

УДК 351.071:321.02

<https://doi.org/10.31652/2786-6068-2024-4-54-65>

Олег Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту
e-mail: Oleh.Lazor@vspu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0002-5989-8527>

Оксана Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту,
e-mail: Oksana.Lazor@vspu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0001-7699-8338>

Ірина Юник

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту
e-mail: Iryna.Yunyk@vspu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0002-0985-1800>

ГЕНЕЗА ПОЛІТИЧНОЇ СЛУЖБИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. Здійснено спробу надати науково обґрунтовану характеристику процесу становлення політичної служби в Україні як складової публічної служби на основі дослідження генези, аналізу нормативно-правового забезпечення та теоретичних напрацювань, виокремлення структурних складових цієї служби та їх співвідношення з іншими видами. Дослідження проведено методами аналізу та синтезу, дедукції та індукції, порівняльного аналізу та ін.

Зважаючи на відсутність законодавчого закріплення видів публічної служби, у наукових джерелах мають місце різні підходи. Проаналізовано внесок вітчизняних науковців у розвиток досліджень сутності та класифікацій публічної служби для визначення у ній місця політичної служби. Загалом сутність служби можна сформулювати виходячи з трьох аспектів: правового, інституційного (соціального) та функціонального, які сукупно формують сутнісну характеристику певного виду служби, демонструють особливості кожного з видів.

Виокремлено основні риси цього інституту: особливості вступу, проходження та звільнення з політичної служби; наявність політичної відповідальності; цільове зайняття посад у державних структурах з метою формування та реалізації державної політики у всіх сферах; оплата праці з держбюджету. Акцентовано увагу на основних підвидах політичної служби, визначених законодавчо: служба на посаді Президента України; служба на посадах депутатів Верховної Ради України; служба на посадах членів Кабінету Міністрів України; служба на посадах першого заступника міністра та заступників міністра. Зосереджено увагу на інших посадах публічної служби, які за функціональною складовою можна зарахувати до категорії посад політичної служби. Визначено актуальні питання процесу становлення політичної служби як складової публічної: формування та закріплення у законодавстві вичерпного переліку політичних посад; нормативне закріплення специфіки статусу державних політичних службовців з урахуванням їх різновидів; визначення основоположних засад політичної служби: сутність, особливості, види, функції, принципи, обмеження,

© Лазор О., Лазор О., Юник І.

процедури проходження службу та ін. Обґрунтовано вагомість становлення інституту політичної служби як важливої складової публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, політична служба, політичні службовці, органи державного управління, формування та реалізація державної політики, цивільна служба, нормативно-правове забезпечення.

Oleh Lazor, Oksana Lazor, Yunyik Iryna

GENESIS OF POLITICAL SERVICE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT

Summary. An attempt has been made to provide a scientifically grounded description of the process of formation of the political service in Ukraine as a component of the public service based on a study of genesis, analysis of legal support and theoretical developments, identification of the structural components of this service and their relationship with other types. The study was carried out using the methods of analysis and synthesis, deduction and induction, comparative analysis, etc. Given the lack of legislative support for types of public service, there are different approaches in scientific sources. The contribution of domestic scientists to the development of research and classifications of public service to determine the place of political service in it is analyzed.

In general, the essence of a service can be formulated based on three aspects: legal, institutional (social) and functional, which together form the essential characteristics of a certain type of service and demonstrate the characteristics of each type. The main features of this institution are highlighted: features of admission, passage and dismissal from political service; presence of political responsibility; targeted occupation of positions in government structures in order to form and implement public policy in all areas; wages from the state budget.

Attention is focused on the main subtypes of political service, which are defined by law: service as the President of Ukraine; service as deputies of the Verkhovna Rada of Ukraine; service as members of the Cabinet of Ministers of Ukraine; service in the positions of first deputy minister and deputy ministers. Attention is focused on other public service positions, which in terms of their functional component can be classified as political service positions.

Current issues in the process of establishing a political service as a component of the public service are identified: the formation and consolidation in legislation of an exhaustive list of political positions; normative consolidation of the specifics of the status of public political servants, taking into account their varieties; determination of the fundamental principles of political service: essence, features, types, functions, principles, restrictions, procedures for serving, etc. The significance of the establishment of the institution of political service as an important component of the public service is substantiated.

Key words: public service, political service, political employees, government bodies, formation and implementation of public policy, civil service, legal and regulatory support.

Постановка проблеми. В Україні створюється якісно нова публічна служба, важливою складовою частиною якої є діяльність на політичних посадах. Становлення громадянського суспільства, прагнення українського народу до інтегрування в європейський простір дає поштовх для реформування та розвитку всіх видів публічної служби: державної, муніципальної, патронатної, політичної. Розвиток демократії, правової держави є неможливим без відповідного нормативно-правового забезпечення публічної служби загалом та політичної діяльності, зокрема.

У зв'язку з цим визначено актуальні питання процесу становлення політичної служби як складової публічної, зокрема акцентовано на необхідності формування та закріплення у законодавстві вичерпного переліку політичних посад; нормативному закріпленні специфіки статусу державних політичних службовців з урахуванням їх різновидів; визначенні основоположних засад політичної служби та ін.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Окремі аспекти політичної служби, що торкаються раннього періоду її становлення, до прийняття нової редакції закону про державну службу, розкрили у своїх публікаціях В.Б. Армаш, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Р. Ботвінов, Н.Т. Гончарук, І.Б. Коліушко, В.Я. Малиновський, О.В. Петришин, В. Тимошук, М.І. Цуркан та ін. Деякі питання становлення політичної служби у порівняльному аспекті з іншими видами служби вже після змін у 2015 р. закону про держслужбу підіймали у своїх працях: М.А. Баламуш, В.А. Дерезь, А.В. Заболотний, О.Константин, О. Кузьменко, О.М. Миколенко, Є.В. Ткаченко, В. Чорна, Г. Шерстюк та інші фахівці. Зокрема у частині узагальнення зарубіжного досвіду публічного управління на прикладі функціонування систем публічної служби країн Європи досліджували Д. Боссарт, К. Демке, І.О. Драган, О.Ю. Дрозд, С.А. Лапшин, Китаю – М.М. Іжа, Л.В. Курносенко, У. Цінлянь, Сунь Ліпін, Японії – Г.В. Мамчур та ін.

Питання становлення публічної служби у воєнний та повоєнний періоди, зокрема одного з її видів – політичної служби в органах публічної влади та управління як важливої складової публічної служби – обговорювались також і на науково-комунікативних заходах та актуалізувались в авторських публікаціях [8, 9]. Необхідно також наголосити на фрагментарності представлення політичної служби та її взаємозв'язку з публічною службою у науковій літературі в силу різних причин, передусім, постійні зміни, пов'язані з російсько-українською війною та, водночас, необхідність динамічного розвитку громадянського суспільства, відсутність сталого нормативно-правового забезпечення у сфері публічної служби – унеможлиблює її функціонування як сформованого інституту політичної служби в Україні, що загалом актуалізує проведені дослідження.

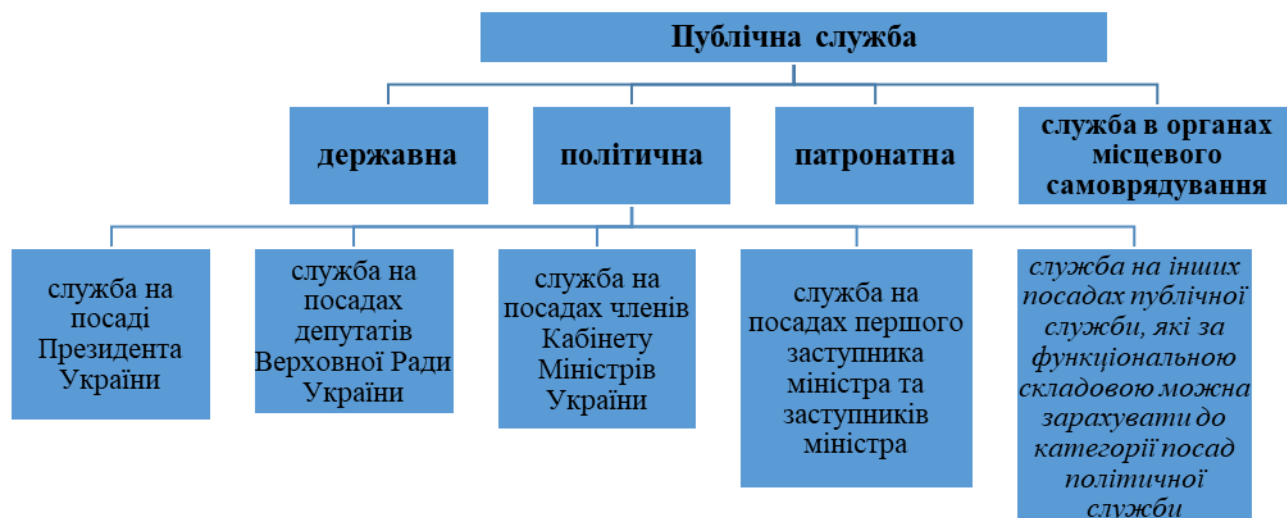
Мета статті. Мета дослідження полягає у тому, щоб охарактеризувати організаційно-правовий аспект генези політичної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «політична служба» як діяльність на політичних посадах уперше зафіксовано у прийнятій Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.) [7]. У цьому документі визначено необхідність відокремлення політичних посад від посад державної служби, а також означено напрям реформування державних інституцій із поділом посад на три блоки: політичні, адміністративні, патронатні, де діяльність на посадах двох останніх груп – об'єднано спільним терміном «державна служба». На той час уже було законодавчо закріплено термін «державна служба в Україні» як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів (ст. 1) [18]. Саме ці особи наділялись відповідно до чинного на той час законодавства статусом державного службовця з відповідними службовими повноваженнями й обмеженнями. Такий поділ державних посад на три типи було відразу ж підтверджено й у Стратегії реформування державної служби в Україні (2000 р.), затвердженій Указом Президента України [28], із закріпленням окремого статусу за політичними посадовцями. Указом Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи» (2001 р.) [24] вперше нормативно встановлено приналежність до політичних посад і відокремлення їх від посад державних службовців посади: Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів.

Ця приналежність визначалась саме за політичним порядком призначення на посади та звільнення з посад (див. рис. 1.). Стало зрозуміло і те, що адміністративні посади, як і патронатні на цей час, представлені не тільки в системі органів виконавчої влади, але й у судовій та законодавчій гілках влади, а також в органах державного управління, які не належать до жодної з них.

З огляду на це, не погоджуємось із твердженням деяких дослідників, що адміністративна посада – це визначена відповідно до закону або іншого акта законодавства та передбачена штатним розписом посада в органах виконавчої влади, яка обіймається на професійній основі, крім випадків, передбачених законом для реалізації визначених Законом

«Про державну службу» повноважень [25, с. 8]. Адже такі ж посади передбачені і в інших органах державної влади та державного управління.



авторська розробка

Рис. 1. Політична служба та її підвиди в системі публічної служби

Два види службовців (адміністративні та патронатні), згадувані у Концепції та Стратегії, були поєднані законодавчим визначенням «державна служба». Тому, виокремлення політичних посадовців серед інших осіб, які «займають посади в державних органах та їх апараті», наштовхувало на необхідність введення нового об'єднаного терміну для, як мінімум, на цей час уже таких трьох відомих різновидів служб: державної, муніципальної та політичної. Такий термін уже використовувався у країнах Європи ще з середини XX століття – це «публічна служба». Використання і трактування цього терміну не зовсім справедливо у багатьох наукових працях приписують англійському державному службовцю Десмонду Кіплінгу (1972 р.), який дав визначення категорії «публічне управління» як пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики, а відповідно, тих осіб, які реалізовували державну політику, стали називати публічними службовцями.

Мало хто пригадує, що ще більш як пів століття тому, у 1949 р., дослідженням публічної служби, публічної адміністрації, публічного управління, зокрема і проблем місцевого самоврядування в європейських країнах упродовж свого життя займався уродженець Галичини Ю. Панейко – учений, який «був там почутий, невідомим, але залишився незатребуваним в Україні» [10]. У своєму підручнику «Наука адміністрації і адміністративного права» (1947 р.) він визначив, що поняття «публічна служба» походить від терміну «корпорація публічних служб», а тому має змінюватись відповідно до потреб «загального інтересу» [11, с. 49–51].

Політична служба як частина публічної служби в Україні – це порівняно новий інститут (кінець XIX ст.), хоча початок дискусії відокремлення політики від адміністрації (адміністрування) у державному (публічному) управлінні належить відомому американському вченому і державному діячу, 28 президентові США, професору Вудро Вільсону. У своїй праці, яка вийшла друком ще у 1887 р. «The Study of Administration» ідея дихотомізації публічного управління була досить чітко обґрунтована. Згодом (середина XX ст.), відокремлення політичної служби від адміністрування запровадили у себе молоді демократичні європейські держави. Політичні сили, які на всенародних виборах здобувають

мандат довіри заповнюють із числа своїх представників політичні посади, зокрема членів уряду. Урядовці беруть участь у формуванні державної політики, а після затвердження цих програм діяльності, організовують їх виконання. Завдання державної служби – виконувати цю сформовану політику [1].

Згадувана Концепція адміністративної реформи містить і визначення терміну «політичний діяч (політик)», що проявляється в особливому статусі посади. Це – особливий порядок як призначення на посаду, так і звільнення з неї, особливі риси відповідальності, яка має ознаки публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також у певних формах – перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності [7]. Це означає, що політичні посади присутні не тільки у виконавчій владі, але і в інших державних органах.

Уперше визначення публічної служби наведене у Кодексі адміністративного судочинства України у 2005 р., яким запроваджено правовий інститут публічної служби, проте, у новій його редакції це поняття дещо змінено (див. табл. 1).

Таблиця 1. Порівняння сутності поняття публічна служба у Кодексі адміністративного судочинства України (п. 17 ч. 1 ст. 4)

Редакція від 15.08.2005 р. [3]	Редакція від 15.08.2020 р. [4]
діяльність на державних політичних посадах,	діяльність на державних політичних посадах,
-	у державних колегіальних органах,
професійна діяльність суддів,	професійна діяльність суддів,
прокурорів,	прокурорів,
військова служба,	військова служба,
альтернативна (невійськова) служба,	альтернативна (невійськова) служба,
дипломатична служба,	-
інша державна служба,	інша державна служба,
-	патронатна служба в державних органах,
служба в органах влади АР Крим,	служба в органах влади Автономної Республіки Крим,
органах місцевого самоврядування	органах місцевого самоврядування

узагальнено авторами на основі джерел [3], [4].

За твердженням І.Г.Сурай, «дискусійним є віднесення служби у приватних підприємствах, а також альтернативної (невійськової) служби до публічної служби» [29, с. 118]. Проте, обидва наведені у таблиці визначення публічної служби до кінця не розкривають суть такого широкого поняття, а відтак потребують подальших досліджень і наукових розвідок.

Погоджуємось із позицією науковців і практиків стосовно затвердженого визначення, що це не тлумачення поняття «публічна служба», а лише перелік видів діяльності. І цей далеко не повний перелік, наприклад, відсутня дипломатична служба, служба у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національній комісії, що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо. Відтак, змістове наповнення публічної служби, зокрема політичної, класифікація видів публічної служби, належність тих чи інших діяльностей до державної служби – стало предметом багатьох публікацій. Проте узгодженої думки щодо перелічених питань, а тим більше їх законодавчого закріплення, дотепер не напрацьовано.

Прийнятнішим, на наш погляд, є визначення публічної служби, запропоноване М. Цурканом [31, с. 426, 427], як «врегульованої виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування». Уточнюючи цей термін, можна допустити, що публічна служба – це організаційно-правовий та соціальний інститут служби в органах публічної влади та

управління; професійна діяльність осіб, які в межах, спосіб та на підставі чинного законодавства України, здійснюють відповідні функції щодо формування та реалізації публічної політики.

Публічна служба охоплює діяльність у всіх органах публічного управління та публічної влади, надаючи публічні (адміністративні) послуги, а самі публічні службовці наділені відповідним публічно-правовим статусом. На нашу думку, найбільш чітке визначення терміну «публічна служба» зробив В. Тимків, це «політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [30, с. 73]. На наш погляд, це визначення може відображати сучасну реальність з поправкою, що це ще й діяльність не тільки в органах державної влади, але і в органах державного управління, тобто в тих інституціях, які є державними органами, але не належать до жодної з гілок державної влади, а саме: Офіс Президента України, ЦВК, НБУ, Рахункова палата, Уповноважений ВРУ з прав людини, прокуратура тощо.

Одним з основних положень законопроекту України «Про конфлікт інтересів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування», представлений на сайті Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС, є запровадження терміну «публічні службовці», що «об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави» (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [2] – теж потребує уточнення. Таке визначення мало б право на існування, але з однією приміткою, відповідно до національного законодавства, керівники державних і муніципальних підприємств, установ, організацій та всі співробітники перелічених інституцій не мають статусу ні державних службовців, ні посадових осіб органів місцевого самоврядування. Це означає, що ці посадовці не належать до публічних службовців і не мають відношення до публічної служби. Їх організаційно-правовий статус на сьогодні можна охарактеризувати, як різновид поняття «служба» – цивільні службовці.

У 2001 р. посади членів Уряду фактично було зараховано до політичних посад і запроваджено посади державних секретарів міністерств, Кабінету Міністрів України, як найвищих посадовців державної служби в органах виконавчої влади. І хоча через два роки ці нововведення були ліквідовані на деякий час, Україна згодом вимушена була повернутись до вже відпрацьованої практики управління державною службою.

У прийнятому Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [19] уперше на законодавчому рівні затверджено норму про приналежність посад членів Кабінету Міністрів України до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про працю (ч. 3 ст. 6).

Прийнятими змінами, внесеними у цей же час згідно із Законом № 795 [15] у ч. 5 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [23], теж уперше зафіксовано: «Посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу». Це означає, що саме з 2014 р. національне законодавство визначило посади членів Кабінету Міністрів України, перших заступників і заступників міністрів до політичних посад в органах виконавчої влади. Відтак можна стверджувати про офіційне виокремлення ще одного виду публічної служби – політичної, до якої вже зараховувалися посади Президента України та народних депутатів, які відповідальні за свою діяльність перед Українським народом (розділи IV і V Конституції України) [6], (ч. 3 ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України», 1993 р.) [22].

До політичної служби дослідниця І. Г. Сурай [29, с. 122] пропонує зачислити і такі посади, крім тих, які визначені законодавчо (Президент України, народні депутати, члени уряду, перші заступники міністрів і заступники міністрів): керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України та його заступників (на сьогодні це Офіс Президента – авт.), Постійного Представника Президента України в АР Крим та його

заступників, Секретаря РНБО та його заступників, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України.

Таке реформування організаційно-правового статусу всіх цих службовців, які в принципі повинні забезпечити не стільки формування державної політики, як її реалізацію, може призвести до ще більшої політизації інституцій, що зобов'язані організовувати діяльність Президента України та представництво Кабінету Міністрів України. Тому, на нашу думку, ці посади доцільніше повернути до попереднього їх статусу, тобто – до категорії державних службовців. Подібна позиція і щодо статусу голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, як на відповідних територіальних рівнях, згідно із законодавством, зобов'язані реалізувати визначену державну політику. З часу створення державної служби (з 01.01.1994 р.) і до проведених змін (Закон України № 2190-VIII від 09.11.2017 р.) ці посадовці мали статус державних службовців. На сьогодні означення статусу цих публічних службовців – посадові особи юридичних осіб публічного права. Такий підхід на практиці розриває структуру державної виконавчої влади, побудова якої базується на принципах ієрархічності, підконтрольності та підзвітності.

З іншої сторони, Конституційний Суд України своїм Рішенням ще від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або про звільнення посадових осіб) [26] визначив, що і формування, і діяльність, і відповідальність Кабінету Міністрів України є політичною. Згідно зі ст. 87 Конституції України відповідна оцінка діяльності Кабінету Міністрів України може стосуватись як законності їх дій, так і бути політичною. З огляду на це, Верховна Рада України може прийняти резолюцію про недовіру Кабінету Міністрів України навіть без жодних ознак юридичної відповідальності, а лише – політичної.

Із прийняттям нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [17] сучасна система державної служби, політичної служби, патронатної та муніципальної служб, як окремих видів публічної служби, отримали якісно новий рівень, стали більш наближені до стандартів публічної служби країн Європейського Союзу. Розвитку нормативно-правового забезпечення публічної служби посприяла і недавно прийнята нова редакція закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.), яка вступить у дію через 6 місяців після скасування воєнного стану в Україні.

Відносно розуміння політичної служби як невід'ємної складової публічної служби, то частково погоджуємося із визначенням М. Цуркана [31, с. 433], що це «врегульована винятково Конституцією та / або законами України, оплачувана за рахунок коштів державного бюджету, професійна публічна діяльність на посадах в органах державної влади, що обіймаються на визначений термін шляхом обрання народом чи призначення всенародно обраним органом, з метою реалізації політичної програми у процесі здійснення функцій відповідного органу чи держави в цілому та обов'язком нести політичну відповідальність за підсумки служби (діяльності)». У цьому визначенні необхідно доповнити «...в органах державної влади та органах державного управління...».

Нормами ч. 3 ст. 3 чинного Закону «Про державну службу» (2015 р.) затверджено перелік біля 20 груп посад (п.п. 1 – 18), на які не поширюється його дія. Необхідно зазначити, що з цього часу дотепер цей перелік дев'ять разів доповнювався та змінювався. Серед перелічених посадовців, на яких не поширюється дія закону, зафіксовано, насамперед, муніципальних, патронатних службовців, посадових осіб, яких уже років 15 перед тим зараховано до числа політичних посад (Президент України, члени Уряду, народні депутати). Проте з усіх проаналізованих нормативно-правових актів, що регулюють на сьогодні діяльність на публічній службі, зовсім не зрозуміло, до якого з її видів належать посади голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників (підпункт 9¹ Закону), яких виведено у 2017 р. із категорії державних службовців, а також посадових осіб органів влади АР Крим, керівників і їх заступників у деяких ЦОВВ зі спеціальним статусом, органів державного управління (наприклад, Секретаря РНБО та його заступників; Голови

Державного комітету телебачення і радіомовлення та його заступників; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; Голови та членів Антимонопольного комітету України та ін.). Ці посади, з одного боку, не належать до посад державної служби, але з другого – вони не можуть бути і політичними, хоча зрозуміло, що особи, які їх обіймають – публічні службовці.

Не можемо погодитись із безапеляційними твердженнями деяких дослідників [5, с. 184], що виходячи з приписів ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., перелічені посади, на які не поширюється чинність цього Закону, можна віднести до державних політичних посад, тобто посад політичної служби. Необхідно зазначити, що вказаний перелік посадових осіб, які є публічними службовцями, але які не можна зачислити до жодного із перерахованих у Кодексі адміністративного судочинства України видів публічної служби, є прогалиною у законодавстві. На цей випадок доцільно навести думку Ю. Панейка, який стверджував, що «признання адміністративній діяльності характеру публічної служби рішає не її предмет, а лише закон» [11, с. 112].

Незважаючи на те, що у стратегічному документі, пов'язаному з реформуванням державного управління в Україні на період 2022 – 2025 рр. [27], як доконаний факт зазначено, що «Згідно з висновками експертів Програми SIGMA, Україна відповідає багатьом Європейським принципам, зокрема в частині повноти та чіткості законодавчого регулювання державної служби, розмежування посад державної служби, політичних посад та інших посад в державних органах», дотепер чіткий перелік посад політичної служби на законодавчому рівні відсутній.

Завданнями політичної служби є формування, як і його забезпечення, та реалізація державної (публічної) політики. Іншими основними характеристиками цієї служби є:

- особливий порядок вступу і проходження служби;
- політична сутність та політична відповідальність цих службовців;
- присутність у різних органах державного управління і державної влади;
- можливість звільнення (відставки) суб'єктами обрання / призначення суто з політичних підстав;
- оплата праці за рахунок державних коштів.

Щодо приналежності служби в органах влади АР Крим до державної чи політичної, необхідно звернути увагу, що в чинному законодавстві з цього питання тривалий час, ще до російсько-української війни і дотепер, існує певна невизначеність. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 960 [12] про зарахування посад працівників держапарату АР Крим до відповідної категорії посад державних службовців, під цією службою в органах влади АРК, напевно, необхідно розуміти діяльність осіб, які обіймають посади у ВР АРК, Рахунковій палаті АРК, Фонді майна АРК, РМ АРК, міністерствах та республіканських комітетах АРК та їх апаратах і одержують заробітну плату за рахунок коштів бюджету АРК.

Постанова № 960 втратила чинність згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 493 [13], відповідно до положень якої всі найвищі посадовці органів влади АРК, починаючи з Голови ВР АРК і його заступників, Голови РМ АРК і його заступників та до спеціалістів апаратів цих інституцій належали до відповідних категорій посад державних службовців. На зміну постанови № 493 прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 465 (2016 р.) [16], яка чинна на сьогодні. Тому, сучасний статус службовців органів влади АР Крим хоча й конкретно не визначений, але це публічна служба, проте, вже не державна і, звісно, не політична.

Із депутатів ВР АРК публічними службовцями є лише ті, які відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» [21], ч. 2 ст. 22 Конституції України [6], здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Подібний статус мають сьогодні і голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники і заступники, посади яких без жодних конкретних аргументацій Законом № 2190-VIII від 09.11.2017 р. [14] вилучені із державної служби, водночас їх діяльність не визнано і

політичною службою. Станом на травень 2024 р. цих посадовців зараховуємо до категорії публічних службовців, але конкретизується їх статус як «посадові особи юридичних осіб публічного права». Це очевидно є наслідком внесених відповідних змін у закон України «Про державну службу» (2015 р.) (п. 9¹ ч. 3 ст. 3) [17]. З іншого боку, до цих посадовців й надалі залишені вимоги як до державних службовців, зокрема що стосується припинення їх повноважень нормами п. 7 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [20] – за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених цим Законом та законодавством про державну службу; п. 2 ч. 2 ст. 8 – подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу. Такий підхід засвідчує не лише прогалини чинного законодавства України, але і відсутність гармонізації правового забезпечення публічної служби, публічної влади та управління загалом.

Експерти Центру політико-правових реформ [32, с. 19] пропонують спільні принципи для всіх видів публічної служби: 1) верховенства права; 2) законності; 3) патріотизму і публічності; 4) професійності; 5) політичної нейтральності; 6) прозорості і відкритості; 7) стабільності; 8) доброчесності.

На сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який би регулював діяльність на публічній службі та передбачав такі її основоположні засади: сутність, особливості, види, принципи, способи вступу, умови проходження, оцінювання діяльності, підстави припинення служби, відповідальності тощо. Нормами п. 12 ст. 92 Конституції України встановлено, що винятково законами України визначаються організація і діяльність державної служби.

Висновки. Отже, запровадження європейських стандартів у систему публічного управління, побудова нової її моделі зіштовхується сьогодні із невизначеністю, що пов'язано з відсутністю чіткого нормативно-правового забезпечення політичної, державної та патронатної служб, класифікацією посад публічної служби тощо. Проходження публічної служби регулюється значною кількістю несистематизованих і розпорошених законодавчих актів, що спричиняє певні перешкоди для їх ефективного застосування, а також містять чимало правових колізій. Відтак, пропонуємо комплексний нормативно-правовий акт з основ законодавства про публічну службу з наступним прийняттям Кодексу публічної служби, який би об'єднав, систематизував та врегулював би суспільні відносини, узгодив нормативно-правову базу у цій сфері. Прийняття окремих законів, які б регулювали діяльність на цих посадах, зокрема закону «Про політичну службу» чи Кодексу законів про публічну службу стало нагальним питанням, що потребує вирішення.

Список використаних джерел:

1. Woodrow Wilson. The Study of Administration. Political Science Quarterly. 1887. Vol. II, № 2 P. 197-223.
2. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі []. URL : <https://www.center.gov.ua/en/about-center?layout=edit&id=68> (дата звернення: 17.07.2024).
3. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.07.2024).
4. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Редакція від 15.08.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.07.2024).
5. Константин О. Щодо судового розгляду спорів з приводу проходження служби на державних політичних посадах та звільнення з них. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : зб. матер. І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5-6 липня 2018 р.). К. : ВД «Дакор», 2018. С. 183 – 186.
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Концепція адміністративної реформи в Україні. К. : ЦППР, 1998. 62 с.
8. Лазор О. Д. Лазор О. Я. Ретроспектива правового забезпечення політичної служби як складової публічної. International scientific-practical conference «Modern challenges and topical issues of science, education and society»: conference proceedings (Tampere, Finland, February 7, 2024). Tampere, Finland: Scholarly Publisher ICSSH, 2024. С. 48 – 51.

9. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Політична служба в Україні: актуальні питання. *Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний період (до Дня державної служби)* : III Всеукраїнська наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 21 черв. 2024 р.).
10. Панейко Юрій Лукич. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki>. (дата звернення: 17.07.2024).
11. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації й адміністративного права : у 2 т. Загальна частина. Т. 1. Аугсбург, 1949. 118 с.
12. Про віднесення посад працівників апарату ВР АРК, РМ АРК, органів виконавчої влади АРК до відповідної категорії посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2005 р. № 960. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.07.2024).
13. Про віднесення посад працівників органів влади АРК до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 493. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.07.2024).
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби : Закон України № 2190-VIII від 09.11.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
15. Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України : Закон України від 27.02.2014 р. № 795-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
16. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 465. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
17. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
18. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
20. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
21. Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Закон України від 22.12.2006 р. № 533-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
22. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
23. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
24. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи: Указ Президента від 29.05.2001 р. № 345/2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
25. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів : навч. посіб. Головне управління державної служби України «Порогова програма корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) щодо зниження рівня корупції». К. : Школа вищого корпусу державної служби, 2010. 67 с.
26. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-1/2002 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) від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.07.2024).
27. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
28. Стратегія реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.07.2024).
29. Сурай І. Г. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник: державне управління*, 2021. № 2 (8). С. 111 – 132.

30. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: теорія і практика*, 2012. № 3. С. 70-73. URL: <https://cutt.ly/dnfdS38>. (дата звернення: 17.07.2024).

31. Цуркан М. І. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : зб. матер. І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5-6 липня 2018 р.). К. : ВД «Дакор», 2018. С. 426 – 433.

32. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : моногр. Х. : Право, 2010. 216 с.

References:

1. Woodrow Wilson. (1887). The Study of Administration. Political Science Quarterly. 2. 197–223.
2. Vrehuliuvannia konfliktu interesiv na derzhavnii sluzhbi [Settlement of conflict of interest in public service]. Retrieved from: <https://www.center.gov.ua/en/about-center?layout=edit&id=68> [in Ukrainian].
3. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]: vid 06.07.2005 r. № 2747-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
4. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Administrative Judicial Code of Ukraine]: vid 06.07.2005 r. № 2747-IV. Redaktsiia vid 15.08.2020. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
5. Konstantyi, O. (2018) Shchodo sudovoho rozghliadu sporiv z pryvodu prokhodzhennia sluzhby na derzhavnykh politychnykh posadakh ta zvilnennia z nykh. [Regarding the judicial review of disputes regarding service in public political positions and dismissal from them]. *Publichna sluzhba i administratyvne sudochynstvo: zdobutky i vyklyky* : zb. mater. I Mizhnar. nauk.-prakt. conf. K.: VD «Dakor», 183–186. [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28.06.1996 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
7. Kontseptsiiia administratyvnoi reformy v Ukraini [Concept of administrative reform in Ukraine] (1998). K. TsPPR. 62 s. [in Ukrainian].
8. Lazor, O. D. & Lazor, O. Ya. (2024) Retrospektyva pravovoho zabezpechennia politychnoi sluzhby yak skladovoi publichnoi [Retrospective of legal provision of political service as a component of public service]. International scientific-practical conference «Modern challenges and topical issues of science, education and society»: conference proceedings (Tampere, Finland, February 7, 2024). Tampere, Finland: Scholarly Publisher ICSSH. 48 – 51.
9. Lazor, O. Ya. & Lazor, O. D. (2024). Politychna sluzhba v Ukraini: aktualni pytannia [Political service in Ukraine: current issues]. *Politychni, pravovi ta orhanizatsiini problemy diialnosti orhaniv publichnoi vlady ta publichnykh sluzhbovtziv u voiennyi ta povoiennyi period (do Dnia derzhavnoi sluzhby)* : III Vseukrainska nauk.-prakt. conf. m. Vinnytsia. [in Ukrainian].
10. Paneiko Yurii Lukych [Paneyko Yury Lukich]. Retrieved from: <https://uk.wikipedia.org/wiki> [in Ukrainian].
11. Paneiko, Yu.L. (1949) Nauka administratsii y administratyvnoho prava [Science of administration and administrative law] : u 2 t. Zahalna chastyna. Augsburg.1. 118 s. [in Ukrainian].
12. Pro vidnesennia posad pratsivnykiv aparatu VR ARK, RM ARK, orhaniv vykonavchoi vlady ARK do vidpovidnoi katehorii posad derzhavnykh sluzhbovtziv ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.09.2005 r. № 960. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
13. Pro vidnesennia posad pratsivnykiv orhaniv vlady ARK do vidpovidnykh katehorii posad derzhavnykh sluzhbovtziv ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy [On assigning the positions of employees of the staff of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Republic of Ukraine of Ukraine, executive bodies of the Republic of Ukraine to the appropriate category of civil servants and recognition as having lost the validity of some acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.05.2012 r. № 493. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
14. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo okremykh pytan prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby [On amendments to some laws of Ukraine regarding certain issues of public service] : Zakon Ukrainy № 2190-VIII vid 09.11.2017 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

15. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady» shchodo pryvedennia yoho u vidpovidnist iz Konstytutsiieiu Ukrainy [On amendments to the Law of Ukraine «On Central Bodies of Executive Power» to bring it into line with the Constitution of Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 27.02.2014 r. № 795-VII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
16. Pro vnesennia zmin ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy [On making changes and recognizing as invalid some acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.07.2016 r. № 465. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
17. Pro derzhavnu sluzhbu [About civil service]: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].
18. Pro derzhavnu sluzhbu [About civil service] : Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 r. № 3723-KhII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
19. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [About the Cabinet of Ministers of Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 27.02.2014 r. № 794-VII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
20. Pro mistsevi derzhavni administratsii [About local state administrations] : Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-KhIV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
21. Pro status deputata Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym [On the status of a deputy of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea] : Zakon Ukrainy vid 22.12.2006 r. № 533-V. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
22. Pro status narodnoho deputata Ukrainy [About the status of a people's deputy of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 17.11.1992 r. № 2790-KhII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
23. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady [About central bodies of executive power] : Zakon Ukrainy vid 17.03.2011 r. № 3166-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
24. Pro chervhovi zakhody shchodo dalshoho zdiisnennia administrativnoi reformy [On regular measures for the further implementation of the administrative reform] : Ukaz Prezydenta vid 29.05.2001 r. № 345/2001. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
25. Profesiina etyka publichnoi sluzhby ta zapobihannia konfliktu interesiv [Professional ethics of public service and prevention of conflict of interests]: navch. posib. Holovne upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy «Porohova prohrama korporatsii «Vyklyky tysiacholittia» (MSS) shchodo znyzhennia rivnia koruptsii». (2010). K. *Shkola vyshchoho korpusu derzhavnoi sluzhby*. 67 s. [in Ukrainian].
26. Shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen chastyn druhoi, tretoi statii 124 Konstytutsii Ukrainy (sprava shchodo pidvidomchosti aktiv pro pryznachennia abo zvilnennia posadovykh osib) [Regarding the official interpretation of the provisions of the second and third parts of Article 124 of the Constitution of Ukraine (the case regarding the subordination of acts on the appointment or dismissal of officials)] : Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi № 1-1/2002 za konstytutsiinym podanniam Prezydenta Ukrainy vid 07.05.2002 r. № 8-rp/2002. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
27. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2022–2025 roky [Strategy for reforming the state administration of Ukraine for 2022–2025] : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.07.2021 r. № 831-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
28. Stratehiia reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Strategy for reforming the civil service system in Ukraine] : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.04.2000 r. № 599/2000. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
29. Surai, I. G. (2021). Publichna sluzhba Ukrainy: instytutsionalnyi pidkhid [The public service of Ukraine: institutional approach]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia*. 2(8). 111 – 132. [in Ukrainian].
30. Tymkiv, V. (2012) Poniatiini aspekty stanovlennia publichnoi sluzhby v Ukraini [Understandable aspects of the formation of public service in Ukraine]. *Investytsii: teoriia i praktyka*. 3. 70–73. Retrieved from: <https://cutt.ly/dnfdS38>[in Ukrainian].
31. Tsurkan, M.I. (2018). Politychna sluzhba: vyznachennia ta osoblyvosti pravovoho rehuliuвання [Political service: definition and features of legal regulation]. *Publichna sluzhba i administrativne sudochynstvo: zdobutky i vyklyky* : zb. mater. I Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Kyiv, 5-6 lypnia 2018 r.). K. VD «Dakor». 426–433 [in Ukrainian].
32. Tsurkan, M. I. (2010). Pravove rehuliuвання publichnoi sluzhby v Ukraini. [Legal regulation of public service in Ukraine]. *Osoblyvosti sudovoho rozghliadu sporiv* : monohr. Kh. Pravo. 216 s. [in Ukrainian].