

Солоткий С. А. – заступник керівника Правового департаменту Секретаріату Конституційного Суду України, м. Київ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4291-695X>

Концептуальні засади державної служби в Україні: проблемні питання

Розбудова Української держави після проголошення незалежності України, процеси інтеграції до світової спільноти ставлять перед Україною нові виклики, одним з яких можна вважати потребу в оптимізації здійснення державою своїх функцій, зокрема за допомогою державного апарату. Метою цієї статті є спроба розглянути питання щодо подальших шляхів удосконалення інституту державної служби з огляду на низку сутнісних моментів, які нині є не висвітленими, або ж висвітленими частково. Методологічна основа дослідження базується на методі порівняльного аналізу, а також історичному та психологічному методах. Новизна досліджуваної теми полягає в сучасному погляді автора на правовідносини, що склалися в межах існування й розвитку інституту державної служби в Україні. У висновках акцентовано, що визначення державної служби як публічної сприятиме істотному підвищенню ефективності боротьби з корупцією, адже обмеження, які сьогодні пов'язують із проходженням державної служби, матимуть особливу вагу й сенс тоді, коли вони стосуватимуться публічних осіб.

Ключові слова: державна служба; публічна служба; функції держави; державний апарат; повноваження.

Вступ

Розбудова Української держави після проголошення незалежності України, процеси інтеграції до світової спільноти ставлять перед Україною нові виклики.

Одним із них можна вважати необхідність оптимізації здійснення державою своїх функцій, зокрема за допомогою державного апарату. Ще 1993 року було прийнято Закон України «Про державну службу», який визначив поняття державної служби, правовий статус державного службовця, зокрема й певні його соціальні аспекти.

Зазначений Закон регулював відповідні правовідносини понад 20 років, після чого було здійснено спробу реформування державної служби, унаслідок чого було прийнято новий Закон від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» (далі – Закон № 889).

Наразі дискусії щодо подальших шляхів удосконалення інституту державної служби зазначений Закон не припинив, а навпаки, значно поширив.

Так, відповідно до пояснювальної записки до проєкту Закону України¹ «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади»: «практична реалізація Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» довела його невиваженість і зайву бюрократизацію процесу призначення на посади державної служби та звільнення з них, стимулювання безвідповідальності та безкарності державних службовців. Це вимагає невідкладного проведення комплексних заходів щодо

реформування чинної неефективної системи державної служби»² ("Zakon Ukrainy", 2019).

Слід зауважити, що наукові публікації щодо реформування державної служби як вітчизняних фахівців (Melnychuk, 2021; Stets, 2020; Ishchenko, Mishchuk, & Radko, 2019; Havryltsiv, & Lukianova, 2019; Prudyus, 2016), так й іноземних (Bason, & Austin, 2021; Dinca, 2021; Zulkarnain, & Prasojo, 2021; Klenk, & Reiter, 2019 та ін.), на думку автора, свідчать, що розв'язання цього питання потребує глибшого системного аналізу та вироблення обґрунтованих пропозицій для оптимізації правового регулювання у сфері публічного адміністрування.

Мета і завдання дослідження

Метою та завданням цієї статті є дослідження концепту державної служби/державного управління з огляду системного підходу комплексу сутнісних моментів, які нині є не висвітленими або ж висвітленими частково. Робота автора на посадах державної служби, зокрема й керівних (понад 20 років), дає змогу дослідити певні проблемні аспекти практичної реалізації законодавства про державну службу й сформувати власне бачення шляхів подальшого удосконалення законодавства про державну службу. Таке бачення є власною думкою автора статті, який, зважаючи на наукові доробки з цього питання, окреслює проблематику та долучається до дискусії.

Виклад основного матеріалу

Наведена вище вказівка на неефективність нового Закону «Про державну службу» стосу-

¹ Зазначений законопроект прийнято як Закон України від 19 вересня 2019 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» № 117-IX.

² Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291.

валася лише окремих (значущих) аспектів відповідного правового регулювання. Однак й останні законодавчі зміни обходили онтологічні, теоретичні та саме концептуальні засади державної служби, її сутнісні ознаки й характеристики. Окрім того, можна припустити, що недостатня системність і світоглядність породжує хибність сьогodнішньої концепції державної служби та знижує ефективність функціонування однойменного правового інституту.

Одним зі стрижневих можна вважати питання відповідного понятійного апарату, наприклад, таким є онтологічне питання: чому служба в органах державної влади та їх апараті є державною? З одного боку, поняття «державна служба» в Україні має певні конституційні підвалини. Так, за ч. 2 ст. 38 Конституції України громадяни мають рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Однак, очевидно, що відповідна служба переважно є публічною, адже саме ознака публічності є визначальною й такою, що зобов'язує, наприклад, до відкритості й гласності функціонування державного органу; інформація, яку орган державної влади зобов'язаний оприлюднювати, теж є публічною, зрештою, й сама присяга державного службовця адресована Українському народові, хоча, за логікою, поняття «державна служба» мала б бути адресована саме державі.

В умовах сьогodення можна стверджувати, що українське законодавство ще не позбулося тієї, здебільшого рудиментарної, доктрини, в основі якої перебуває інша парадигма цінностей, де саме державі, а не людині та суспільству належить головна роль. Свого часу В. Б. Авер'янов зауважував, що в основі адміністративно-правової доктрини перебуває «державноцентристська» ідеологія, у якій державницькі інтереси переважають над інтересами людини та, зрештою, усього суспільства. Підґрунтям нової адміністративно-правової доктрини, на думку вченого, має бути протилежна – «людиноцентристська» ідеологія, згідно з якою, держава повинна «служити» інтересам громадян (тобто діяти на благо людини та суспільства) шляхом всебічного забезпечення пріоритету їхніх прав, свобод і законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації (Averjanov, 2006).

Поділяючи цю думку, зазначимо, що не слід недооцінювати інерційні процеси, що тривали з часу розпаду СРСР та проголошення Україною своєї незалежності. Від цих подій до прийняття закону «Про державну службу» пройшло обмаль часу, практично всі органи державної влади ще не зазнали кардинальних структурних, функціональних і кадрових змін, а головне – змін у правосвідомості. Отже, поява саме «державної» служби як продукту «державницької» концепції

адміністративного права не була неочікуваним кроком у царині адміністративних відносин.

Слід визнати, що визначення поняття «державна служба» за Законом України «Про державну службу» № 3723 було більш універсальним і сутнісно наближеним до ознак публічної служби, аніж аналогічне визначення в новому Законі України «Про державну службу». Так, відповідно до ст. 1 Закону України № 3723, державна служба в Україні є професійною діяльністю «осіб, які займають посади в державних органах і їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження».

Новий Закон України «Про державну службу», на нашу думку, лише текстуально поглибив поняття державної служби, яке, згідно зі ст. 1 цього документа, зводиться до того, що такою є публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи програм, концепцій, стратегій, законів, міжнародних договорів та інших нормативно-правових актів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Таким чином, новий Закон України «Про державну службу» в гносеологічному сенсі справляє парадоксальне враження. Бувши спрямованим (принаймні на рівні дефініцій) на забезпечення якісними кадрами такої служби, з метою ефективного виконання функцій держави, він містить норми, які ускладнюють відповідну діяльність. Системним його недоліком є передусім те, що норми вкотре стосуються лише питань управління та зовсім не враховують особливостей проходження державної служби в різних органах державної влади, різних гілок державної влади, а також того, що працівники, які працюють в органах державної влади, здійснюють різні, подекуди навіть не пов'язані зі здійсненням публічних, управлінських функцій.

Крім того, не всі органи державної влади залучені до процесу окреслених функцій, за винятком «реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством». Однак законодавчий прийом окреслення конкретних повноважень і зазначення «інших» повноважень свідчить про те, що стрижневою функцією є конкретно визначені повноваження. Інші ж, безумовно, можуть бути, але це зумовлено ключовими повноваженнями. Виникає питання, як повноваження, визначені Законом України «Про державну службу», можуть здійснюватися, наприклад, у судах, Конституційному Суді України, у системі прокуратури? Адже ці, хоч і неповно перелічені органи державної влади, реалізують повноваження, які мало або ж зовсім не корелюють із тими функціями, задля яких здійснюють повноваження державні службовці, з огляду на зміст ст. 1 Закону України «Про державну службу». Позитивними можна визнати останні зміни до зазначеного закону, за якими керівник державної служби в апараті органу законодавчої та судової влади може оцінювати результати службової діяльності державних службовців, зважаючи на особливості проходження державної служби в апараті таких органів (законодавчі зміни до ст. 44 Закону України «Про державну службу» – новий абзац ч. 11 ст. 44), але ці зміни є локальними, оскільки стосуються лише оцінювання результатів службової діяльності.

Слід зауважити, що про потребу в диференціації особливостей проходження державної служби в різних органах державної влади зазначив Ю. Битяк. Учений акцентував на необхідності прийняття Закону про службу в органах виконавчої влади та їх апараті, а також зазначив необхідність відповідної законодавчої регламентації та порядку проходження державної служби в системі законодавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування (Бутиак, 2006).

Таким чином, слід зробити ремарку про те, що чинне законодавство має приклади, коли функціонування органів публічної влади зовсім не обов'язково супроводжується наявністю в працівників, функціонально найбільш наближених до публічних осіб відповідного публічного органу, статусу державних службовців. Наприклад, помічники суддів, помічники та наукові консультанти суддів Верховного Суду, Конституційного Суду України не є державними службовцями, їхній статус визначено відповідними законами. Щоправда, виникає питання: чому ж тоді працівники апаратів цих органів мають статус державних службовців?

Наведені приклади свідчать про те, що «державна служба» не є обов'язковим компонентом функціонування органів публічної влади. Ключову роль наразі має не «державність», а публічність органу влади, поширення його

юрисдикції. Саме вона зобов'язує його діяти гласно, відкрито й прозоро, що й означає його легітимізацію передусім в суспільстві. Саме такий підхід найповніше відтворює вияв «людино-центристської» парадигми цінностей у царині публічних правовідносин.

Отже, поняття «публічна служба», на нашу думку, є більш адекватним стосовно сутності цієї служби. Адже, з огляду на те, що головним обов'язком держави є утвердження й забезпечення прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України), цілком логічно (і це впливає зі змісту присяги), що, здійснюючи відповідні функції, публічна особа служить Українському народові. Саме тому вважаємо, що, здійснюючи подальше реформування державної служби, слід приділити належну увагу питанню відповідного термінологічного апарату, який повинен найповніше відображати дійсний зміст відповідної діяльності. Зрештою, саме публічність державної служби сприятиме чіткому й зрозумілому відмежуванню тих видів діяльності держави, які не можуть здійснюватися інакше, ніж публічно. Це передусім сприятиме запровадженню різноманітних форм співіснування тієї діяльності, яка є публічною, із тією, яка не є публічною, але спрямована на досягнення цілей публічної діяльності.

Водночас, вирізнення служби як публічної матиме наслідком й охоплення сферою відповідної дії й тих суб'єктів, діяльність яких перебуває поза межами нормативного регулювання питань, пов'язаних зі здійсненням цими особами публічних функцій. Йдеться про тих осіб, яким делеговано здійснення певних публічних функцій (наприклад, приватні нотаріуси, аудиторів, бюро технічної інвентаризації тощо).

Безумовно, таке розрізнення повинно зумовлювати й різний правовий статус відповідних осіб, зокрема й обсяг і характер відповідних обмежень, властивих публічній діяльності. Нині є досить дивним і нелогічним існування однакових за обсягом і змістом обмежень, які властиві, наприклад, суддям чи народним депутатам, державним службовцям, діяльність яких мало, або ж взагалі не впливає на прийняття відповідних рішень. Питання можна поставити ширше: чим саме зумовлена потреба в існуванні значного обсягу обмежень для таких осіб, якщо публічної діяльності вони не здійснюють, а результати їхньої діяльності, хоча й зумовлені потребами публічної служби, однак не завжди покладаються в основу відповідних рішень (наприклад, коли рішення має ухвалюватися колегіально)?

З огляду на вищевказане, зазначимо, що така тотальність закону є не лише невиправданою, зважаючи на розподіл функцій, які здійснюють в органі публічної влади, а є неспіврозмірною саме через їхню широкую диференціацію, оскільки частина з них зумовлена потребами публічної

служби (хоча й вони не є публічними), а частина – потребами, пов'язаними лише з фактом виникнення (створення) та фізичного функціонування відповідного публічного органу.

Виникає ще одне концептуальне питання: які саме повноваження здійснюють державні службовці? За обома визначеннями поняття «державної служби» як у попередньому, так і в новому Законі України «Про державну службу», державні службовці здійснюють повноваження.

У найзагальнішому вигляді повноваження – це офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ.

Повноваження в теорії управління опосередковують владні відносини між керівним і підлеглим учасниками цих відносин (тобто, це право керування).

У теорії держави і права повноваження – засіб впливу суб'єкта на правову поведінку об'єктів (Shevchenko, & Starostiuk, 2017), у політології – це й право, і спроможність схилити до виконання пропозицій, приписів чи настанов, не вдаючись до переконань, переговорів чи сили (Reeve, 2009).

На нашу думку, повноваження є одночасно і правом, і обов'язком. Особа, що володіє повноваженнями, має певні додаткові можливості, проте не може використовувати їх на свій розсуд, а тільки у формально визначений спосіб. Тому справедливо буде зауважити, що повноваження є обов'язком здійснити (реалізувати, застосувати) конкретне суб'єктивне право.

Публічні повноваження – повноваження органів і посадових осіб публічної (політичної) влади: органів державної влади, місцевого самоврядування. Характерною їхньою ознакою є невизначено велике коло зобов'язаних осіб, які протистоять власнику повноважень. Публічні повноваження досліджують переважно в галузях конституційного та муніципального права.

Владні повноваження – офіційне формально визначене право наділеного владою нав'язувати свою волю (приймати рішення, віддавати накази, розподіляти ресурси тощо) для досягнення бажаних організаційних результатів. Сторонами владних повноважень є суб'єкт влади (державної, релігійної, корпоративної тощо) та підлеглий об'єкт. Владні повноваження є предметом дослідження теорії та філософії права, політології, адміністративного права.

Дослідниця А. В. Солонар поняття «повноваження» окреслює таким чином: повноваження як сукупність прав та обов'язків; повноваження як складовий елемент компетенції; повноваження як функції (Solonar, 2014).

Наведене визначення має принципово важливі компоненти. В аспекті досліджуваного питання повноваження є, по-перше, публічними, по-друге, вони забезпечуються примусом, третім важливим

моментом є те, що повноваження реалізуються в чітко визначеній правовій площині, тобто не можуть бути здійснені на власний розсуд. Ще одним важливим моментом є наявність відповідальності, зокрема кримінальної, за перевищення повноважень, службову халатність (до якої належать бездіяльність або неналежне виконання обов'язку), зловживання повноваженнями та, власне, бездіяльність. На нашу думку, розгляд «повноважень» як сукупності прав та обов'язків у контексті служби тим паче державної, позбавлений сенсу, оскільки права й обов'язки як повноваження притаманні всім державним чи недержавним утворенням, створеним заради певної мети. Отже, права й обов'язки є необхідним і базовим (але не єдиним) компонентом повноважень.

Враховуючи наведене, виникає питання: чи всі державні службовці мають і здійснюють саме повноваження? Очевидно, що ні. Значну частину роботи державних службовців складають фактично трудові відносини, змістом яких є виконання своїх посадових обов'язків, зумовлених публічним статусом органу влади чи особи, але не тотожних публічній діяльності. Тобто, за відсутності ознак публічності, очевидно, може йтися лише про базовий компонент повноважень – наявність прав та обов'язків, якого недостатньо задля виникнення статусу публічного/державного службовця. Це жодним чином не применшує значущості такої роботи, однак, особливо в аспекті певних законодавчо визначених обтяжень, гіперболізує її.

Саме тому підґрунтям правового регулювання питань реалізації державою своїх функцій через відповідні органи влади повинно бути чітке виокремлення за критерієм публічності, а не за фактом «роботи на державу» (Бутиак, 2006). Те, що робота оплачується коштом Державного бюджету України, також не може слугувати переконливою та достатньою підставою для того, щоб усі, хто отримує дохід коштом держави, мали б не тільки однаковий статус, а й фактично однакові обмеження, притаманні публічній службі.

Також факт отримання заробітної плати коштом Державного бюджету України сам по собі не свідчить про публічність усієї роботи, яку виконують у державній установі.

Передбачаючи заперечення про те, що за моделі публічної, а не державної служби відповідний штат працівників може набути гігантських розмірів і стати непомірним тягарем для Державного бюджету України, можемо заперечити, що навпаки, повноцінному й повному державному фінансуванню підлягатимуть лише ті працівники, чия діяльність не може бути іншою, крім публічної. Ті ж з працівників, які здійснюють певного роду експертну, дослідницьку діяльність, або діяльність, пов'язану із забезпеченням функціонування публічного органу чи публічної особи (обслуговуючий персонал), можуть фінансуватися коштом

Державного бюджету України за умови належного фінансово-економічного обґрунтування необхідності в їхній діяльності в разі здійснення органом публічної влади (публічною особою) своїх владних повноважень. Потреба в належному обґрунтуванні відповідних фінансових витрат може стати як запобіжником безпідставного розширення штату працівників державного органу, так і певним стимулюючим фактором для роботи в системі органів публічної влади тих із них, які можуть показати найкращі результати роботи, що сприятиме реалізації органом (особою) публічних функцій. Це слугуватиме розв'язанню питання чинної надто формалізованої процедури підвищення кваліфікації державних службовців, яка, до речі, зовсім не враховує особливостей державної служби в різних органах різних гілок влади.

Варто згадати й про соціальний аспект проблеми. Як попереднє, так і чинне законодавство про державну службу охоплює різні сегменти діяльності публічного органу, які не завжди зумовлені саме публічною діяльністю. Така просякнутість законодавства, на нашу думку, й сприяла появі численного прошарку осіб, які мають «спеціальні» пенсії, і донедавна мали такі ж умови їх кореляції. Наприклад, відповідно до ст. 37-1 Закону України «Про державну службу» 1993 року, перерахунок пенсій державним службовцям проводився в разі підвищення заробітної плати працюючим державним службовцям. У новому Законі України «Про державну службу» немає таких норм, проте зазначено, що пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», у якому також не передбачено особливостей у пенсійному забезпеченні колишніх державних службовців.

Те, що законодавець не наділив державних службовців певними соціальними (пенсійними) привілеями, можна розцінювати так, що сама по собі державна служба (принаймні, у тому вигляді, в якому вона існує зараз) не є особливим видом діяльності, яка потребує додаткових гарантій соціального захисту.

Однак, у цьому разі ми знову повертаємося до диспропорцій у правовому регулюванні. Власне, суть такої диспропорції законодавства про державну службу й полягає в тому, що державний службовець будь-якого рангу в межах будь-якої категорії має більше обов'язків й обмежень, аніж прав, незалежно від того, чи здійснює він публічні функції, чи ні. Безумовно, на законодавчому рівні державні службовці мають певні компенсаторні механізми від таких обмежень (триваліші відпустки, різного роду надбавки тощо), однак це мало впливає на саму суть питання: чи є такий підхід єдино можливим,

а, скоріше, – необхідним й доцільним з огляду на сутність тієї роботи, яка не є публічною?

Таким чином, нині є актуальним окреслення оптимальних шляхів розв'язання зазначених проблем як на теоретичному, так і на законодавчому рівнях.

Як уже зазначалося, питання подальшого реформування відносин, у яких держава бере участь в особі відповідних органів влади чи публічних осіб, тісно пов'язане з принципово іншою концепцією правової доктрини, у якій саме людина, а не держава посідає ключове місце. Доповнюючи В. Б. Авер'янова, можна зазначити й те, що «людиноцентризм» має охоплювати не лише сферу, власне, реалізації публічною владою своїх повноважень, але й ті правовідносини, що виникають у процесі здійснення публічних функцій і які прямо з ними не пов'язані, але ними зумовлені (трудові правовідносини всередині відповідного органу публічної влади). Наразі йшлося про надмірну обтяжливість нового Закону України «Про державну службу», відсутність у ньому диференційованих підходів до врегулювання цілого спектру правовідносин.

На нашу думку, подолання цих явищ перебуває у закладенні «людиноцентристської» концепції у визначенні служби як публічної, тобто такої, яка здійснюється задля реалізації головного конституційного обов'язку держави – утвердження та забезпечення прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України). Сприйняття такої концепції сприятиме не лише подальшому розвитку науково-дослідницької думки, а як наслідок матиме запровадження адекватного правового регулювання.

Таким чином, розглянемо, в чому полягає адекватність.

По-перше, саме публічність діяльності є головним критерієм виокремлення функціонування як органів влади, так й інших осіб, яким делеговано публічні функції як таких, що здійснюють публічну владу або повноваження. Очевидно, що Закон України «Про державну службу» потребує відповідних змін. Саме в цьому законі має бути визначено державну службу як публічну, з одночасним встановленням посад в органах державної влади, які не можуть бути іншими, ніж публічні. Головним критерієм є наявність в осіб, які обіймають відповідні посади, не тільки прав й обов'язків як базового компонента повноважень, а й усього спектра компонентів, які дають змогу зробити висновок щодо того, що особа має в наявності повноваження, що й має охоплювати поняття «державна служба».

Такий підхід сприятиме чіткому визначенню, яка саме діяльність є публічною, з відповідними обмеженнями, пов'язаними зі здійсненням публічних повноважень, та відповідним комплексом правових гарантій публічної діяльності. Не є доцільним передбачати конкретне коло посад, які

належать до публічних, якщо існують відповідні, чіткі й зрозумілі критерії самої публічності. Така казуїстика як наслідок матиме лише внесення численних змін до відповідного переліку й потенційно може створити штучні колізії. Зауважимо, що саме публічна діяльність потребує прискіпливішої уваги з огляду на її кадровий склад, що потребує відповідних конкурсних процедур.

По-друге, предметом правового регулювання правовідносин, пов'язаних із упорядкуванням діяльності органу публічної влади стане визначення не якогось особливого статусу залучених до неї осіб, а питання функціонування такого органу. Серед кола питань, безперечно, має бути врегулювання й питання трудових правовідносин усередині самого публічного органу, що пов'язуватиметься насамперед з особливостями функціонування органу. Тому й питання праці в ньому зумовлюватимуться його відповідним функціональним призначенням. Безперечно, у такому випадку належної уваги потребуватимуть питання прийняття на роботу, трудових гарантій працівників, кар'єри, звільнення з відповідного місця роботи тощо.

Наукова новизна

Науковою новизною є те, що проаналізовані автором актуальні питання, пов'язані з оптимізацією державного апарату, майже не досліджувалися в Україні з огляду системного переосмислення функцій держави.

Висновки

Аналіз сучасних наукових досліджень і чинного законодавства свідчить про те, що визначення державної служби як публічної істотно сприятиме підвищенню ефективності

боротьби з корупцією в Україні. Адаже обмеження, які сьогодні пов'язують із проходженням державної служби, матимуть особливу вагу й сенс тоді, коли вони стосуватимуться публічних осіб. Відповідно, вони є надмірним обтяженням для значної частини сьогоднішніх державних службовців, лівова частина з яких виконує фактично посадові обов'язки з обслуговування самого державного органу й не впливає та й не може впливати на прийняття ним рішень. Водночас органи, які уповноважені на боротьбу з корупцією, матимуть фізичну змогу приділяти пильну увагу тим фактам, які свідчать про те, що публічні повноваження відповідна особа використовує на власну користь (Korchak, 2017).

Окреслена автором статті проблематика, очевидно, не охоплює всі складні та неоднозначні питання реформування інституту державної служби в Україні. Автор також усвідомлює й те, що запропоновані шляхи розв'язання цих питань не є єдино можливим варіантом розвитку реформаторських процесів. Утім, очевидним є той факт, що таке реформування повинно відбуватися не через «зміни вивіски», а бути результатом докорінного переосмислення місця й ролі держави в процесі розвитку суспільства. Водночас відповідні законодавчі зміни й уточнення (насамперед щодо змісту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади») мають бути системними й узгодженими з положеннями Конституції України, законодавства, що регулює діяльність Офісу Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, прокуратури, органів місцевого самоврядування, що дасть змогу розв'язати проблеми, на які було акцентовано у статті.

REFERENCES

- Averianov, V. (2006). Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozysii [New doctrine of Ukrainian administrative law: conceptual positions]. *Pravo Ukrainy, Law of Ukraine*, 5, 11 [in Ukrainian].
- Bason, C., & Austin, R.D. (2021). Design in the public sector: Toward a human centred model of public governance. *Public management review*. doi: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1919186>.
- Bytiak, Yu. (2006). Problemy vyznachennia systemy zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu [Problems of defining the system of legislation on civil service]. *Pravo Ukrainy, Law of Ukraine*, 5, 24 [in Ukrainian].
- Dinca, D. (2021). 15 Years of Civil Service Reform in Romania. *Annals of Social Sciences & Management studies*, 6(3), 1-11. doi: <https://doi.org/10.19080/ASM.2021.06.555690>.
- Havryltsiv, M.T., & Lukianova, H.Yu. (2019). Pravovyi status publichnykh sluzhbovtiv ta perspektyvy yoho modernizatsii v Ukraini [Legal status of public servants and prospects of its modernization in Ukraine]. *Pravo i suspilstvo, Law and society*, 3, 3-9. doi: <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-1> [in Ukrainian].
- Ishchenko, M.I., Mishchuk, Ye.V., & Radko, V.V. (2019). Pidkhody do rozkryttia definitsii "derzhavnyi sluzhbovet" u konteksti poniattia "derzhavna sluzhba" [Approaches to the disclosure of the definition of "civil servant" in the context of the concept of "civil service"]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, Public administration: improvement and development*, 12, 1-6. doi: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.12.3> [in Ukrainian].
- Klenk, T., & Reiter, R. (2019). Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 3-10. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852318810883>.
- Korchak, N. (2017). NAZK fizychno ne mozhe pereviryty vsi deklaratsii [The NAPC cannot physically verify all declarations]. Retrieved from https://lb.ua/news/2017/07/10/371090_napk_imeet_moshchnostey.html [in Ukrainian].

- Melnychuk, T.P. (2021). Rozvytok profesinoi derzhavnoi sluzhby u krainah YeS: dosvid dlia Ukrainy [Development of professional civil service in EU countries: experience for Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
- Prudyus, L.V. (2016). Harmonizatsiia derzhavnoi sluzhby Ukrainy z mizhnarodnymy standartamy ta normamy YeS [Harmonization of the civil service of Ukraine with international standards and norms of the EU]. *Aspekty publichnogo upravlinnia, Aspects of public administration*, 6-7, 66-76. doi: <https://doi.org/10.15421/151630> [in Ukrainian].
- Reeve, A. (2009). *Authority. The Concise Oxford Dictionary of Politics* (3rd ed.). Ia. McLean, A. McMillan (Ed.). Oxford: Oxford University Press [in Ukrainian].
- Shevchenko, A.E., & Starostiuk, A.V. (2017). *Teoria derzhavy i prava [Theory of state and law]*. Vinnytsia: Nilan-LTD [in Ukrainian].
- Solonar, A.V. (2014). Okremi aspekty rozkryttia zmistu poniattia "povnovazhennia" [Some aspects of the disclosure of the meaning of the concept of "authority"]. *Porivnyalno-analitychne pravo, Comparative and analytical law*, 2, 253-256 [in Ukrainian].
- Stets, O.M. (2020). Sutnisno-poniatiina kharakterystyka derzhavnogo sluzhbovtisia yak subiekta derzhavno-sluzhbovykh pravovidnosyn [Essential and conceptual characteristics of a civil servant as a subject of civil service relations]. *Naukovyi yurydychnyi zhurnal, Scientific legal journal*, 2(10), 85-90. doi: <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.11> [in Ukrainian].
- Zakon Ukrainy "Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy schodo perevantazhennia vlady": vid 19 veres. 2019 r. No. 117-IX [Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Reset of Power" from September 19, 2019, No. 117-IX]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text> [in Ukrainian].
- Zulkarnain, Z.P., & Prasojo, E. (2021). Understanding Japan's Civil Service System: Norms, Meritocracy, and Institutional Change. *Policy & Governance Review*, 5(1), 1-17. doi: <https://doi.org/10.30589/pgr.v5i1.355>.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11.
- Bason C., Austin R. D. Design in the public sector: Toward a human centred model of public governance. *Public management review*. 2021. doi: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1919186>.
- Битяк Ю. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу. *Право України*. 2006. № 5. С. 24.
- Dinca D. 15 Years of Civil Service Reform in Romania. *Annals of Social Sciences & Management studies*. 2021. Vol. 6. Issue 3. P. 1–11. doi: <https://doi.org/10.19080/ASM.2021.06.555690>.
- Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 3–9. doi: <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-1>.
- Іщенко М. І., Міщук Є. В., Радько В. В. Підходи до розкриття дефініції «державний службовець» у контексті поняття «державна служба». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 12. С. 1–6. doi: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.12.3>.
- Klenk T., Reiter R. Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences*. 2019. Vol. 85. Issue 1. P. 3–10. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852318810883>.
- Корчак Н. НАЗК фізично не може перевірити всі декларації. 2017. URL: https://lb.ua/news/2017/07/10/371090_napk_imeet_moshchnostey.html.
- Мельничук Т. П. Розвиток професійної державної служби у країнах ЄС: досвід для України: дис. ... д-ра філософії: 281. Київ, 2021. 229 с.
- Прудіус Л. В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6–7. С. 66–76. doi: <https://doi.org/10.15421/151630>.
- Reeve A. *Authority. The Concise Oxford Dictionary of Politics*. 3 ed. / ed. by Ia. McLean, A. McMillan. Oxford: Oxford University Press, 2009. URL: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199207800.001.0001/acref-9780199207800-e-80?rskey=r5Fs41&result=84>.
- Шевченко А. Є., Старостюк А. В. Теорія держави і права: навч. посіб. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2017. 270 с.
- Солонар А. В. Okremi aspekty rozkryttia zmistu poniattia «povnovazhennia». *Porivnyalno-analitychne pravo*. 2014. № 2. С. 253–256.
- Стець О. М. Сутнісно-понятійна характеристика державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Науковий юридичний журнал*. 2020. Т. 2. № 10. С. 85–90. doi: <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.11>.
- Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19 верес. 2019 р. № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text>.
- Zulkarnain Z. P., Prasojo E. Understanding Japan's Civil Service System: Norms, Meritocracy, and Institutional Change. *Policy & Governance Review*. 2021. Vol. 5. Issue 1. P. 1–17. doi: <https://doi.org/10.30589/pgr.v5i1.355>.

Стаття надійшла до редколегії 24.02.2021

Solotkyi S. – Deputy Head of the Legal Department of the Secretariat of the Constitutional Court of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, Kyiv, Ukraine
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4291-695X>

Conceptual Principles of Civil Service in Ukraine: Problematic Issues

*The development of the Ukrainian state after the proclamation of Ukraine's independence, the processes of integration into the world community pose new challenges to Ukraine, one of which is the need to optimize the implementation of the state's functions, which it performs, inter alia, through the state apparatus. The **purpose** of this article is to try to look at the question of further ways to improve the institution of civil service in terms of a number of essential points that are still not covered, or partially covered. The **methodological basis** of the study is based on the method of comparative analysis, as well as historical and psychological methods. The **scientific novelty** of the researched topic lies in the author's new view on the legal relations that have developed within the framework of the existence and development of the institute of civil service in Ukraine. The **conclusions** emphasize that the definition of the civil service as a public service will significantly increase the effectiveness of the fight against corruption, as the restrictions associated with the civil service today will be especially important and meaningful when they apply to public persons.*

Keywords: civil service; public service; functions of the state; state apparatus; authority.