystuvachiv-cze-blyzko-81-dorosloho-naselennya-ukrayiny>

9. Атаманова Н. В., Луняченко І. В. До питання цифровізації публічного управління в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2024. № 68. С. 4–8. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2024.68.1>.

10. Trembita.gov.ua – звіт за 3-й квартал 2025 року. Електронний ресурс. URL: <https://eu4digitalua.eu/uk/news/trembita-gov-ua-zvit-za-3-j-kvartal-2025-roku/>

11. Криворучко І. В. Ключові тренди цифровізації публічного управління в контексті євроінтеграції України. *Теорія та практика державного управління*. 2024. № 2 (79). С. 115–135. DOI: <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-06>.

12. EU4DigitalUA. Електронний ресурс. URL: <https://eu4digitalua.eu/uk/pro/>

13. Ukraine's e-Permit streamlines safety compliance for businesses. Electronic resource. 7 Feb. 2025. URL: <https://eufordigital.eu/ukraines-e-permit-streamlines-safety-compliance-for-businesses/>

14. Програма ЄС «Цифрова Європа» (2021–2027). Електронний ресурс. URL: https://business.dii.gov.ua/finance/program/programa_es_cifrova_evropa_2021_2027

15. Ukraine Facility : програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. Електронний ресурс. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

16. Бондар Г. А. Цифровізація та співпраця Європейського Союзу та України. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 20. С. 330–352. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2023.20.03>.

ЕТАПИ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ НА ЗАЙНЯТТЯ ПОСАД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Курінний Євген Володимирович

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет,
просп. Соборний, 74 м. Запоріжжя, 69063, Україна*

Вступ

Зміст публічної служби має дуалістичну конструкцію та складається з двох складових – державної та служби в органах місцевого самоврядування (далі – самоврядна або комунальна служба).

Не дивлячись на певні відмінності між цілями, завданнями, принципами державної служби і самоврядної служби, існує достатньо об'єднуючих факторів, що детермінують їх спільне вивчення у межах поняття «публічна служба». Одним з головних таких факторів є та ключова роль, яку відіграють відповідні службовці у функціонуванні державно-владного апарату та виконанні основних функцій врядування у нашій країні.

Навіть на 35-му році своєї незалежності для української держави, зважаючи на існуючі вади роботи вітчизняної бюрократії, і дотепер залишаються актуальними питання якості державних і самоврядних службовців (насамперед їх професійної підготовки та здатності служити в інтересах держави або відповідної громади), які у значній мірі мають вирішуватися під час призначення на відповідні посади службовців.

Одне з ключових місць у цих процесах має відгравати проведення конкурсів на зайняття посад публічної служби, тому саме визначенню основних етапів законодавчого регулювання даних заходів будуть присвячені наступні сторінки даної праці.

1. Основний зміст часової періодизації нормативно-правової регламентації процедури здійснення конкурсу на посади державних службовців

Вперше згадка про конкурс державних службовців зафіксована у частині 2 статті 27 Закону України про «Державну службу» від 16.12.1993 де зазначено, що державний службовець має право брати участь у конкурсі

на заміщення вакантної посади. Переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву¹¹⁹⁵.

Безпосередня процедура проведення конкурсу на посади державних службовців в Україні була уперше регламентована Постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.1993 № 1047 «Про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади» (далі – Порядок).

Дія даного Порядку поширювалася на осіб, які приймаються на роботу до Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, крім тих, що приймаються на роботу: за посадами, для заміщення яких законодавством встановлено інший порядок; за сумісництвом; за посадами, віднесеними до категорії технічного і обслуговуючого персоналу.

Послідовність проведення конкурсу була викладена у 12 пунктах. Зокрема, рішення про проведення конкурсу приймається керівником органу державної виконавчої влади (надалі – керівник). Для організації та проведення конкурсу наказом керівника утворюється конкурсна комісія (надалі – комісія) на чолі з заступником керівника. У роботі комісії може брати участь представник уповноваженого на представництво трудовим колективом профспілкового чи іншого органу.

Інформація про конкурс на заміщення вакантних посад, термін подання заяв для участі в ньому, професійні та кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду доводиться до відома працівників органу державної виконавчої влади, в якому оголошується конкурс, оприлюднюється через засоби масової інформації, зокрема пресу, не пізніше місяця до встановленої дати.

Особи, які бажають брати участь у конкурсі, подають на ім'я керівника заяву, до якої додаються особовий листок з обліку кадрів, автобіографія, копії документів про освіту.

Особи, які працюють в органі державної виконавчої влади, в якому оголошено конкурс, чи зараховані до кадрового резерву цього органу і бажають взяти участь у конкурсі, зазначених документів до заяви не додають.

¹¹⁹⁵ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993, № 3723-XII, зі змін. та доп.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216#Text>

Після подання документів кандидатам дається можливість отримати відповідну інформацію щодо особливостей умов праці за відповідною посадою.

За рішенням комісії до участі в конкурсі допускаються кандидати, які відповідають вимогам конкурсу. Їм може бути запропоновано викласти свої міркування чи підготувати реферат за тематикою, пов'язаною з майбутньою роботою.

Кандидати, які за рішенням комісії не відповідають вимогам конкурсу, сповіщаються про це письмово (з обґрунтуванням такого рішення). Комісія проводить співбесіду з кожним учасником конкурсу.

Учасники конкурсу мають право бути присутніми на засіданні комісії під час обговорення питання про можливість прийняття їх на роботу, для чого їм завчасно повідомляється про час і місце засідання. Відсутність будь-кого з учасників конкурсу не є підставою для перенесення засідання комісії.

На підставі вивчення поданих документів, рефератів, співбесід комісія приймає рішення стосовно кожного учасника конкурсу шляхом голосування.

Засідання комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше 2/3 її складу. Рішення комісії приймається стосовно кожного учасника конкурсу простою більшістю голосів членів комісії. Голосування проводиться на закритому засіданні. Форма голосування обирається за розсудом комісії.

У разі коли два або більше учасників конкурсу, які претендують на одну і ту ж посаду, отримали рівну кількість голосів, то переможцем визнається той учасник, за якого проголосував голова комісії. Якщо жоден з учасників конкурсу не отримав більшості голосів, за рішенням комісії може бути проведено повторне голосування.

Конкурс вважається таким, що не відбувся у тому разі, коли за підсумками повторного голосування жоден з учасників конкурсу не набрав необхідної кількості голосів.

За результатами конкурсу комісія готує пропозиції для керівника щодо прийняття на роботу, стажування чи зарахування до кадрового резерву кожного учасника конкурсу¹¹⁹⁶.

¹¹⁹⁶ Про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.1993, № 1047, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1047-93-%D0%BF#Text>

Урядовою Постановою від 04.10.1995 № 782 «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців», був відмінений попередній Порядок. У нормах цього нового нормативно-правового акту зазначалось, що він регулює порядок проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців третьої – сьомої категорій, крім випадків, коли законами України чи рішеннями Кабінету Міністрів України встановлено інший порядок заміщення таких посад.

Рішення про проведення конкурсу та його умови приймається керівником органу, в якому оголошується конкурс (далі – керівник).

Для проведення конкурсу наказом керівника утворюється конкурсна комісія (далі – комісія), яку очолює, як правило, заступник керівника.

Інформація про конкурс на заміщення вакантних посад та умови конкурсу підлягають публікації в пресі та поширенню через інші засоби масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу та доводяться до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс.

Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають на ім'я керівника заяву, до якої додаються особовий листок обліку кадрів, автобіографія, копії документів про освіту, декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї за формою, затверджувану Мініном.

Особи, які працюють в органі, де оголошено конкурс, чи зараховані до кадрового резерву цього органу і бажають взяти участь у конкурсі, зазначених документів до заяви не додають.

За рішенням комісії до участі в конкурсі допускаються особи, які відповідають умовам конкурсу.

Особи, які досягли граничного віку перебування на державній службі, участі в конкурсі не беруть.

Рішення комісії про недопущення до конкурсу надсилається заявникові і може бути оскаржено керівнику протягом 3 днів з дня одержання відмови комісії.

Учасникам конкурсу надається інформація щодо особливостей умов праці за відповідною посадою. Їм може бути запропоновано викласти свої міркування чи підготувати реферат на тему, пов'язану з майбутньою роботою.

Учасники конкурсу завчасно повідомляються про час і місце засідання комісії. Комісія проводить співбесіду з кожним учасником конкурсу.

На підставі вивчення поданих документів, рефератів, співбесід комісія приймає рішення стосовно кожного учасника конкурсу шляхом голосування.

Засідання комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше 2/3 її складу. Рішення комісії приймається простою більшістю голосів членів комісії, присутніх на засіданні. Голосування проводиться на закритому засіданні. Форма голосування обирається на розсуд комісії.

У разі коли два або більше учасників конкурсу, які претендують на одну і ту ж посаду, отримали рівну кількість голосів або жоден з учасників конкурсу не отримав більшості голосів, за рішенням комісії може бути проведено повторне голосування.

У разі коли за підсумками повторного голосування жоден з учасників конкурсу не набрав необхідної кількості голосів, оголошується повторний конкурс.

Засідання комісії оформляється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії і подається керівникові не пізніше як через 2 дні після голосування. Кожний член комісії може додати до протоколу свою окрему думку.

Рішення про укладення трудового договору приймає керівник на підставі рішення комісії про переможця конкурсу. Інші учасники конкурсу можуть бути зараховані до кадрового резерву чи прийняті на стажування¹¹⁹⁷.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державних службовців», було визнано такою, що втратила чинність урядову Постанову № 782 від 04.10.1995.

На відміну від двох попередніх нормативно-правових актів, у новому Порядку була зафіксована більш деталізована послідовність проведення відповідного конкурсу, документ складався з п'яти частин: загальні положення; умови проведення конкурсу; оголошення про конкурс; прийом та розгляд документів на участь у конкурсі; проведення іспиту та відбір кандидатів.

¹¹⁹⁷ Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995, № 782, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/782-95-%D0%BF#Text>

Передбачалось трьохстадійне проведення конкурсу, який складався: з публікації оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації; прийому документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади; проведення іспиту та відбору кандидатів¹¹⁹⁸.

Після набрання чинності нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015¹¹⁹⁹ та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 № 246, яка й дотепер є чинною в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 18.08 2017 № 648¹²⁰⁰, де-факто почався новий етап не тільки реформування інституту державної служби в Україні, а й намагання реалізувати більш чіткі та досконаліші нормативно-правові підходи щодо підвищення якісного складу державних службовців, одним з основних яких є конкурсний відбір на посади державної служби.

Не дивлячись на запровадження нового Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державних службовців, у пункті 2 урядової Постанови № 246, було вказано, що Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169, застосовується під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Помітною особливістю чинного зараз Закону України «Про державну службу» є те, що у його структурі є Розділ IV «Вступ на державну службу», Глава 2 якого, присвячена порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що підтверджується назвами та змістом відповідних статей. Зокрема, це статті: 22 «Конкурс на зайняття посад державної служби»; 23 «Оприлюднення інформації про проведення конкурсу»; 24 «Скорочення вакантних посад, на які не оголошено

¹¹⁹⁸ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002, № 169, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF#Text>

¹¹⁹⁹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015, № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

¹²⁰⁰ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: від 25.03.2016, № 246, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

конкурс»; 25 «Інформація для участі у конкурсі»; 27 «Конкурсна комісія»; 28 «Оформлення та оприлюднення результатів конкурсу»; 29 «Відкладене право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу на посаду державної служби»; 30 «Повторний конкурс».

Однією з характерних рис перелічених статей Закону України «Про державну службу» є достатньо помітна нестабільність закріплених у них норм. Так, слід нагадати, що Законом України № 117-IX від 19.09.2019 «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», була змінена назва статті 22 (раніше вона мала назву «Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби»); взагалі, зазначеним законом тільки до змісту вказаної статті було внесені дев'ять змін.

Крім того, помітною особливістю чинного законодавства про порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби можна вважати деталізацію окремих положень Закону України «Про державну службу» у нормах вже згаданої урядової Постанови № 246.

Наприклад, у частині 1 статті 22 вказаного законодавчого акту наголошується, що з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття посади державної служби (далі – конкурс) відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (далі – Порядок проведення конкурсу), що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Зазначений порядок визначає процедуру проведення конкурсу на зайняття посади державної служби (далі – конкурс), метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки.

Конкурс на зайняття посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В» проводиться за загальною процедурою з урахуванням особливостей, визначених цим Порядком.

Конкурс на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» проводиться за загальною процедурою з урахуванням особливостей, визначених цим Порядком, крім випадків, коли призначення на дипломатичні посади здійснюється Президентом України відповідно до Конституції України, та з урахуванням того, що відповідно до Закону України «Про дипломатичну службу» в органах дипломатичної служби здійснюється ротація посадових осіб дипломатичної служби.

У Центрі оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби (далі – Центр оцінювання) проводиться тестування на зайняття: посад

категорії «А»; посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В»; посад категорій «Б» і «В» у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (крім посад у їх територіальних органах, які утворені як структурні підрозділи апарату, що не мають статусу юридичних осіб) за виключенням тестування, передбаченого абзацом третім пункту 6-1 цього Порядку.

Інші органи можуть проводити конкурс або його окремі етапи у Центрі оцінювання.

Згідно статті 3 чинного Закону України «Про державну службу», цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця.

Дія цього Закону поширюється на державних службовців: Секретаріату Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; органів дипломатичної служби; державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону; інших державних органів.

Дія цього Закону не поширюється на: Президента України; керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників, Голову Національної служби посередництва і примирення та його заступників; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників; Голову, заступників Голови та інших членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а також працівників секретаріату Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; народних депутатів України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; Уповноваженого із захисту державної

мови; службовців Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; суддів Конституційного Суду України; постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України; суддів; прокурорів; працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом; працівників патронатних служб; уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; Секретаря Рахункової палати, його заступника, державних аудиторів Рахункової палати та радників членів Рахункової палати.

2. Загальна характеристика стадій законодавчого регулювання порядку проведення конкурсу на зайняття посад комунальної служби

Організаційно-правові засади місцевого самоврядування в теперішній українській державі були закладені ще за часів УРСР за результатами прийняття Закону від 07.12.1990 № 533-XII «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

У цьому законодавчому акті зазначалось, що місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази¹²⁰¹.

¹²⁰¹ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 07.12.1990, від 07.12.1990, № 533-XII, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text>

У даний час зазначену сферу відносин забезпечують норми Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», саме він визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування¹²⁰².

Чинним зараз Законом України від 07.06.2001, № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулюються 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 самоврядування¹²⁰³.

Відповідно до положень абзаців 5–9 частини першої статті 10 вказаного законодавчого акту, прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

1. На посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

2. Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

3. У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору.

4. Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

¹²⁰² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp>

¹²⁰³ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

5. На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

Виходячи з норми закріпленій у абзаці 6-му частини першої вище згаданої статті, законодавством України про державну службу регулюється порядок проведення конкурсу при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування на посади зафіксованих в абзаці 5 частини першої статті 10 діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Тобто положення Закону України «Про державну службу», Порядку проведення конкурсу та інших нормативно-правових актів, сукупність яких утворюють зміст відповідного законодавства розповсюджуються й на випадки проведення конкурсів на заміщення посад комунальних службовців.

Наведений факт, означає намагання законодавця певним чином уніфікувати чинні процедури проведення конкурсів на заміщення посад державних і самоврядних службовців.

Характерним прикладом вказаної уніфікації може слугувати частина 6 статті 22 Закону України «Про державну службу», у якій зазначено, що під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

У роз'ясненні НАДС (Національного агентства України з питань державної служби) від 23.06.2020 № 96 р/з «Щодо переведення державного службовця на посаду в орган місцевого самоврядування» згадується стаття 143 Конституції України, у положеннях якої передбачено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органами виконавчої влади.

Під делегуванням повноважень від державного органу до органу місцевого самоврядування можна розуміти процес передачі повноважень і функцій державного органу органам місцевого самоврядування, передача яких передбачена законодавством.

Враховуючи зазначене, переведення державного службовця на посаду в орган місцевого самоврядування без обов'язкового проведення конкурсу можливе лише за умов, передбачених частиною шостою статті 22 Закону.

В інших випадках законодавством України не передбачене призначення в порядку переведення державного службовця на посаду в орган місцевого самоврядування без проведення конкурсу¹²⁰⁴.

Також, характерним прикладом чинного законодавства у сфері комунальної служби, що безпосередньо стосується здійснення згаданих вище конкурсів, можна вважати Наказ НАДС «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.11.2019, № 203-19¹²⁰⁵.

Схвалення нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 № 3077-IX, у якому визначені принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної служби в органах місцевого самоврядування, що функціонує в інтересах (спільних інтересах) територіальних громад, а також умови та порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Можна вважати передумовою для початку нового етапу законодавчої регламентації самоврядної служби в нашій країні.

У Розділі IV. «Вступ на службу в органах місцевого самоврядування» цього законодавчого акту, вісім статей присвячені конкурсу на зайняття посад комунальної служби. Зокрема, у нормах статті 21 «Конкурс на зайняття посади службовця місцевого самоврядування» наголошено:

1. З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття посади службовця місцевого самоврядування (далі – конкурс) відповідно до Порядку проведення

¹²⁰⁴ Щодо переведення державного службовця на посаду в орган місцевого самоврядування : Роз'яснення НАДС від 23.06.2020 № 96 п/з. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/SLUGBOVCJAM/roziasnennia/oms/2306-1.pdf>

¹²⁰⁵ Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 07.11.2019 № 203-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text>

конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування (далі – Порядок проведення конкурсу).

2. Конкурс проводиться:

- 1) на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування;
- 2) на посаду тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування, за яким зберігається відповідна посада;
- 3) на посаду, з якої особу обрано/затверджено на виборну посаду;
- 4) на посаду, на якій службовець місцевого самоврядування припиняє службу в органі місцевого самоврядування відповідно до пункту 9 частини першої статті 71 цього Закону.

У випадках, передбачених пунктом 4 цієї частини, конкурс може бути оголошено не раніше ніж за два місяці до настання відповідної події.

У разі наявності декількох посад службовців місцевого самоврядування категорії II або III в органі місцевого самоврядування з однаковими посадовими обов'язками та вимогами до професійних компетентностей, визначеними в умовах проведення конкурсу, може проводитися один конкурс.

3. Порядок проведення конкурсу розробляється з урахуванням Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування.

Порядок проведення конкурсу затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі створення), районною, обласною радою.

4. Порядок проведення конкурсу визначає:

- 1) умови проведення конкурсу;
- 2) вимоги щодо оприлюднення оголошення про проведення конкурсу;
- 3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;
- 4) порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;
- 5) порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття посад службовців місцевого самоврядування;
- 6) методи оцінювання кандидатів на зайняття посад службовців місцевого самоврядування;
- 7) спосіб взаємодії служби управління персоналом з кандидатами на зайняття посад службовців місцевого самоврядування;

8) форми заяви про участь у конкурсі, резюме та інших документів, що створюються під час проходження конкурсу.

5. У разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації органу місцевого самоврядування, зміни структури органу місцевого самоврядування службовця місцевого самоврядування (за його згодою) може бути призначено шляхом переведення на рівнозначну або нижчу посаду в органі місцевого самоврядування (структурному підрозділі органу місцевого самоврядування), якому передано відповідні функції і повноваження, без проведення конкурсу¹²⁰⁶.

Окрім статті 21, норми які стосуються здійснення відповідних конкурсів, містяться у статтях: 22 «Оприлюднення оголошення про проведення конкурсу»; 23 «Інформація для участі у конкурсі»; 24 «Конкурсна комісія»; 25 «Порядок проведення конкурсу»; 26 «Оформлення та оприлюднення результатів конкурсу»; 27 «Відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування»; 28 «Порядок призначення на посаду службовця місцевого самоврядування».

Слід наголосити, що кількість перелічених статей відповідає чисельності статей присвячених здійсненню конкурсу на посаду державного службовця (теж вісім), з них шість статей мають певну тотожність як за назвою і змістом, що може свідчити про значну спорідненість відповідних процедур.

Для безпосереднього проведення конкурсу на зайняття посади службовця місцевого самоврядування його організатори будуть використовувати положення не тільки нового законодавчого акту, а й правила зафіксовані у Типовому порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування (далі – Типовий порядок), який затверджений Наказом НАДС від 05.03.2025 № 34-25¹²⁰⁷, що набирає чинності одночасно з набранням чинності Законом України від 02.05.2023, № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування», через півроку після завершення воєнного стану.

Положення Типового порядку у порівнянні з Порядком проведення конкурсу має наступні основні відмінності: відсутній перелік принципів

¹²⁰⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

¹²⁰⁷ Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 05.03.2025 № 34-25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0542-25#Text> (дата звернення: 24.11.2025)

за дотриманням яких проводиться конкурс на зайняття посад службовців місцевого самоврядування; передбачено чотири етапи проведення конкурсу, а не дев'ять як у Порядку проведення конкурсу; співробітництво з НАДС здійснюється через Єдиний портал вакансій публічної служби даного Агентства; наявність посилань на норми нового закону, що регулює відносини самоврядної служби.

Хоча підготовку Типового порядку можна вважати кроком, що певним чином відходить від уніфікації процедур проведення конкурсів на посади державної і комунальної служби, на мій погляд він може відіграти й позитивну роль, бо більше враховує специфіку функцій та завдань даного різновиду публічної служби, що може на краще позначитися на результатах відбору відповідних місцевих службовців.

У умовах дії режиму воєнного стану в нашій державі, у 2023 році внесені зміни до абзацу першого частини п'ятої статті 10 Закону України від 12.05.2015, № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану», серед яких передбачено спрощену процедуру вступу на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Зокрема, там зазначається, що 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, а також за наявності у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік¹²⁰⁸.

У другій половині 2025 року, урядом та парламентом України були вжиті кроки щодо відновлення згаданого конкурсного відбору.

¹²⁰⁸ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

Так, Прес-служба Апарату Верховної Ради України 10.09.2025 повідомила, що Комітет з питань організації державної влади рекомендує Верховній Раді прийняти за основу законопроект щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби.

Метою законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби (реєстр. № 13478-1) є удосконалення порядку вступу, проходження та звільнення з державної служби, відновлення конкурсів на зайняття посад державної служби відповідно до індикаторів 1.2 та 1.3 Плану України.

Законопроектом пропонується:

- відновити проведення конкурсів на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, що обіймають особи, призначені у період дії воєнного стану без проведення конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом та встановити конкретні строки оголошення та проведення конкурсів на такі посади;
- надати право суб'єкту призначення протягом 3-х місяців з моменту відновлення проведення конкурсу для відповідної категорії посади державної служби прийняти рішення про продовження проходження державної служби державним службовцем, призначеним у період дії воєнного стану без проведення конкурсного відбору, за його згодою без обов'язкового проведення конкурсу на посаду державної служби за визначених законом умов;
- передбачити можливість призначення без конкурсного відбору, обов'язковість якого встановлена законом, на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, що знаходяться на території, де ведуться бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, для яких не визначена дата завершення бойових дій;
- запровадити первинне пріоритетне право на призначення на посаду державної служби осіб зі статусом ветерана війни, за умови рівної професійної компетентності кандидатів;
- створити додаткові механізми кар'єрного просування державних службовців, шляхом застосування можливості переведення на вищі посади державної служби в межах категорії посад протягом одного року після отримання відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання, можливості

проведення в державному органі за рішенням суб'єкта призначення внутрішнього конкурсу на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»;

- проходити адаптацію державними службовцями, призначеними на посади категорії «Б» та «В» за визначених законом умов;
- створити кадровий та кандидатський резерв тощо¹²⁰⁹.

Висновки

На підставі викладеного можна констатувати, що процес законодавчої регламентації порядку проведення конкурсу на зайняття посад публічної служби в Україні можна поділити на чотири етапи:

1. Перший (1991–2001 рр.), характеризується наявністю лише одного видового закону у сфері публічної служби – Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 та підзаконною регламентацією (передусім на рівні урядових постанов) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, норми яких розповсюджувалися й на відповідні конкурсні процедури у сфері самоврядної служби.

2. Другий (2001–2015 рр.), охоплює часовий період, на початку якого набирає чинності Закон України від 07.06.2001 «Про службу в органах місцевого самоврядування» і залишається діючим згаданий вище Закон України «Про державну службу», а безпосередній порядок здійснення відповідних конкурсів як й на попередньому етапові мав підзаконне регулювання та дуалістичну спрямованість (на державних і комунальних службовців).

3. Третій (2015 – дотепер), визначається прийняттям нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015, що містить вісім статей присвячених проведенню конкурсів, а детальна регламентація порядку їх здійснення регулюється у положеннях «Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016. Також, при цьому залишається бути чинним Закон України від 07.06.2001 «Про службу в органах місцевого самоврядування».

4. Четвертий етап, має розпочатися через шість місяців після завершення дії режиму воєнного стану в Україні. Саме тоді одночасно наберуть

¹²⁰⁹ Комітет з питань організації державної влади рекомендує Верховній Раді прийняти за основу законопроект щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Прес-служба Апарату Верховної Ради України 10.09.2025. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/265889.html

чинності новий Закон України від 02.05.2023 «Про службу в органах місцевого самоврядування» (у якому теж вісім статей регламентують проведення конкурсу на відповідні посади) та Наказ НАДС від 05.03.2025 «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування».

З огляду на потенційні зміни у порядку організації та здійснення конкурсів комунальних службовців, можна припустити виникнення більшої автономності та меншої уніфікації між відповідними алгоритмами проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та службовців місцевого самоврядування, що у свою чергу детермінує значні зміни в діючій зараз конструкції правового механізму конкурсного відбору на посаду публічної служби в Україні.

Анотація

Розділ присвячений актуальній проблемі – визначенню та основним характеристикам етапів законодавчої регламентації порядку проведення конкурсу на зайняття посад публічної служби в Україні. Розглянуті питання основного змісту часової періодизації нормативно-правової регулювання процедури здійснення конкурсу на посади державних службовців та загальних характеристик стадій законодавчого забезпечення порядку проведення конкурсу на зайняття посад комунальної служби. Наведений перелік відповідних етапів. Зокрема, характерними ознаками першого (1991–2001 рр.) є наявність лише одного закону у сфері публічної служби – Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 та підзаконна регламентація безпосереднього проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, яка розповсюджувалася й на відповідні конкурсні процедури у сфері самоврядної служби. Під час другого етапу (2001–2015 рр.) набирав чинності Закон України від 07.06.2001 «Про службу в органах місцевого самоврядування» і залишався діючим Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993, а порядок здійснення відповідних конкурсів як й на попередньому етапові мав підзаконне регулювання та розповсюджувався як на державних так й на комунальних службовців. Дія третього етапу розпочалася в 2015 році та продовжується дотепер. Його основними ознаками є прийняттям нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 та «Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», затверджені Постановою Кабінету Міністрів України

від 25.03.2016, у нормах якого зафіксована детальна регламентація здійснення конкурсів на посади публічних службовців. Початок четвертого етапу, пов'язаний із завершенням дії режиму воєнного стану в Україні, через шість місяців потому, повинні набрати чинності новий Закон України від 02.05.2023 «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Наказ НАДС від 05.03.2025 «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування». Звернено увагу, що вказані законодавчі новації призведуть до суттєвих змін у діючій на даний час конструкції правового механізму конкурсного відбору на посаду публічної служби в Україні.

Ключові слова: етапи; конкурс; законодавче забезпечення; публічна служба; державна служба; самоврядна служба; воєнний стан.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993, № 3723-XII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
2. Про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.1993, № 1047, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1047-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
3. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995, № 782, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/782-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002, № 169, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015, № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
6. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : від 25.03.2016, № 246, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
7. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990, від 07.12.1990, № 533-XII,

зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text> (дата звернення: 22.11.2025).

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 22.11.2025).

9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III, зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 22.11.2025).

10. Щодо переведення державного службовця на посаду в орган місцевого самоврядування : Роз'яснення НАДС від 23.06.2020, № 96 р/з. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/SLUGBOVCJAM/roziashennia/oms/2306-1.pdf> (дата звернення: 24.11.2025).

11. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 07.11.2019, № 203-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

12. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023, № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

13. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 05.03.2025, № 34-25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0542-25#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

14. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015, № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 24.11.2025).

15. Комітет з питань організації державної влади рекомендує Верховній Раді прийняти за основу законопроект щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Прес-служба Апарату Верховної Ради України 10.09.2025. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/265889.html (дата звернення: 25.11.2025).

МЕДІАЦІЯ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА ПРОЦЕДУРНІ ОСОБЛИВОСТІ

Корнута Людмила Михайлівна,

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративного і фінансового права,

Національний університет «Одеська юридична академія»,

вул. Фонтанська дорога, 23, м. Одеса, 65009, Україна

Вступ

Європейська інтеграція, що набрала динаміки в Україні впродовж останнього десятиліття, стала каталізатором системних трансформацій у різних сферах суспільного життя, зокрема в сфері публічного управління. Ці трансформації мають на меті не лише модернізацію адміністративних інституцій, але й впровадження якісно нових підходів до взаємодії між громадянином і державою, підвищення ефективності, прозорості та відкритості публічної служби.

Особливу увагу науковців, законотворців і практиків сьогодні привертає модернізація публічної служби як ключового елементу забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Водночас ефективність функціонування публічної служби великою мірою залежить від наявності дієвих механізмів урегулювання внутрішніх і зовнішніх конфліктів, що неминуче виникають у процесі реалізації публічних функцій. Оскільки публічна служба є складним багаторівневим механізмом, що включає численні взаємодії між державними службовцями, посадовими особами органів місцевого самоврядування, інституціями громадянського суспільства та громадянами, потреба у впровадженні гнучких та ефективних процедур вирішення спорів є очевидною. У цьому контексті актуалізується потреба у розвитку механізмів саморегуляції, які передбачають можливість суб'єктів правовідносин самостійно формулювати правила взаємодії та контролювати їх дотримання. Зростання правової свідомості, соціальної відповідальності громадян, поширення практик участі громадян у прийнятті рішень відкривають перед державою можливості для делегування окремих функцій інститутам громадянського суспільства. Зарубіжна практика підтверджує, що альтернативне врегулювання спорів, зокрема у формі медіації, може ефективно функціонувати і в публічно-правовій сфері.

Підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 році передбачає, серед іншого, поглиблення співпраці в сфері правосуддя, свободи та безпеки з метою утвердження верховенства права, прав людини і основоположних свобод (ст. 1 Угоди). У цьому контексті актуальним стає не лише формальне імплементація європейських стандартів, але й впровадження в національну правову систему ефективних альтернативних механізмів врегулювання спорів. Одним із таких механізмів виступає медіація – метод вирішення конфліктів, що базується на принципах добровільності, неупередженості, конфіденційності та взаємоповаги. Хоча медіація як концепт не є новою правовою категорією, її застосування в публічному секторі, зокрема в межах публічної служби, залишається обмеженим і недостатньо дослідженим як у теоретичному, так і в прикладному аспектах.

Впровадження медіації у сфері публічного адміністрування набуває особливої значущості з огляду на сучасні виклики, серед яких – поляризація суспільства, високий рівень конфліктності, недовіра до органів державної влади та потреба в оновленні форм і механізмів комунікації між управліннями та громадянами. Окрім того, забезпечення конструктивного діалогу між державними службовцями, керівниками установ, громадянами і представниками інститутів громадянського суспільства є основоположним елементом формування правової держави. Визначення правових засад медіації, стандартизація процедур, розробка професійних і етичних критеріїв діяльності медіаторів, а також дослідження практик застосування цього інструменту в різних країнах ЄС – усе це має створити підґрунтя для ефективного впровадження медіації в українську публічну службу.

Таким чином, актуальність дослідження медіації в системі публічної служби обумовлена: необхідністю гармонізації національного правового поля з європейськими стандартами; потребою у підвищенні ефективності врегулювання спорів у публічно-правових відносинах; розширеннях сфери застосування медіації у публічному адмініструванні; недостатнім рівнем дослідженості цього інституту в українському праві; а також викликами, що постають перед публічною службою в умовах соціальних трансформацій та демократизації управління.

1. Нормативні та теоретичні основи становлення медіації на публічній службі

На сучасному етапі медіація стала одним із найпоширеніших альтернативних способів вирішення конфліктів. Як метод, що спирається на добровільний діалог, активне залучення сторін та нейтральну третю особу, вона спрямована на усвідомлене обговорення та опрацювання суперечливих ситуацій з метою вироблення прийнятного для всіх учасників рішення. Процедура медіації створює майданчик, де різні точки зору, часто несумісні між собою, можуть бути предметом дискусії, і кінцевим результатом стає домовленість, яка відповідає інтересам сторін і не породжує нових протиріч¹²¹⁰. Головними передумовами успішної медіації є добровільність участі сторін та їхнє прагнення до мирного вирішення спору. Проте для ефективного застосування медіації в сфері публічного управління недостатньо лише опису загальних принципів. Необхідно звернути увагу на нормативно-правові засади, що визначають можливості та межі використання медіації саме в сфері публічної служби.

Закон України «Про медіацію» є базовим нормативним актом, який встановлює правові рамки застосування медіації в Україні¹²¹¹. Він визначає медіацію як добровільну, конфіденційну, структуровану процедуру врегулювання спорів за участю нейтральної третьої особи – медіатора. Закон містить загальні принципи медіації, такі як добровільність, конфіденційність, нейтральність і повага до сторін, і визначає, що медіація може застосовуватися у різних сферах правовідносин – трудових, цивільних, сімейних, господарських, адміністративних та інших¹²¹². Нормою Закону передбачено, що сторони мають право ініціювати медіацію до чи під час судового або іншого правового процесу, що створює правову основу для інтеграції медіації в загальний механізм вирішення спорів (зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України містить відповідні положення про можливість звернення до медіації як до досудового врегулювання). Однак

¹²¹⁰ Ващенко І. В. Загальна конфліктологія : навч. посіб. / заг. ред. І. В. Ващенко, С. П. Пренка. 2-ге вид. Харків : Оригінал, 2001. С. 20.

¹²¹¹ Романадзе Л. Про медіацію та українське законодавство. URL: <http://law.ucu.edu.ua/malymy-krokamy-doyevropy-luyiza-romanadze-pro-te-yak-mediatsiya-spryyayenablyzhennyyu-ukrayinskogo-ta-yevropejskogo-zakonodavstva/> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

¹²¹² Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 2020 р. № 1875-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

сам Закон «Про медіацію» не містить спеціальних правил щодо медіації саме в контексті відносин публічної служби, що вимагає досить уважної інтерпретації положень цього Закону у поєднанні із спеціальними нормами інших актів, зокрема Закону України «Про державну службу». Європейський досвід застосування медіації у сфері управління демонструє, що таке застосування можливе за умови чіткого нормування процедури, визначення компетенцій медіаторів та механізмів юридичного закріплення угод, досягнутих у медіації. У багатьох державах ЄС медіація не лише застосовується у приватноправових відносинах, але й передбачена як елемент процедур з вирішення адміністративних суперечок, внутрішніх службових спорів та стосунків між органами влади та громадянами.

Закон України «Про державну службу» закріплює ключові професійні та етичні вимоги до службовців, зокрема принципи доброчесності, законності, неупередженості, професійності, а також обов'язок сприяти врегулюванню спорів у межах своїх повноважень¹²¹³. Норми цього Закону визначають стандарти поведінки державних службовців, що включає належне виконання службових обов'язків, дотримання прав і свобод громадян, а також відповідальність за суперечності, що виникають у процесі виконання публічних функцій. Хоча Закон «Про державну службу» не містить прямого посилання на медіацію як такий механізм, його положення створюють правові передумови для використання альтернативних способів вирішення конфліктів всередині службових структур та у взаємодії зі своїми суб'єктами управління. Зокрема, визначення норм професійної етики та стандартів службової поведінки може бути юридично пов'язане з медіаційними процедурами як одним із способів реалізації принципу доброчесності та співпраці в публічній службі.

Аналіз Закону «Про державну службу» показує, що впровадження медіації в публічну службу може сприяти реалізації таких принципів цього Закону, як ефективність, об'єктивність та неупередженість. Саме ці принципи найчастіше порушуються під час внутрішніх конфліктів у державних органах, що пов'язано з відсутністю механізмів, які б дозволяли сторонам ефективно та конструктивно вирішувати суперечки

¹²¹³ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

на ранніх стадіях їх виникнення. Особливо це стосується врегулювання конфліктів між службовцями, між службовцями та керівниками, а також спорів щодо реалізації службових прав та обов'язків. Відтак правове поле медіації на публічній службі формується як на основі загальних положень Закону «Про медіацію», так і на базі приписів Закону «Про державну службу», які окреслюють стандарти професійної поведінки. Це поєднання нормативних джерел дозволяє розглядати медіацію як механізм, що доповнює та посилює традиційні способи вирішення конфліктів у публічному секторі, підвищуючи якість адміністративних процедур, зміцнюючи довіру між громадянами та публічними службовцями, а також сприяючи побудові культури діалогу.

У контексті публічного адміністрування конфлікти виступають як невід'ємна частина соціального процесу, що може мати різну природу й походження: від особистісних до міжгрупових суперечок. Американський соціолог Л. Козер вважав конфлікт боротьбою за цінності, статус або ресурси, де сторони прагнуть нейтралізувати опонента або здобути перевагу. Вітчизняні дослідники визначають його як вияв неузгодженості інтересів між двома або більше сторонами, які намагаються нав'язати власну позицію¹²¹⁴. Саме у сфері публічного управління такі конфлікти можуть впливати на якість надання публічних послуг, ефективність реалізації політики та довіру до державних інституцій.

Медіація, як інструмент альтернативного вирішення спорів, виступає механізмом, що здатен зменшувати напруження у публічній службі, сприяти консолідації інтересів, мінімізувати ризики ескалації конфліктів та забезпечувати конструктивну взаємодію між сторонами. Вона поєднує в собі юридичну визначеність і процедурну гнучкість, що дозволяє адаптувати її до специфіки публічного сектору. На практиці це означає можливість застосовувати медіацію як на рівні внутрішніх службових конфліктів, так і під час вирішення спорів між громадянами та органами влади, що відповідає принципам доброчесності, професійності та ефективності, закріпленим у національному законодавстві.

Вкрай важливо усвідомлювати, що ефективне функціонування системи публічного управління неможливе без належної профілактики

¹²¹⁴ Ващенко І. В. Загальна конфліктологія : навч. посіб. / заг. ред. І. В. Ващенко, С. П. Пренка. 2-ге вид. Харків : Оригінал, 2001. С. 10.

та попередження конфліктів. Йдеться про створення таких організаційних, правових та комунікаційних умов, які дозволили б забезпечити максимальне узгодження інтересів усіх суб'єктів владних повноважень та учасників управлінського процесу ще до виникнення прямого конфлікту інтересів. Це завдання потребує системної роботи над правовим статусом державних органів, механізмами розмежування повноважень між різними рівнями влади та інститутами управління, а також чіткого нормативного закріплення процедур, що регламентують взаємодію між ними. У науковій літературі підкреслюється, що «першою і необхідною умовою є впорядкування правового статусу державних органів та політичних інститутів», що передбачає безперервну участь осіб, які безпосередньо здійснюють публічну діяльність, у розробленні й імплементації відповідних норм. Це включає чітке розмежування повноважень на всіх рівнях – від вищих посадових осіб держави до рядових працівників органів влади та місцевого самоврядування. Практична реалізація цього положення має на меті мінімізувати потенційну конфліктність шляхом формалізації процедурних правил і механізмів, уникнення перевищення владних повноважень та недопущення прийняття управлінських рішень «поза межами правового поля»¹²¹⁵, що є недопустимим для демократичної правової держави.

Сучасні реалії демонструють, що традиційні механізми впливу на прийняття управлінських рішень, що базуються на представницьких інститутах, не завжди забезпечують достатні можливості для врахування інтересів усіх зацікавлених сторін. Це стосується не лише формальних процедур, але і способів інтеграції суспільних запитів у процес розроблення й реалізації політик. Відтак, ігнорування технічної складової сучасних політико-управлінських процесів – таких як електронне урядування, інтернет-комунікації та інші цифрові платформи – є непродуктивним і застарілим підходом. Особливо важливою є міжсуб'єктна комунікація не лише між публічною владою та громадянами, але й між самими службовцями. Формування так званих «звичаєвих норм» усередині службових колективів, які мають використовуватися як негласні правила взаємодії, потребує нормативного закріплення. Незважаючи на значущість таких норм, їхнє існування без чіткого законодавчого підґрунтя часто

¹²¹⁵ Яновська О., Біцай А. Особливості участі адвоката у процедурі медіації. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка*. 2014. № 1 (99). С. 21.

породжує ситуації, коли правила «робочої культури» суперечать формальним стандартам, що може посилювати конфліктність.

Враховуючи зазначене, доцільно формувати та закріплювати такі норми, які б не лише регламентували процедури розв'язання вже наявних конфліктів, але й були спрямовані на їх попередження. У цій площині пріоритет має надаватися не лише створенню процедур для вирішення спорів, але й формуванню механізмів раннього виявлення ознак можливого конфлікту та його деескалації на ранніх стадіях. Кінцевим продуктом реалізації публічного управління є прийняття управлінських рішень, які мають прямий вплив на окремі верстви населення або на весь соціум. Від того, наскільки ці рішення є об'єктивними, неупередженими, законними та обґрунтованими, залежить соціальний добробут громадян і подальший розвиток держави. Саме тому правове забезпечення публічного управління з урахуванням механізмів врегулювання та попередження конфліктів має бути невід'ємною складовою сучасної державної політики¹²¹⁶.

В одному з вагомих кроків української практики в цьому напрямі можна виокремити механізм консультацій громадян з органами влади, який є дієвим засобом налагодження комунікації на формулі «влада – суспільство». Для працівників публічного управління такі консультації мають рекомендаційний характер, що зумовлено тим, що не всі громадяни мають відповідний професійний досвід або спеціальну освіту в галузі публічного управління. Проте врахування думки громадськості не лише сприяє підвищенню якості управлінських рішень, але й формує довіру до публічної влади. Це відбувається з кількох причин: по-перше, сам службовець є частиною суспільства і зацікавлений у ефективному управлінні; по-друге, консультації сприяють підвищенню авторитету влади в очах громадян; по-третє, вони виступають важливим інструментом для вдосконалення системи взаємодії між суб'єктами публічного управління та суспільством.

Наступним важливим аспектом дослідження є класифікація видів медіації у сфері публічної служби, яка дозволяє всебічно охарактеризувати цю консенсуальну процедуру, розкрити її сутність, визначити межі застосування, специфіку функціонування в межах адміністративно-правової

¹²¹⁶ Корнута Л. М. Щодо питання впровадження медіації в публічній службі. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 4. С. 69. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/465/418> (дата звернення: 20.11.2025 р.)

діяльності, а також співвідношення з іншими формами вирішення спорів. Кожен окремий вид медіації має власні особливості, що впливають на її структуру, процедуру та правові наслідки. Зокрема, в юридичній практиці поширеним є виокремлення судової медіації, що реалізується в межах судового процесу за участю медіатора, незалежної нейтральної сторони. Проте для публічного адміністрування, яке передбачає уникнення судових спорів шляхом попередження та позасудового вирішення конфліктів, пріоритетною видається саме позасудова медіація. Її застосування сприяє збереженню репутації інституції, економії ресурсів, ефективному управлінню та формуванню внутрішньої довіри у публічному органі.

У науково-практичному вимірі медіацію доцільно класифікувати за кількома критеріями. Один із базових – за метою процедури, що дозволяє виділити:

- превентивну медіацію, що слугує засобом запобігання можливим конфліктам у публічному управлінні. Її мета – зниження ризиків ескалації суперечок ще на етапі латентного напруження у колективі чи між органами;
- медіацію врегулювання спорів, яка застосовується у разі наявності вже сформованого конфлікту чи спору між учасниками публічного адміністрування.

З урахуванням рівня застосування в межах органу виконавчої влади, можна також розрізнити:

- внутрішню медіацію, що реалізується у межах конкретного органу публічної влади чи місцевого самоврядування. Усі учасники та інструменти такої процедури – це ресурси самого органу, і саме в його межах вирішується спір;
- зовнішню медіацію, яка вимагає залучення суб'єктів чи медіаторів поза межами конкретної інституції, зокрема представників вищих органів виконавчої влади або незалежних фахівців із врегулювання конфліктів.

Окрему увагу варто приділити питанню обов'язковості або добровільності медіації. Закон України «Про медіацію» чітко закріплює, що процедура медіації є добровільною (ст. 3), а отже, її ініціювання та проведення залежить виключно від згоди обох сторін¹²¹⁷. Однак у деяких країнах ЄС існує механізм так званої обов'язкової первинної медіації, коли

¹²¹⁷ Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 2020 р. № 1875-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

сторони зобов'язані взяти участь у вступній зустрічі з медіатором, під час якої оцінюють доцільність подальшої участі в процедурі. Аналогічна модель цілком може бути імплементована і в українське законодавство щодо державної служби, зокрема у випадках конфліктів інтересів, трудових спорів, етичних порушень тощо.

З правової точки зору, врегулювання конфліктів у сфері публічного управління за допомогою медіації має спиратися на положення Закону України «Про медіацію» 2021 р., а також узгоджуватися з основними принципами державної служби, визначеними у Законі України «Про державну службу» 2015 р. Зокрема, частина перша ст. 8 Закону про державну службу встановлює принципи професіоналізму, етики, ефективності та підзвітності, які прямо корелюють із базовими цінностями, що підтримує медіація – консенсус, взаємоповага, нейтральність і добровільність. Більше того, пункт 2 ч. 1 ст. 10 Закону «Про державну службу» зобов'язує керівників державних органів створювати умови для запобігання конфліктам інтересів і забезпечення ефективної комунікації, що відкриває нормативну можливість для впровадження превентивної медіації як елементу профілактичної кадрової політики¹²¹⁸. Таким чином, інтеграція процедур медіації у сферу державної служби не лише не суперечить законодавству, а навпаки – відповідає його духу та закладеним принципам.

Таким чином, класифікація видів медіації у публічному секторі не є суто теоретичним інструментом, а має прикладне значення для формування адаптивної політики управління конфліктами в системі публічного адміністрування. Успішне впровадження такої класифікації має супроводжуватися чітким нормативним регулюванням, інституційною підтримкою та належним рівнем підготовки персоналу органів державної влади.

2. Процедурні особливості становлення медіації на публічній службі

Варто також наголосити, що публічно-правові спори за своєю природою належать до категорії справ, що вирішуються в межах адміністративного судочинства. Це пов'язано з тим, що в таких правовідносинах однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації, а його

¹²¹⁸ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. Дата оновлення : 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

посадові особи при реалізації повноважень зобов'язані керуватися приписами Конституції України та відповідних законів¹²¹⁹. Саме така специфіка зумовлює необхідність не лише судового, а й альтернативного вирішення спорів, зокрема за допомогою медіації. У сучасному українському правовому полі питання альтернативних способів врегулювання спорів регулюється, серед інших нормативно-правових актів, Законом України «Про медіацію», що закріплює базові засади та принципи застосування медіації. Важливим для публічного адміністрування є також нормотворча інтеграція положень про медіацію в процедурні механізми Кодексу адміністративного судочинства України, який передбачає можливість залучення спеціалістів, включаючи медіаторів, до розгляду спорів, що істотно зближує традиційні процесуальні моделі зі сучасними альтернативними підходами¹²²⁰.

Судова практика та теоретичні дослідження також підтверджують, що суддя може ініціювати залучення медіатора у процес, що фактично створює правове поле для застосування процедури, подібної до медіації, у межах адміністративного судочинства. Відповідно, стаття 110 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає можливість залучення спеціаліста, яким може бути і медіатор, що демонструє поступове розширення інструментального арсеналу врегулювання спорів. Разом з тим, відсутність чітких процедурних механізмів у законодавстві перешкоджає повноцінній імплементації медіації як способу врегулювання суперечок у публічній службі. Саме тому нормативне закріплення механізмів медіації – як у спеціальних законах, так і в процедурних кодексах – є важливою умовою для забезпечення передбачуваності, ефективності та правової визначеності відповідних процедур. Угоди та домовленості, що укладаються в межах альтернативного врегулювання спорів, надзвичайно актуальні для оперативного вирішення конфліктів, що виникають у процесі публічної діяльності, а також для зменшення навантаження на судову систему.

У цьому контексті доцільно окреслити обов'язкові критерії, які можуть виступати мінімальними умовами допустимості укладення

¹²¹⁹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, зі змін. та доп. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

¹²²⁰ Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

мирових угод у адміністративних спорах з органами публічної влади. До таких критеріїв варто віднести:

- законність – відсутність прямої заборони в законі на вчинення дій, передбачених угодою;
- суспільна прийнятність – відповідність змісту угоди законодавству, що охороняє суспільну безпеку, порядок управління, мораль та права і свободи громадян;
- добровільність – вільне волевиявлення сторін щодо умов і фактів укладення угоди;
- правосуб'єктність – здатність сторін юридично розпоряджатися предметом угоди;
- спільне благо – відповідність змісту угоди суспільним інтересам та забезпечення прав і законних інтересів третіх осіб;
- відповідність компетенції – наявність у посадової особи повноважень на укладення угоди, визначених законом;
- регламентація – дія посадової особи у межах повноважень та установлених процедур;
- непідсудність – неможливість укладення угод щодо законності нормативно-правових актів, що належить до виключної компетенції суду¹²²¹.

У контексті дослідження конструктивного вирішення спорів важливо також розглянути систему процедурних етапів медіації. Як і будь-який складний процес, медіація має свою структуру, що складається з послідовних етапів, кожен з яких сприяє врегулюванню конфлікту та досягненню узгодженого рішення. У наукових підходах здебільшого виділяють п'ять основних стадій медіаційної процедури, які дають змогу простежити весь хід процесу від ініціювання до формалізації угоди. Варто зазначити, що сам Закон України «Про медіацію» не містить детального поділу на стадії, проте науково-практичний аналіз процедур демонструє доцільність такого структурованого підходу¹²²².

На всіх етапах медіації діють універсальні принципи: добровільності, конфіденційності, рівноправності сторін, взаємної поваги, прозорості процедури, безперервності та нейтральності медіатора. Дотримання

¹²²¹ Кراسіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук держ. упр. Одеса, 2017. С. 154.

¹²²² Ващенко І. В. Загальна конфліктологія : навч. посіб. / заг. ред. І. В. Ващенко, С. П. Пренка. 2-ге вид. Харків : Оригінал, 2001. С. 126.

цих принципів є визначальним для успішного проходження процедури та досягнення результату, що задовольняє всіх учасників процесу¹²²³.

Перша стадія – підготовчий етап. Він передбачає створення медіатором сприятливих умов для подальшої роботи, встановлення контакту зі сторонами, роз'яснення суті процедури, з'ясування їх готовності до участі в медіації. На цьому етапі відбувається знайомство медіатора з учасниками, інформування про правила та етичні стандарти процедури, обговорення регламенту, визначення місця і часу медіації. Медіатор також перевіряє повноваження учасників та їх представників, узагальнює позиції сторін, що створює основу для подальшого спільного простору для діалогу. Підготовча стадія завершується підписанням угоди про проведення медіації, яка фіксує умови, у яких вона здійснюється.

Друга стадія – формування питань. Ця фаза спрямована на збір інформації та розкриття суті спору. Медіатор визначає ключові аспекти конфлікту, включно з правовими, психологічними та іншими факторами, що впливають на позиції сторін. Важливим завданням є формування «порядку денного», який означає визначення питань, що підлягають обговоренню, і з'ясування, у чому сторони готові до компромісу, а в чому їхні позиції залишаються розділеними. У результаті цієї фази встановлюється коло спору, що підлягає медіації¹²²⁴.

Третя стадія – робота над конфліктом. У цей період процесу медіатор сприяє сторонам у розпізнаванні непродуктивних елементів суперечки, аналізі суті розбіжностей та формуванні конструктивної позиції. Роль медіатора полягає не лише у сприянні обговоренню змісту питання, але й у врахуванні емоційних та психологічних аспектів комунікації. На цій стадії відбувається аналіз позицій, потреб та цінностей учасників, що дозволяє подолати непорозуміння, які часто є джерелом конфліктів.

Четверта стадія – розробка й оцінка варіантів рішень. Після встановлення суті окремих питань, медіатор допомагає сторонам виробити можливі способи подолання суперечки. Це передбачає спільний пошук варіантів, їх оцінювання та аналіз наслідків, зокрема з правової точки зору,

¹²²³ Кириї С. Л. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін. *Державне будівництво*. 2014. № 2. С. 86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_4 (дата звернення: 20.11.2025 р.).

¹²²⁴ Шульц фон Тун Ф. Говорити один з одним: анатомія спілкування / пер.: Н. Денисенко. Ужгород : FBKCoaching, 2015. С. 141.

а також подальше обговорення доцільності їх впровадження. Медіатор виступає спрямівником процесу, регулюючи дискусію, знижуючи емоційність і забезпечуючи конструктивний діалог.

П'ята стадія – укладення медіативного договору. Після досягнення згоди між сторонами всі узгоджені положення фіксуються у письмовому документі – медіативному договорі, який містить дані про учасників, предмет спору, хід процедури та зобов'язання сторін, а також строки їх виконання. У законодавстві закріплено поняття «договір про проведення медіації», яке за своєю юридичною природою є аналогом такого договору. Договір має бути укладений відповідно до принципів добровільності та сумлінності, а його умови повинні задовольняти сторони, вирішувати суттєві аспекти спору, не шкодити інтересам третіх осіб та мінімізувати ризики виникнення майбутніх конфліктів¹²²⁵.

Усі виокремлені стадії є взаємопов'язаними та необхідними для успішного врегулювання спору. У кожній із них медіатор має залишатися неупередженим, нейтральним щодо сторін, уважним до контексту комунікації і володіти інструментарієм, що сприяє ефективному веденню переговорів. Успішне завершення медіаційної процедури значною мірою залежить від професійної підготовки медіатора. Для цього необхідно мати спеціальні знання, навички та компетенції, які включають розуміння правових основ, психологічних механізмів конфліктної взаємодії, технік фасилітації дискусії та алгоритмів застосування відповідних підходів до врегулювання спору. Як показує практика, в Україні під егідою Української академії медіації застосовуються різноманітні підходи, запозичені із європейських та американських моделей вирішення конфліктів і спорів, що сприяє підвищенню якості реалізації медіації як інструменту альтернативного вирішення суперечок.

Висновки

На основі зазначеного варто зробити певні висновки, зокрема, що європейська інтеграція України стала важливим поштовхом до оновлення публічного управління та публічної служби, де ключовим орієнтиром виступають ефективність, прозорість і налагодження конструктивної

¹²²⁵ Калашник А. А. Медіація як інструмент управління. *Сучасне державотворення*. 2019. № 2. С. 24.

взаємодії між державою та громадянином. У таких умовах конфлікти в публічній сфері є об'єктивно неминучими, адже публічна служба функціонує як складний багаторівневий механізм з великою кількістю учасників і різними, часто суперечливими інтересами. Тому сучасна модель публічного адміністрування потребує не лише інструментів реагування на вже наявні спори, а насамперед дієвих механізмів попередження конфліктів, раннього їх виявлення та деескалації. Медіація в цьому контексті розглядається як один із найбільш перспективних альтернативних способів урегулювання спорів у публічно-правових відносинах, оскільки базується на добровільності, неупередженості, конфіденційності, взаємоповазі та спрямована на досягнення консенсусного рішення без загострення протистояння. Її застосування здатне зменшувати напруженість у публічній службі, підтримувати культуру діалогу, підвищувати якість управлінських рішень та зміцнювати довіру до інституцій публічної влади. При цьому важливо наголосити, що правова основа для впровадження медіації в Україні вже сформована: Закон України «Про медіацію» визначає загальні правила та можливість застосування цієї процедури у різних видах правовідносин, у тому числі й адміністративних. Водночас специфіка публічної служби вимагає подальшої деталізації процедурних аспектів і практичних механізмів застосування медіації саме у сфері публічного адміністрування, щоб забезпечити передбачуваність, ефективність та юридичну визначеність досягнутих домовленостей.

Суттєве значення для публічного сектору має популяризація та практичне застосування інституту медіації у різних формах на основі законодавчо визначених процедур із урахуванням особливостей публічно-правових спорів, де одна зі сторін завжди діє в межах компетенції та повинна керуватися принципом законності. Ефективність реального запровадження медіації значною мірою залежить і від управлінської культури в органах влади, зокрема від ролі керівників публічних інституцій. Саме керівник найчастіше стає ключовою фігурою у врегулюванні конфліктів у колективі або у взаємодії з громадянами, а тому його обізнаність у конфліктології та медіаційних підходах прямо впливає на якість і результат розв'язання спорів. Відтак, важливим напрямом виступає навчання та заохочення керівного складу до використання медіації як управлінського інструменту.

Вивчення міжнародного досвіду підтверджує, що медіація здатна ефективно функціонувати й у спорах з органами публічної влади, а найбільш успішні практики її застосування демонструють Австралія, Бельгія, США, Німеччина, Нідерланди, Норвегія та Польща. Показовим є приклад Сполучених Штатів Америки, де залучення професійних медіаторів стало звичним елементом серйозних переговорів у сфері публічного управління. На цьому тлі очевидним є висновок, що в Україні, попри наявність законодавчого підґрунтя, медіація досі не набула достатнього поширення саме в публічному секторі, що зумовлює необхідність переходу від формального визнання інституту до його системного практичного застосування.

Практичні кроки для посилення ролі медіації у сфері публічного адміністрування полягають у реальному застосуванні чинного Закону України «Про медіацію» із суворим дотриманням вимог щодо підготовки медіаторів і процедури проведення медіації, а також у вдосконаленні адміністративного процесуального регулювання. Доцільним є внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України з метою чіткого відображення інституту медіації в адміністративному судочинстві, визначення строків проведення медіації та зупинення провадження на час медіаційної процедури. Це дозволить не лише зменшити навантаження на судову систему, а й забезпечити більш гнучке, оперативне та орієнтоване на інтереси сторін урегулювання спорів. Окрім того, перспективним для публічної служби є впровадження менторства як практики супроводу сторін конфлікту впродовж певного часу з метою стабілізації взаємин і реального, а не декларативного, вичерпання конфліктної ситуації.

Загалом розв'язання конфлікту в публічній сфері має розумітися як процес спільного пошуку рішення всіма зацікавленими сторонами, а не як одностороннє нав'язування позиції. У цьому сенсі важливими є й участь громадськості та інструменти публічного діалогу, зокрема громадські слухання, в межах яких можливе створення погоджувальних комісій із залученням представників органів влади, професійних спільнот, експертів і громадян. Такий підхід узгоджується з логікою медіації та підсилює її потенціал у врегулюванні неоднозначних управлінських ситуацій. Отже, подальший розвиток медіації в публічній службі потребує комплексних змін: удосконалення процедурного регулювання, підготовки кадрів, активної участі керівників у формуванні медіаційної культури, а також впровадження практичних технік і супровідних механізмів, здатних забезпечити сталі результати врегулювання спорів.

Анотація

У роботі досліджено становлення та можливості впровадження медіації у системі публічної служби України в умовах європейської інтеграції та модернізації публічного управління. Встановлено, що конфлікти у публічно-правових відносинах є закономірним наслідком багаторівневих взаємодій між органами влади, службовцями та громадянами і прямо впливають на якість публічних послуг, ефективність управлінських рішень і рівень довіри до інституцій. Обґрунтовано доцільність використання медіації як добровільної, конфіденційної та структурованої процедури за участю нейтрального посередника, яка забезпечує конструктивний діалог, деескаляцію спорів і пошук взаємовигідних рішень без загострення протистояння. Проаналізовано нормативні засади застосування медіації (Закон України «Про медіацію») та їх кореляцію з принципами державної служби (законність, доброчесність, професійність, неупередженість, ефективність). Виявлено, що відсутність спеціалізованих процедурних приписів для публічної служби та неповна інституціоналізація медіації в адміністративному процесі стримують її практичне поширення. Аргументовано потребу внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо закріплення медіації, визначення строків її проведення та зупинення провадження на період процедури, що сприятиме розвантаженню судової системи й оперативнішому врегулюванню спорів. Наголошено на важливості популяризації медіації, належної підготовки медіаторів і цільового навчання керівників публічних інституцій, які часто виступають первинними суб'єктами реагування на конфліктні ситуації. Узагальнено міжнародні практики застосування медіації у спорах з органами влади та обґрунтовано їх адаптацію в Україні, зокрема через розвиток превентивних підходів (менторство, погоджувальні комісії у межах громадських слухань). Показано, що ефективність медіації у публічній сфері залежить від дотримання її принципів та проходження етапів – від підготовки і визначення питань до вироблення рішення та фіксації домовленостей. Наголошено на необхідності узгодження результатів медіації з публічним інтересом, компетенцією посадових осіб і правами третіх осіб.

Встановлено, що медіація у публічній службі є професійною медіацією, окрім того, вона може мати прояв судової. Однак, це далеко не завжди так, зокрема, якщо визначати таку собі «ідеальну медіацію» у сфері публічного адміністрування, то вона радше є позасудовою, аніж судовою. З'ясовано,

що важливе завдання медіації полягає у налагодженні ефективного діалогу, сприянні ефективній комунікації сторін, створенні умов для їхньої співпраці з метою пошуку взаємовигідного рішення для тих питань, що між ними виникають. Окрім того, на відміну від судового розгляду, медіація покликана не просто забезпечити вирішення спору, але й примирити сторони потенційного конфлікту, усунути причини їхнього різноголосся.

Ключові слова: *медіація; публічна служба; публічне адміністрування; публічно-правові спори; адміністративне судочинство; альтернативне врегулювання спорів; європейська інтеграція.*

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, зі змін. та доп. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.11.2025 р.).
2. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.11.2025 р.).
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.11.2025 р.).
4. Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021–2020 р. № 1875-IX, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 20.11.2025 р.).
5. Директива 2008/52 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 року про деякі аспекти посередництва у цивільних та комерційних питаннях. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0052> (дата звернення: 20.11.2025 р.).
6. Ващенко І. В. Загальна конфліктологія: навч. посіб. / заг. ред. І. В. Ващенко, С. П. Пренка. 2-ге вид. Харків : Оригінал, 2001. 384 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
8. Грень Н. М. Медіація як новітнє соціальне явище. Митна справа. 2014. № 5 (2.2). С. 201–205.
9. Електронний уряд : науково-практичний довідник / С. А. Чукут, І. В. Клименко, К. О. Линьов. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/>

uploads/2016/02/Elektronnij-uryad_nauk_prak-dovidnik_CHukut_Linov_Klimenko.pdf (дата звернення: 20.11.2025 р.).

10. Європейський кодекс поведінки для медіаторів. URL: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf (дата звернення: 20.11.2025 р.).

11. Єрьоменко Г. Медіація як спосіб вирішення спорів. URL: <http://innovations.com.ua/uk/interview/6/39/374> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

12. Калашник А. А. Медіація як інструмент управління. Сучасне державотворення. 2019. № 2. С. 23–26.

13. Кирий С. А. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін. *Державне будівництво*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_4 (дата звернення: 20.11.2025 р.).

14. Корнута А. М. Щодо питання впровадження медіації в публічній службі. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 4. С. 69–75. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/465/418> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

15. Красіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління : теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук держ. упр. Одеса, 2017. 221 с.

16. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України. *Вісник Вищого адміністративного суду* : офіційне наук.-прак. видання. 2009. № 3. С. 45–49.

17. Лeko Б., Чуйко Г. Медіація : підручник. Чернівці : Книги – XXI, 2014. 520 с.

18. Романадзе Л. Про медіацію та українське законодавство. URL: <http://law.ucu.edu.ua/malymy-krokamy-doyevropy-luyiza-romanadze-prote-yak-mediatsiya-spruyayenablyzhennyu-ukrayinskogo-ta-yevropejskogo-zakonodavstva/> (дата звернення: 20.11.2025 р.).

19. Шульц фон Тун Ф. Говорити один з одним: анатомія спілкування / пер.: Н. Денисенко. Ужгород : FBKCoaching, 2015. 255 с.

20. Independent Office for Police Conduct. URL: <https://policeconduct.gov.uk/complaints-and-appeals/information-police-officers-and-staff> (last accessed: 20.11.2025).

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГЕНДЕРНОГО ПАРИТЕТУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Махно Владислав Анатолійович,

аспірант кафедри службового та медичного права,

Навчально-науковий інститут права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Україна

Вступ

Належне та якісне функціонування публічної служби в Україні є безпелаяційним імперативом. Необхідність служіння державі та суспільству постає в особливому світі в кризових умовах сучасної реальності. Повномасштабне вторгнення спричинило ситуацію, коли органи публічної служби напряду визначають те, в якому майбутньому існуватиме наша країна. Це визначається як на полі бою, так і в кабінетах цивільних осіб. В той же час євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави визначає, як скоро Україна зможе доєднатися до сучасної демократичної та людиноцентричної спільноти.

Одним із обов'язкових елементів правової культури та доктрини Європейського Союзу є принцип недискримінаційності, що обов'язково включає в себе ідею гендерного паритету. Дана теза є основоположною підвалиною побудови професійної та ефективної публічної служби. Це можливо лише в системі, що позбавлена упереджень та в якій реалізуються принципи рівного доступу до сфери прийняття рішень. В умовах екзистенційної небезпеки для існування нашої держави, досягнення цих та інших критеріїв є об'єктивно необхідним.

Оскільки система публічної служби охоплює надзвичайно широкий спектр посад, до яких входять служба в державних органах, органах місцевого самоврядування, уряді, парламенті, судовій гілці влади, органах прокуратури, військовій сфері тощо, то надзвичайно важливо з одного боку забезпечити їх якісне уніфіковане законодавче регулювання, оскільки вони всі відносяться до єдиної системи, а з іншого – враховувати особливості, що притаманні тій чи іншій категорії публічної служби, на основі її потреб та реалій.

1. Поточний стан законодавчого забезпечення гендерного паритету системи публічної служби України

Уніфікація національних стандартів прав людини з міжнародними є одним із шляхів наближення України до європейського рівня життя. Імплементация норм міжнародного права, які декларують вимоги щодо недопущення дискримінації за ознакою статі на всіх рівнях громадського, суспільного, культурного та політичного життя та їх неухильне виконання дозволять нашій державі не лише зайняти своє місце серед країн-членів Європейського Союзу, але і зроблять професійне життя представників публічної служби простішим, прозорішим та більш передбачуваним, що матиме позитивний вплив на престижність цих професій.

Закономірно, що міжнародні зобов'язання, які взяла на себе наша держава, можна вважати ключовим елементом законодавчих змін, що покликані покращити правове регулювання у сфері гендерного паритету. Базові норми-принципи, які первинно декларуються в цих актах, в подальшому знаходять своє відображення в національному законодавстві України.

Євроінтеграційний вектор розвитку нашої країни ставить перед нами як внутрішній, так і зовнішній імператив з повної адаптації українського законодавства до вимог Європейського Союзу. Важливо наголосити, що українська держава активно працює над цим процесом. В підтвердження цього можна навести дані, які свідчать, що станом на початок 2023 року наша країна виконала майже 3\4 тих зобов'язань, які вона взяла на себе в рамках Угоди про асоціацію з ЄС¹²²⁶.

Більш детально зупинимось на питаннях нормативно-правового регулювання гендерного паритету в законодавстві України. Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від від 06.09.2012 № 5207-VI та розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року» від 25.03.2025 № 294-р гендерна рівність – рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності

¹²²⁶ Шевченко С. Кроки України в адаптації українського законодавства до європейських стандартів: історична ретроспектива і порядок денний. *Jurfem*. URL: <https://jurfem.com.ua/kroky-ukrayiny-v-adaptatsiyi-ukrayinskoho-zakonodavska-do-europeyskykh-standartiv/> (дата звернення: 13.11.2025).

суспільства^{1227; 1228}. Отже відразу можемо помітити два ідентичні формулювання, які закріплені в різних нормативно-правових актах. Таку ситуацію можна вважати невиправданим повторенням, що у майбутньому може стати причиною проблем. Наприклад, при внесенні змін у визначення або дефініцію потребуватимуть виправлень обидва акти. В негативному випадку це зможе призвести до колізії у визначенні основоположних термінів.

Протилежним поняттям до стану гендерного паритету можна вважати прояви гендерної дискримінації по відношенню до чоловіків та/або жінок. Національне законодавство також містить визначення цього терміну. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 № 5207-VI «дискримінація» – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за різними ознаками, серед яких є і стать, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними¹²²⁹. Деталізує це визначення Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 № 2866-IV. В цьому акті під «дискримінацією за ознакою статі» вважається ситуація, за якої особа та/або група осіб за ознаками статі, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами або привілеями в будь-якій формі, встановлений Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», крім випадків, коли такі обмеження або привілеї мають правомірну об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними¹²³⁰. Таким чином ми бачимо майже ідентичні фор-

¹²²⁷ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI станом на 30 трав. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²²⁸ Про внесення змін до Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 25.03.2025 № 294-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2025-r#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²²⁹ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI : станом на 30 трав. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²³⁰ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV станом на 19 груд. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

мулювання, що закріплені в обох актах, але на відміну від попереднього випадку, Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» дає дефініцію до загального терміну «дискримінація», а Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» безпосередньо деталізує його.

Отже, на основі наведених дефініцій можемо констатувати факт того, що дискримінація – це саме ситуація, яка склалася через наявність об'єктивних чи суб'єктивних причин, що дуже важливо для кваліфікації. Важливо наголосити, що раніше профільний Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» під дискримінацією мав на увазі «дії». Таке формулювання означало, що, наприклад, стан злочинної бездіяльності, коли суб'єкти публічної служби ігнорують порушення відповідних норм не могло вважатися дискримінацією. Також така дефініція де-факто не вважала проблемою історично сформовані архаїчні «традиції», коли, наприклад, участь жінок в політичному житті країни вважалося чимось неправильним¹²³¹. Таким чином сучасне формулювання вказує, що будь-яке умисне або випадкове допущення ситуації, коли представники однієї статі мають перевагу над іншими, буде вважатися порушенням національної антидискримінаційної політики. Як результат, така ситуація має, перш за все, не допускатися державою шляхом застосування дієвих привенційних заходів, в по-друге, – вирішуватись. Держава має забезпечити такий стан реалізації національної гендерної політики, коли чоловіки та жінки мають рівні можливості у всіх сферах суспільного життя, в особливості в системі публічної служби.

Для встановлення факту наявності або відсутності ситуації, коли десятиліття імперського «домострою» та придушення національної політичної активності спричинили невтішну ситуацію щодо належного балансу представників обох статей в органах публічної служби необхідно провести детальний та глибинний аналіз, одним із елементів якого є гендерне представництво жінок та чоловіків на відповідних посадах. Загальновідомий факт, що український парламент з 2019 року має найбільший відсоток жінок-депутаток а всю історію незалежності, що станом на 2025 рік складає

¹²³¹ Азаров: «Не жіноча справа проводити реформи». *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1988763.html> (дата звернення: 13.11.2025).

близько 21 %¹²³². Подібна ситуація склалася і в органах місцевого самоврядування. Нагадаємо, що в 2020 році були проведені вибори із застосуванням системи гендерного квотування¹²³³. Закономірно, що таке нововведення збільшило кількісне та відсоткове представництво жінок-кандидаток у відповідних списках майже на половину. В результаті проведених виборів 33 % сільськими, 21 % селищними та 7 % міським головами стали жінки¹²³⁴. В той же час через об'єднання окремих населених пунктів цей показник зменшився до 16,39 % та 20,96 % жінок-голів селищних та сільських рад відповідно. Загалом за результатами проведених виборів у 2020 році жіноче представництво в обласних, районних, міських, селищних та сільських радах склало 27,85 %, 34,14 %, 32,76 %, 37,6 % та 42,17 % відповідно¹²³⁵.

Наведені вище цифри хоча і демонструють позитивний вектор розвитку представництва жінок в окремих органах публічної служби, проте все ще часто є далекими від паритетного або балансного.

Дещо відмінною є ситуація в судовій системі України. Офіційні дані, які збирає та оприлюднює Державна судова адміністрація, показують, що 54 % всіх суддів України – це жінки. На посадах працівників апарату суду їх представництво є значно більшим – 82 %. Інші посади в цій системі також переважно представлені саме жінками¹²³⁶.

У той же час на основі показників гендерного представництва жінок в органах місцевого самоврядування та судової гілки влади можна помітити, що в цих сферах жінки обіймають менш престижні посади. Тобто

¹²³² Більше жінок, молоді та без кноподавства: аналітики розповіли про Верховну Раду дев'ятого скликання. *ZMINA*. URL: <https://zmina.info/news/bilshe-zhinok-molodi-ta-bez-knopkodavstva-analytyku-rozpovily-pro-verhovnu-radu-devyatogo-slykannya/> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²³³ Виборчий кодекс України : Кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²³⁴ Результати виборів-2015: кількість мерів, селищних та сільських голів. *Слово і Діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2015/11/26/infografika/polityka/rezultaty-vyboriv-2015-kilkist-meriv-selyshnyx-ta-silskyx-holiv> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²³⁵ Петрук Н., Сандалова Е. Чим нижче, тим більше: скільки жінок потрапили до місцевої влади? *Жінки – це 50 % успіху України*. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/chym-nyzhchij-riven-tym-bilshe-deputatok-skilky-zhinok-potrapiyly-do-mistsevoyi-vlady/> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²³⁶ Узагальнення гендерного складу апеляційних та місцевих судів України, Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь станом на 1 липня 2022 року. Державна судова адміністрація України. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/gender_01_07_22.pdf (дата звернення: 13.11.2025).

із збільшенням престижності посади відсоток жінок зменшується. Міські голови переважно чоловіки в той час, а жіноче представництво збільшується, що меншим є населений пункт. Подібна ситуація і з приводу посад в судах. З обережністю можна припустити, що подібні реалії при більш детальному аналізі може продемонструвати наявність елементів, які б кваліфікувалися саме як дискримінаційні, адже ми де-факто маємо ситуацію, яку доцільно вважати фактичним станом обмеженого доступу до сфери прийняття рішень. Це призводить до проблеми представництва жінок в органах влади. Як результат, їхні потенційні унікальні та специфічні новаторські пропозиції вирішення проблем менше враховуються при прийнятті рішень.

Можемо констатувати факт того, що такий результат був отриманий через те, що в законодавстві України відсутні чіткі норми, які б детально прописували процедури та механізми досягнення цілей, що задекларовані в загальних нормах-принципах. Як було зазначено раніше, такі приписи часто фіксуються в міжнародних актах, національних планах тощо. Вони декларують загальну мету, фіксують у відповідному нормативно-правовому акті блага правову ціль, але в той же час відсутність чіткого та детального механізму не дає можливості швидко та дієво її досягнути. Як результат, через таку недосконалу систему фіксації дієвих механізмів реалізації національної гендерної політики такі загальні приписи можуть носити частково фіктивний характер, бути малоефективними або взагалі виключно декларативними.

Таким чином можемо констатувати факт об'єктивної необхідності розробки, прийняття та контролю над реалізацією чітко сформульованих та закріплених процедур та механізмів, що покликані досягнути та ввести в дію положення, що зафіксовані в нормах-принципах, метою яких є досягнення гендерного паритету у системі публічної служби України.

2. Шляхи вирішення окремих недоліків законодавчого регулювання гендерного паритету

Вирішення проблем, пов'язаних з недосконалою системою реалізації національної гендерної політики, покладає на державу зобов'язання розробити та впровадити дієві механізми. Не секрет, що найбільш дієвим способом досягнення цілей, задекларованих в нормах-принципах, є закріплення відповідних зобов'язань в законодавстві.

Досвід країн-членів Європейського Союзу демонструє, що одним із найбільш дієвих способів імперативного забезпечення гендерного паритету в системі публічної служби є закріплення в нормативно-правових актах ряду позитивних дій. Це дасть змогу легально задекларувати дії та плани, які будуть безпосередньо забезпечувати паритетність в органах публічної служби. В той же час реалізація цієї ідеї потребує системного підходу, глибокого наукового опрацювання та розроблення принципово нових законодавчих ініціатив.

Перш за все, за доцільне було б системно доопрацювати нормативне закріплення поняття «позитивні дії» в Законах України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 09.08.2005 року та «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 року. Дефініція не відповідає принципу правової визначеності, адже не містить чітких критеріїв та яскраво виражених ознак того, чим же все таки є позитивні дії. Недостатньо зрозумілими та розмитими є формулювання про тимчасовість таких заходів, адже конкретної часової прив'язки законодавство України не містить. Не зрозуміло, чи такі позитивні дії мають діяти лише певний період часу, наприклад, 10 років з моменту запровадження, чи до моменту настання певних подій, наприклад, збільшення представництва жінок у відповідному органі до певного відсоткового показника. Без цих уточнень де-факто такі позитивні дії є постійними, що суперечить приписам закону.

Також деталізації потребує така дефініція як «правомірна об'єктивно обґрунтована мета». Для уникнення зловживань та потенційної недобросовісної практики важливо прописати ці критерії з одного боку достатньо чітко, з іншого боку не обмежити суб'єктів в належних інструментах досягнення гендерного паритету.

У контексті вищенаведеного корисним також було б розширити та урізноманітнити нормативно-правове регулювання позитивних дій в законодавстві України. Держава має не обмежувати себе лише гендерними квотами від час виборів до тих чи інших органів. Доцільним є глобалізація процесів залучення більшої кількості жінок або чоловіків до «нетрадиційних» або недопредставлених професій. Багато яких позитивних дій можуть мати м'який характер, не мати прямого впливу на гендерне представництво, а бути опосередкованих рушієм. Гармонійне поєднання та майстерне застосування жорстких та м'яких політик,

їх правове закріплення та реалізація дадуть можливість досягнути найкращого результату.

З вищенаведеного випливає інша проблема сучасного правового регулювання гендерного паритету, особливо в системі публічної служби – так званий імплементаційний дефіцит або імплементацій розрив (Implementation gap). В даному випадку це ситуація, в якій реалізація задекларованих в міжнародних договорах норм-принципів є недостатньою. Це стан практичної невідповідності об'єктивної правової та законодавчої реальності і тих зобов'язань, які взяла на себе наша держава¹²³⁷. Цю ситуацію можемо спостерігати на прикладі прийняття низки планів, цілей, завдань тощо і подальшого їхнього невиконання. Яскравим прикладом є ситуація, коли Україна, згідно з Цілями Розвитку Тисячоліття, поставила собі за ціль до 2015 року встановити показник в мінімум 30 % представників тої чи іншої статі в парламенті¹²³⁸. Дане завдання не виконано навіть станом на 2025 рік. Така формальність до виконання поставлених цілей частково знецінює їх, адже показує їхню фіктивність.

Імплементаційний розрив може виникати через ряд причин. Перш за все, як про це частково зазначалося раніше, це недосконале та часткове впровадження норм в національне законодавство, які покликані реалізувати приписи, що містяться в нормах-принципах. Без якісного, детального та обширного правового регулювання ідея назавжди залишиться ідеєю. Якщо держава вкотре задекларує принципи «недопущення дискримінації за ознакою статі» та «гендерної рівності», проте не прийме норм, які закріплять в національному законодавстві систему, що має на мені створити відповідні механізми та дієві політики – такі приписи залишаться нереалізованими.

По-друге, імплементаційний розрив виникає через фактичну неспроможність або відсутність відповідних обов'язків в уповноважених органах. Загальні формулювання про «забезпечення проведення єдиної державної політики, спрямованої на досягнення рівних прав та рівних можливостей

¹²³⁷ Implementation gap. Vocab, Definition, Explanations. *Fiveable*. URL: <https://fiveable.me/key-terms/introduction-to-public-policy/implementation-gap> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²³⁸ Марценюк Т. Залученість жінок у політику в Україні: суспільні, партійні та індивідуальні чинники. Гендер в деталях. URL: <https://genderindetail.org.ua/season-topic/polityka/zaluchenist-zhinok-u-politiku-v-ukraini-suspilni-partiyni-ta-individualni-chinniki-134949.html> (дата звернення: 13.11.2025).

жінок і чоловіків» або «забезпечення надання жінкам і чоловікам рівних прав та можливостей» не містять імперативних приписів, які б спонукали ці інституції дійсно працювати на досягнення гендерного паритету.

Враховуючи вищенаведене, очевидним стає факт того, що сучасне національне законодавство потребує деталізації закріплення конкретних прав і обов'язків уповноважених суб'єктів для здійснення ними своїх повноважень, що покликані забезпечити гендерний паритет у відповідній сфері. До прикладу, можна помітити, що Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 року в розділі II «Механізм забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» декларує обов'язки ряду органів, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. При більш детальному огляді стає очевидно, що ці переліки є доволі узагальненими та такими, що не дають можливості чітко встановити конкретні зобов'язання у сфері гендерного паритету. До прикладу, відповідно до статті 8 цього акту, Верховна Рада України уповноважена здійснювати лише 3 види дій: визначати основні засади гендерної політики, застосовувати у законодавчій діяльності принцип забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а також здійснювати парламентський контроль за виконанням законодавчих актів¹²³⁹. Такі загальні формулювання не сприяють якісному та ефективному впровадженню ідей, закладених в нормах-принципах.

Потенційно дієвим також може бути розробка системи відповідальності за неналежне виконання державних програм \ планів з досягнення гендерного паритету в системі публічної служби або за явне ігнорування суб'єктами своїх безпосередніх обов'язків у цій сфері. Законодавче закріплення норми-покарання може мати позитивний вплив. Наголошуємо, що такі заходи мають застосовуватись лише у випадку затвердження стратегій і планів, які теоретично та практично можуть бути реалізованими.

Таким чином можемо констатувати факт того, що імплементаційний розрив хоч і є серйозною проблемою на шляху досягнення гендерного паритету в системі публічної служби, але може бути поборений шляхом

¹²³⁹ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV : станом на 19 груд. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

належного законодавчого регулювання. Наповненість законодавства України належно деталізованими нормами, закріплення процедур їх реалізації та фіксація методів дотримання цих планів має якщо не повністю вирішити цю проблему, то звести її негативні наслідки до мінімуму.

3. Проблеми забезпечення гендерного паритету публічної служби на рівні законодавчого процесу

Враховуючи все вищесказане, можемо дійти до висновку про об'єктивну необхідність внесення ряду змін до законодавства України для покращення нормативно-правового регулювання гендерного паритету в системі публічної служби. В той же самий час законодавчий процес як первинний елемент творення законодавства і його перший етап також не позбавлений недоліків, які потребують додаткової уваги. Пропонуємо зупинитися на окремих з них.

Для того, щоб майбутнє законодавство було якісним та недискримінаційним, законопроекти мають проходити ряд перевірок, ключовою із яких можна вважати гендерний аналіз. Таке опрацювання проєктів законів є критично важливим інструментом при визначенні потенційного впливу на різні групи населення. Гендерна експертиза, в незалежності від того, яку назву вона має і яка інституція її проводить, повинна об'єктивно оцінити відповідну законодавчу ініціативу, виявити в ній існуючі або потенційні недоліки, вказати на них і за можливості запропонувати шляхи вирішення¹²⁴⁰.

Більше того, вимога з дотримання принципів гендерної рівності при здійсненні законотворення є зовнішнім політичним імперативом для України, який обумовлений євроінтеграційним вектором розвитку нашої країни. В такому випадку гендерний аналіз розглядається як первинний та обов'язковий елемент побудови якісного національного законодавства. Ця теза набуває особливого значення з урахуванням об'єктивної необхідності як в гармонізації національного законодавства відповідно до високих міжнародних стандартів, так і в банальній потребі деталізувати нормативно-правове регулювання забезпечення гендерного паритету в системі публічної служби.

¹²⁴⁰ Гендерно-правова експертиза. Південне міжрегіональне управління Міністерства юстиції. URL: [https://just-dnipro.gov.ua/files/upload/files/Гендерно-правова%20експертиза\(1\).pdf](https://just-dnipro.gov.ua/files/upload/files/Гендерно-правова%20експертиза(1).pdf) (дата звернення: 13.11.2025).

Для більшості сучасних цивілізованих країн необхідність застосування такого законодавчого фільтру є об'єктивно зрозумілою процедурою. Деякі країни приділяють цьому особливу увагу. До прикладу, уряд Канади активно застосовує так званий гендерно-орієнтований аналіз плюс (Gender-based Analysis Plus або GBA+). Такий фільтр для них є не просто формальністю, а реальним інструментом виявлення потенційних дискримінаційних норм. Офіційний сайт уряду канади містить детальну інформацію про формат GBA+, його змістовне наповнення та інституційне забезпечення¹²⁴¹.

Необхідність застосування гендерного аналізу також покликана умовами повномасштабного вторгнення в Україну, адже питання військової служби після 2022 року постало особливо гостро. Не секрет, що військова сфера з давніх часів і понині стереотипно вважається переважно чоловічою. В той же час запровадження законодавчих ініціатив у сфері безпеки та оборони, побудованих на принципі гендерного паритету та недопущення дискримінації за ознакою статі змогли б безпечілісно підсилити нашу державу. Така позиція допомогла б як під час активної фази війни, так і в період післявоєнної відбудови. Допущення недосконалого законодавства, яке через свої необґрунтовані обмеження не дає можливості повноцінно використовувати національний людський потенціал може бути критичним та екзистенційно небезпечним для існування нашої держави.

Інший законодавчий виклик, який виник на початку повномасштабного вторгнення – якість законодавства, прийнятого в стресових та кризових умовах. Дослідження демонструють, що значна частина актів, що були прийняті в березні 2022 року потребували внесення правок¹²⁴². Це вказує, що при більш детальному аналізі цих та інших актів, які приймали в подібних умовах, можуть бути виявлені недосконалості. Особливо це може бути критичним у таких сферах як військова служба, мобілізація, діяльність органів публічної служби в умовах воєнного стану в цілому тощо.

¹²⁴¹ What is Gender-based Analysis Plus. *Government of Canada*. URL: <https://www.canada.ca/en/women-gender-equality/gender-based-analysis-plus/what-gender-based-analysis-plus.html> (дата звернення: 13.11.2025).

¹²⁴² Законотворчість під дулом танка: наскільки стабільними виявились закони, прийняті в березні 2022-го. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/zakonotvorchist-pid-dulom-tank-a-naskilky-stabilnymy-vyyavlyys-zakony-priynyaty-v-berezni-2022-go/> (дата звернення: 14.11.2025).

На основі вищесказаного можемо констатувати факт того, що застосування гендерного аналізу в будь-яких його формах є об'єктивно необхідним. В той же час ця процедура може зіштовхнутися з рядом проблем та складнощів. Перш за все, на законодавчому рівні потрібно уніфікувати підхід до розуміння того, чим є гендерний аналіз. Вузький підхід вказує нам на те, що така процедура має аналізувати лише потенційний вплив на 2 суб'єкти: чоловіків та жінок. Широкий підхід, який є популярним в таких мультикультурних державах, як, наприклад, Сполучені Штати Америки, стверджує, що аналіз має бути ще глибшим: дослідженню підлягає вплив на чоловіків і жінок різних культурних, расових, релігійних прошарків тощо. За цією концепцією одні і ті ж норми можуть мати різний вплив, наприклад, на жінок різних рас.

У випадку застосування широкого підходу до гендерного аналізу наша держава може зіштовхнутися з такими проблемами як, наприклад, відсутність розробленої доктринальної концепції того, які додаткові категорії чоловіків та жінок мають досліджуватись. Це пов'язано з унікальністю кожної окремої країни. Сліпо запозичити досвід інших держав ми не можемо через відмінність історичних, культурних та інших аспектів, а розробка власної концепції може зайняти довгі роки. Це також породжує іншу проблему – відсутність експертів у конкретній вузькій сфері знань. В такому випадку умовний законопроект має пройти довгий шлях і бути проаналізованим чималою кількістю спеціалістів. Альтернативою є підготовка експертів широко профілю, що в контексті відсутності розробленої концепції гендерного аналізу може зайняти роки або десятиліття. Всі перелічені варіанти передбачають згуртовану та активну працю як представників публічної служби, так і неурядових організацій, а також врахування позицій членів академічної спільноти.

Особливу увагу важливо приділити питанню імперативності врахування висновків, наданих в результаті проведення гендерного аналізу. Наголошуємо на тому, що він не має бути фіктивним, не повинен виконувати роль декларативної процедури. Подібні проблеми можемо зараз прослідкувати, якщо звернути, що висновки ГНЕУ є необов'язковими для врахування¹²⁴³. Доцільно передбачити систему, яка б з одного

¹²⁴³ Наукова експертиза законопроектів: скільки ініціатив IX скликання рекомендувало відхилити ГНЕУ. *Слово і Діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/04/15/infografika/polityka/naukova-ekspertyza-zakonoprojektiv-skilky-iniciatyv-ix-sklykannya-rekomendovalo-vidxylty-hneu> (дата звернення: 14.11.2025).

боку зобов'язувала суб'єктів законодавчої ініціативи вносити відповідні правки, на які наголосили експерти, а з іншого – передбачити заходи, які б не дозволяли цим суб'єктам зловживати таким «правом вето».

Орім безпосередніх законодавчих процесів важливо наголосити і на іншій проблемі, яка не дає можливості належним чином закріплювати принципи гендерного паритету в публічній службі. Відсутність політичної волі може зупинити швидкі темпи розробки якісного гендерного законодавства. До прикладу законопроект № 9036 від 20.02.2023, який мав би забезпечити рівність прав чоловіків та жінок у сфері адміністративних правопорушень, який отримав схвальні висновки, проте більше двох років його доля залишалася невідомою. 17.07.2025 проект було відкликано¹²⁴⁴. Подібні зволікання є неприйнятними та такими, які сповільнюють наближення українського законодавства до європейських стандартів.

Ще однією проблемою, яка може виникнути при спробі наслідувати тенденції у процесі законотворення є застосування гендерно нейтральної лексики. Важливо, що в мовах, які не мають родів, ця проблема не виникає, адже форма слова не змінюється, що дає можливість створювати компактні формулювання. В українській же мові спроба адаптувати подібні ідеї стикнеться із проблемою громісткості та частого дублювання, що є небажаним. Це негативно впливає на зручність та легкість сприйняття актів, що є обов'язковим елементом якісного нормопроєктування.

Також виникають питання щодо застосування фемінітивів в нормативно-правових актах, адже окрім усталених і звичних для нас слів потенційним є вимога адаптації назв посад до відповідних трендів. Такі слова як, наприклад, «омбудсмен», потребують окремого суспільного та академічного дискурсу¹²⁴⁵. Мають бути поставлені всі крапки над «і» в контексті розуміння того, що є загальновизнаним та необхідним для застосування, а що є авторською філологічною новелою.

¹²⁴⁴ Проект Закону 9036 від 20.02.2023 про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. *Верховна Рада України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/41388> (дата звернення: 14.11.2025).

¹²⁴⁵ Луканов Ю. Фемінітиви не мають бути предметом сварок. *detector.media*. URL: <https://detector.media/blogs/article/207165/2023-01-19-femininityvy-ne-mayut-buty-predmetom-svarok/> (дата звернення: 14.11.2025).

Висновки

Таким чином, на основі аналізу законодавства України у сфері забезпечення гендерного паритету в системі публічної служби а також доктринальних джерел можна дійти наступних висновків.

По-перше, національне законодавство України хоч і містить якісно сформульовані норми, які закріплюють високі та демократичні стандарти щодо рівності прав та можливостей чоловіків та жінок, проте таке нормативно-правове регулювання не можна вважати повним та ефективним. Сучасний стан законодавчого впровадження можна назвати імплементаційним розривом, коли існують норми-принципи, але детального механізму його реалізації немає. Це призводить до малої ефективності таких приписів.

По-друге, для покращення національного законодавства в сфері гендерного паритету в публічній службі є об'єктивна необхідність в його покращення. Корисними будуть такі інструменти як розширення та деталізація нормативно-правового регулювання вказаної сфери та запровадження гендерного аналізу законопроектів.

По-третє, на етапі законотворення можуть виникнути ряд проблем, які потребуватимуть обов'язкового вирішення. Ключовими із них можна вважати імперативність гендерного аналізу законопроектів, професійність експертів, які здійснюватимуть таку експертизу, відсутність політичної волі, складність здійснення глибинного гендерного аналізу та проблеми із впровадження гендерно нейтральної лексики. Всі ці аспекти можуть мати крайні негативний вплив на ефективність реалізації національної гендерної політики та формування якісного законодавства у сфері публічної служби.

Анотація

Цей розділ присвячений всебічному та ґрунтовному аналізу поточного стану реалізації національної гендерної політики України в системі державної служби. Актуальність цього дослідження зумовлена об'єктивною необхідністю забезпечення якісної нормативно-правової бази, що регулює питання гендерного паритету в нашій країні. По-перше, Україна взяла на себе низку міжнародних зобов'язань, які покладають на неї відповідальність за впровадження та дотримання антидискримінаційної гендерної політики. Дотримання цих зобов'язань є ключовим компонентом у процесі європейської інтеграції. По-друге, очевидно, що гендерний

паритет є невід'ємною складовою будь-якої сучасної цивілізованої держави. Основною метою цього дослідження є аналіз якості українського законодавства у сфері гендерної рівності в системі державної служби.

Результати здійсненого дослідження вказують на існування ряду серйозних проблем в законодавчому регулюванні гендерного паритету в системі публічної служби. Відсутність належного та достатнього детального закріплення норм, які покликані забезпечити реалізацію високих принципів, є причиною недостатньо високих темпів розвитку національної гендерної політики. Це спричиняє розрив між загальною метою, яка знайшла своє закріплення в імплементаційних міжнародних актах, та об'єктивною реальністю, коли національні плани та стратегії не виконуються. Здійснений аналіз вказує на наявність таких недоліків, як імплементаційний розрив, відсутність обов'язковості врахування позицій експертів під час аналізу якості законопроектів, складність здійснення глибинного гендерного аналізу та проблеми із впровадження гендерно нейтральної лексики.

Дослідження має теоретичне та практичне значення. Розділ сприяє кращому розумінню поточного стану нормативно-правового регулювання гендерного паритету в системі публічної служби, а також вказує на його недоліки та пропонує способи вирішення цих проблем.

Ключові слова: *гендерний паритет, система публічної служби, імплементація, міжнародні правові стандарти.*

Список використаних джерел:

1. Implementation gap. Vocab, Definition, Explanations. *Fiveable*. URL: <https://fiveable.me/key-terms/introduction-to-public-policy/implementation-gap> (дата звернення: 13.11.2025).
2. What is Gender-based Analysis Plus. *Government of Canada*. URL: <https://www.canada.ca/en/women-gender-equality/gender-based-analysis-plus/what-gender-based-analysis-plus.html> (дата звернення: 13.11.2025).
3. Азаров: «Не жіноча справа проводити реформи». *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1988763.html> (дата звернення: 13.11.2025).
4. Більше жінок, молоді та без кнопокдавства: аналітики розповіли про Верховну Раду дев'ятого скликання. *ZMINA*. URL: <https://zmina.info/news/bilshe-zhinok-molodi-ta-bez-knopkodavstva-analitiky-rozpovily-pro-verhovnu-radu-devyatogo-sklykannya/> (дата звернення: 13.11.2025).

5. Виборчий кодекс України : Кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

6. Гендерно-правова експертиза. *Південне міжрегіональне управління Міністерства юстиції*. URL: [https://just-dnipro.gov.ua/files/upload/files/Гендерно-правова%20експертиза\(1\).pdf](https://just-dnipro.gov.ua/files/upload/files/Гендерно-правова%20експертиза(1).pdf) (дата звернення: 13.11.2025).

7. Законотворчість під дулом танка: наскільки стабільними виявились закони, прийняті в березні 2022-го. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/zakonotvorchist-pid-dulom-tanka-naskilky-stabilnymy-vyyavylys-zakony-priynyati-v-berezni-2022-go/> (дата звернення: 14.11.2025).

8. Луканов Ю. Фемінітиви не мають бути предметом сварок. *detector.media*. URL: <https://detector.media/blogs/article/207165/2023-01-19-feminivityv-ne-mayut-buty-predmetom-svarok/> (дата звернення: 14.11.2025).

9. Марценюк Т. Залученість жінок у політику в Україні: суспільні, партійні та індивідуальні чинники. *Гендер в деталях*. URL: <https://genderindetail.org.ua/season-topic/polityka/zaluchenist-zhinok-u-politiku-v-ukraini-suspilni-partiyni-ta-individualni-chinniki-134949.html> (дата звернення: 13.11.2025).

10. Наукова експертиза законопроектів: скільки ініціатив IX скликання рекомендувало відхилити ГНЕУ. *Слово і Діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/04/15/infografika/polityka/naukova-ekspertyza-zakonoproyektiv-skilky-inicziatyv-ix-sklykannya-rekomenduvalo-vidxylyty-hneu> (дата звернення: 14.11.2025).

11. Петрук Н., Сандалова Е. Чим нижче, тим більше: скільки жінок потрапили до місцевої влади?. *Жінки – це 50 % успіху України*. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/chym-nyzhchyy-riven-tym-bilshe-deputatok-skilky-zhinok-potrapyly-do-mistsevoyi-vlady/> (дата звернення: 13.11.2025).

12. Про внесення змін до Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 25.03.2025 № 294-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2025-r#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

13. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV : станом на 19 груд. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 13.11.2025).

14. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI : станом на 30 трав. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 13.11.2025).
15. Проект Закону 9036 від 20.02.2023 про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. *Верховна Рада України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/41388> (дата звернення: 14.11.2025).
16. Результати виборів-2015: кількість мерів, селищних та сільських голів. *Слово і Діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2015/11/26/infografika/polityka/rezultaty-vyboriv-2015-kilkist-meriv-selyshhnyx-ta-silskyx-holiv> (дата звернення: 13.11.2025).
17. Узагальнення гендерного складу апеляційних та місцевих судів України, Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь станом на 1 липня 2022 року. *Державна судова адміністрація України*. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/gender_01_07_22.pdf (дата звернення: 13.11.2025).
18. Шевченко С. Кроки України в адаптації українського законодавства до європейських стандартів: історична ретроспектива і порядок денний. *Jurfem*. URL: <https://jurfem.com.ua/kroky-ukrayiny-v-adaptatsiyi-ukrayinskoho-zakonodavska-do-europeyskykh-standartiv/> (дата звернення: 13.11.2025).

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ:

Берлач А. І., доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України.

Задирака Н. Ю., доктор юридичних наук, професор.

Білокурська О. В., кандидат юридичних наук, доцент.

Чернишова В. Ю., доктор філософії в галузі права.

Малюга А. Ю., доктор юридичних наук, професор.

Булкат М. С., доктор юридичних наук, професор.

Колпаков В. К., доктор юридичних наук, професор.

Лученко Д. В., доктор юридичних наук, професор.

Федчишин С. А., доктор юридичних наук, професор.

Школик А. М., доктор юридичних наук, професор.

Друцун Т. І., кандидат юридичних наук.

Легеза Ю. О., доктор юридичних наук, професор.

Євтушенко Д. С., доктор філософії в галузі права.

Проневич О. С., доктор юридичних наук, професор.

Махно А. А., аспірант.

Коломоець Т. О., доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений юрист України.

Ольшевська Ю. М., доктор філософії в галузі права.

Карабін Т. О., доктор юридичних наук, професор.

Лазур Я. В., доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України.

Сопілко І. М., доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України.

Хомишин І. Ю., доктор юридичних наук, професор.

Губанов О. О., доктор юридичних наук, професор.

Спасенко В. О., кандидат юридичних наук, доцент.

Литвин Н. А., доктор юридичних наук, професор.

Процько М. І., аспірант.

Белікова М. І., кандидат юридичних наук, доцент.
Георгієвський Ю. В., доктор юридичних наук, професор.
Миронюк Р. В., доктор юридичних наук, професор.
Приймаченко Д. В., доктор юридичних наук, професор.
Ольшевський П. М., аспірант.
Янюк Н. В., кандидат юридичних наук, доцент.
Ковтун М. С., кандидат юридичних наук, доцент.
Мацелюх І. А., доктор юридичних наук, професор.
Корнеев П., докторант
Бжезіцький Т., доктор габілітований, професор.
Крайній П. І., кандидат юридичних наук, доцент.
Діхтієвський П. В., доктор юридичних наук, професор.
Пашинський В. Й., доктор юридичних наук, професор.
Ковбас І. В., доктор юридичних наук, професор.
Губанова Т. О., доктор юридичних наук, професор.
Курінний Є. В., доктор юридичних наук, професор.
Корнута А. М., доктор юридичних наук, доцент.
Махно В. А., аспірант.

Наукове видання

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ ТРАДИЦІЄЮ
ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ**

Колективна монографія

Верстка та обкладинка

В. Грицик

Технічний редактор

О. Гринюк



Г Е Л Ї В Е Т И К А
В И Д А В Н И Ч И Й Д І М

WWW.HELVETICA.UA

Підписано до друку 05.01.2026 р. Формат 60х84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Warnock. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 51,50. Наклад 300.
Замовлення № 0126м-001.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.