

Макарова Т. П.,

*доктор філософії права, адвокат НААУ,
завідувач юридичної клініки*

*Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського
м. Київ, Україна*

Добрянська Н. В.,

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри державно-правових та гуманітарних наук,
завідувач аспірантури, докторантури*

*Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського
м. Київ, Україна*

ПОСАДОВІ ТА СЛУЖБОВІ ОСОБИ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Формування ефективного інституту публічної служби є одним із ключових завдань розбудови демократичної, правової та соціальної держави. В умовах сучасної трансформації державного управління особливого значення набуває чітке нормативно-правове визначення статусу посадових і службових осіб, які здійснюють публічну службу. Їх адміністративно-правовий статус є правовим механізмом, що забезпечує не лише ефективне функціонування органів публічної влади, а й реалізацію принципу верховенства права та служіння суспільству.

В українській правовій системі інститут публічної служби перебуває у процесі активного становлення, що обумовлює потребу в науковому переосмисленні її змісту, класифікації видів, визначенні правових засад діяльності посадових та службових осіб, а також виявленні особливостей правового регулювання їх статусу.

Інститут публічної служби посідає ключове місце в системі забезпечення публічної влади, оскільки безпосередньо пов'язаний із реалізацією функцій держави та органів місцевого самоврядування. У вітчизняній адміністративно-правовій науці розуміння публічної служби трансформувалося від вузько-державного до комплексного підходу, який охоплює як державну, так і муніципальну служби. Серед вітчизняних науковців доцільно виділити праці Авер'янова В.Б. [1], Петкова С.П. [2], Колпакова В.К. [3], Бортняка В.А. [4].

Юридичне закріплення терміну «публічна служба» в законодавстві України з'явилося порівняно нещодавно. Вперше його було вжито у Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 3) [5], де під публічною службою розуміється діяльність на державних політичних

посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах місцевого самоврядування. Однак це визначення має спеціальне процесуальне призначення, а отже, не може слугувати нормативною основою для загальноправового аналізу. Серед провідних науковців, які акцентують увагу на необхідності чіткого розмежування між політичними та адміністративними (службовими) посадами в системі публічного управління, варто назвати Ю. Панейка, котрий ще в середині ХХ ст. зазначав, що публічна служба повинна відповідати загальному інтересу й змінюватися відповідно до його потреб [6].

На сучасному етапі публічна служба в Україні охоплює такі основні різновиди: державна служба (у системі органів державної влади); служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба); військова служба та інші види мілітаризованої служби; цивільна служба, що відповідає апаратній, професійно-адміністративній діяльності. Саме відокремлення цивільної (невоєнізованої) публічної служби, яка ґрунтується на політичному нейтралітеті, професіоналізмі та служінні суспільству, має стати методологічною основою побудови ефективного інституту публічної служби.

У системі публічної служби державна служба посідає провідне місце, оскільки саме через неї забезпечується виконання публічно-владних повноважень органів державної влади. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII визначає державну службу як публічну, професійну, політично нейтральну діяльність, що реалізується на засадах добросовісності, неупередженості, компетентності та лояльності до конституційних цінностей [7]. Сутність державної служби, як слушно підкреслює С.П. Петков, полягає в організаційно-правовому забезпеченні функціонування державного апарату, а також у правовому оформленні відносин між державою та її службовцями [8]. Особливість державної служби як адміністративно-правового інституту полягає у: наявності складної системи правових норм, які регулюють відбір, просування, відповідальність та припинення служби; забезпеченні балансу між правами службовця і вимогами до його поведінки; подвійному підпорядкуванні державного службовця – державі та суспільству як джерелу публічної влади.

У структурі інституту державної служби ключовим елементом виступає посада – юридично визначена структурна одиниця апарату, що забезпечує персоніфікацію обов'язків та відповідальності. Законодавство України визначає посаду як базову форму закріплення адміністративно-правового статусу службовця. Водночас існує класифікація посад за категоріями та рангами, яка дозволяє встановити ієрархію, компетенції та правозобов'язання службовців (Закон України

«Про державну службу», ст. 6, 7). Значення посади як елементу юридичної структури державного апарату підкреслюється також у наукових працях В.Б. Авер'янова, який вказує на її роль як формалізованої «соціальної позиції», що закріплює функціональні обов'язки в межах органу влади [9].

Особливий статус публічної служби обумовлює запровадження системи правових обмежень, що регулюють як поведінку службовців, так і умови проходження служби. Ці обмеження мають на меті забезпечення: політичної нейтральності; запобігання конфлікту інтересів; попередження корупційних проявів; дотримання етичних стандартів публічного управління.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [10], посадовим особам забороняється: використовувати службові повноваження в особистих інтересах; займатися підприємницькою діяльністю (за винятком окремих видів); входити до органів управління суб'єктів господарювання (окрім випадків, визначених законом); отримувати подарунки, що перевищують встановлену межу, або які не є дарунками від близьких осіб. Також обмеження стосуються сумісництва та суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності (ч. 2 ст. 25 Закону № 1700-VII), участі у страйках та інших формах протесту, що можуть паралізувати функціонування органу публічної влади. Вказані положення свідчать про наявність особливого адміністративно-правового режиму публічної служби, який відрізняє її від інших видів професійної діяльності. Цей режим є невід'ємним елементом легітимності державного управління, оскільки сприяє формуванню довіри до інститутів влади.

Публічна служба в Україні становить системно організовану форму реалізації функцій публічної влади, що охоплює як державну, так і муніципальну складові. Адміністративно-правовий статус посадових і службових осіб публічної служби характеризується специфікою правового регулювання, високим рівнем правової відповідальності та етичними стандартами діяльності. Основою ефективного функціонування служби є чітке розмежування політичних та адміністративних посад, утвердження принципів професіоналізму, неупередженості та служіння суспільству. Інститут публічної служби відіграє фундаментальну роль у забезпеченні сталого функціонування держави, захисті публічних інтересів і реалізації принципів належного врядування. Посадові та службові особи, які здійснюють публічну службу, наділені особливим адміністративно-правовим статусом, що передбачає не лише розширені повноваження, а й особливий режим правових обмежень, відповідальності та етичних стандартів.

Удосконалення законодавства про публічну службу, гармонізація з європейськими стандартами, чітке нормативне розмежування між політичними та адміністративними посадами – є важливими напрямками

розвитку публічної служби в Україні. Особливу увагу має бути приділено професіоналізації публічної служби, утвердженню принципів відкритості, прозорості та підзвітності в діяльності посадових осіб, які виконують функції держави та органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Державне управління : навч. посіб. К. : Факт, 2003. 280 с.

2. Теорія адміністративного права. Генеза в умовах трансформації громадянського суспільства : навч. посіб. / уклад.: Алієв Р. В., Армаш Н. О., Боднарчук О. Г., Дрофич Ю. В., Золотарьова М. К., Калюжний Р. А., Катеринчук К. В., Коротатнік І. М., Копотун І. М., Кунєв Ю. Д., Макушев П. В., Петков С. В., Петков В. П., Хрідочкін А. В., Скриньковський Р. М., Шапенко Л. О. ; за заг. ред. Р. А. Калюжного, С. В. Петкова. К. : Видавництво Ліра-К, 2024. 212 с.

3. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. К. : Юрінком Інтер, 2011. 736 с.

4. Державне управління: підруч. / Бортняк В. А., Вітвицький С. С., Скриньковський Р. М., Петков С. В. та ін. ; за заг. ред. В. П. Петкова. К. : Видавництво «КНТ», 2025. 214 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 8 серпня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

6. Панейко Ю. Теоретичні основи державної служби. Львів : Видавництво ЛНУ, 1996. 207 с.

7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 7 вересня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

8. Петков С. П. Правове регулювання державної служби в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2009. 412 с.

9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII : станом на 12 вересня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

10. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрид. думка, 2004. 584 с.