

## Адміністративно-правова природа публічної служби

*Костик Віктор Володимирович<sup>1</sup>*

| Опубліковано | Секція | УДК   |
|--------------|--------|-------|
| 30.09.2023   | Право  | 35.08 |

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.12707493>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

**Анотація.** У статті досліджено адміністративно-правову природу публічної служби, визначено її основні характеристики, структуру, функції та принципи. Встановлено, що публічна служба є ключовим елементом системи державного управління, спрямованим на реалізацію державної політики та задоволення суспільних потреб. Проведено аналіз нормативно-правової бази, що регулює діяльність публічних службовців, з акцентом на основні проблеми, такі як: недосконалість законодавства, бюрократичні процедури та корупція. Доведено, що впровадження міжнародних стандартів, діджиталізація адміністративних процесів та підвищення професіоналізму службовців є необхідними умовами для вдосконалення публічної служби. Розглянуто перспективи реформування, спрямовані на підвищення ефективності, прозорості та підзвітності державного управління.

**Ключові слова:** публічна служба, адміністративно-правова природа, державне управління, нормативно-правова база, професіоналізм, реформування.

### **Administrative and legal nature of public service**

**Annotation.** The public service occupies a central place in the system of public administration, ensuring the implementation of public policy and the performance of management functions necessary to meet public needs. In the conditions of constant socio-economic and political changes, the importance of public service as a public administration tool is growing, which emphasizes the need for its comprehensive research and improvement.

The administrative-legal nature of public service defines it as a set of legal relations that arise in the process of employees performing their official duties in state bodies and local self-government bodies. The study of this nature makes it possible to reveal the main characteristics, structure, functions and principles underlying the activity of the public service.

The relevance of the study is due to the need to improve the regulatory and legal regulation of the public service, increase its efficiency and transparency, as well as adapt to modern challenges, such as: digitization of administrative processes, the fight against corruption, and ensuring the accountability of civil servants.

The article examines the administrative and legal nature of public service, defines its main characteristics, structure, functions and principles. It has been established that the public service is a key element of the state administration system, aimed at implementing state policy and meeting public needs. An analysis of the legal framework regulating the activities of public

---

<sup>1</sup> аспірант, спеціальність 081 Право, Заклад вищої освіти «Львівський університет бізнесу та права»  
<https://orcid.org/0009-0007-8620-1610>

servants was carried out, with an emphasis on the main problems, such as: imperfect legislation, bureaucratic procedures and corruption. It has been proven that the implementation of international standards, digitization of administrative processes and increasing the professionalism of employees are necessary conditions for the improvement of public service. Prospects of reform aimed at increasing the efficiency, transparency and accountability of state administration are considered. Ключові слова: публічна служба, адміністративно-правова природа, державне управління, нормативно-правова база, професіоналізм, реформування.

**Key words:** public service, administrative-legal nature, public administration, legal framework, professionalism, reformation.

### Вступ

Публічна служба займає центральне місце в системі державного управління, забезпечуючи реалізацію державної політики та виконання управлінських функцій, необхідних для задоволення суспільних потреб. В умовах постійних соціально-економічних та політичних змін важливість публічної служби як інструменту державного управління зростає, що підкреслює необхідність її всебічного дослідження та вдосконалення.

Адміністративно-правова природа публічної служби визначає її як сукупність правових відносин, що виникають у процесі виконання службовцями своїх посадових обов'язків у державних органах і органах місцевого самоврядування. Дослідження цієї природи дозволяє виявити основні характеристики, структуру, функції та принципи, що лежать в основі діяльності публічної служби.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю вдосконалення нормативно-правового регулювання публічної служби, підвищення її ефективності та прозорості, а також адаптації до сучасних викликів, таких як: діджиталізація адміністративних процесів, боротьба з корупцією та забезпечення підзвітності державних службовців. Крім того, врахування міжнародних стандартів і передового досвіду регулювання публічної служби сприятиме підвищенню якості державного управління та зміцненню довіри громадян до державних інституцій. Зазначену тематику досліджували у свої працях такі науковці: Єрмак О., Галай В., Губанов О., Івановська А., Комірчий П., Ковбасюк Ю., Кужильна Н., Селіванов С., Серьогіна С., Соколова Т., Сурай І. та інші.

Мета статті полягає в комплексному аналізі адміністративно-правової природи публічної служби, виявленні її ключових аспектів та проблем, а також визначенні перспектив реформування та вдосконалення. Завданнями дослідження є визначення поняття та ознак публічної служби, аналіз її структури, функцій, правових основ та принципів, а також розгляд міжнародних стандартів і досвіду регулювання.

### Результати

Публічна служба відіграє ключову роль у системі державного управління, виступаючи одним із основних механізмів реалізації державної влади та забезпечення суспільних потреб. Її поняття охоплює комплекс правовідносин, які виникають у процесі діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію функцій держави та забезпечення прав і свобод громадян. Визначення публічної служби в системі державного управління включає її розгляд як інституційної структури, яка забезпечує виконання державних функцій, а також як сукупність правових норм, що регулюють діяльність державних службовців.

Основні теоретичні підходи до вивчення публічної служби ґрунтуються на аналізі її функцій та ролі в державному управлінні. Одним із таких підходів є інституційний, який акцентує увагу на організаційно-правових аспектах функціонування публічної

служби та її місці в структурі державних інститутів [1]. Соціологічний підхід розглядає публічну службу через призму її взаємодії з суспільством, аналізуючи соціальні ролі державних службовців, їх професійні цінності та етику [2]. Адміністративно-правовий підхід зосереджується на правових аспектах регулювання публічної служби, включаючи норми, що визначають статус службовців, їх права та обов'язки, а також механізми контролю та відповідальності [3].

Публічна служба як елемент системи державного управління характеризується низкою специфічних ознак, які відрізняють її від інших видів діяльності. Основними ознаками публічної служби є її публічний характер, що виявляється у спрямованості на задоволення суспільних потреб і захисту інтересів держави та громадян. Державна природа публічної служби визначається тим, що вона здійснюється в рамках державних інституцій і регулюється адміністративним правом. Діяльність публічних службовців має офіційний характер і передбачає виконання завдань і функцій, покладених на них державою [4]. Таким чином, публічна служба є формою професійної діяльності, яка забезпечує реалізацію державної політики і виконання управлінських функцій.

Класифікація публічної служби включає кілька основних видів, кожен з яких має свої особливості та правовий статус. За рівнем здійснення розрізняють державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Державна служба поділяється на цивільну, військову та правоохоронну, кожна з яких має специфічний правовий режим та особливості організації. Важливим критерієм класифікації є також функціональна ознака, що дозволяє виділити адміністративну, спеціалізовану та допоміжну служби. Адміністративна служба охоплює діяльність, пов'язану з виконанням управлінських функцій, спеціалізована служба зосереджується на виконанні специфічних завдань (наприклад, фінансова, податкова служба), а допоміжна служба забезпечує підтримку основної діяльності (технічний персонал, канцелярія) [5].

У контексті дослідження публічної служби важливо враховувати міжнародні стандарти та досвід регулювання, які можуть служити орієнтирами для вдосконалення національних практик. Розгляд основних принципів, нормативно-правових актів та ключових особливостей регулювання публічної служби в різних країнах світу дозволяє виявити найбільш ефективні підходи та практики. У Таблиці 1 представлено аналітичний огляд міжнародних стандартів та досвіду регулювання публічної служби, що включає аналіз таких країн, як Європейський Союз, США, Велика Британія, Канада, Німеччина та Франція, а також глобальних організацій, таких як ООН та ОЕСР. Наведена інформація дає змогу виявити спільні риси та відмінності в підходах до організації та регулювання публічної служби, що є важливим для розробки рекомендацій щодо вдосконалення національної системи публічної служби.

Таблиця 1

#### Міжнародні стандарти та досвід регулювання публічної служби

| Країна/<br>Організація | Основні<br>принципи та<br>стандарти             | Нормативно-<br>правові акти   | Ключові особливості<br>регулювання   |
|------------------------|---|---|--|
| Європейський Союз      | Прозорість, підзвітність, етика, професіоналізм | Хартія основних прав ЄС, Регламенти ЄС  | Принципи доброчесності та етики, зобов'язання щодо прозорості та боротьби з корупцією        |
| США                    | Ефективність, етика, рівність, відповідальність | Закон про адміністративну процедуру (АРА), Закон про реформу публічної служби | Система меритократії, система "попередження інформаторів", акцент на захисті прав службовців |

|                        |  |   |  |
|------------------------|--|---|--|
| <b>Велика Британія</b> | Справедливість, нейтральність, відкритість, ефективність | Кодекс державної служби, Закон про свободу інформації                   | Незалежність публічної служби від політичного впливу, чіткі механізми підзвітності та контролю     |
| <b>Канада</b>          | Професіоналізм, прозорість, етика, підзвітність          | Закон про публічну службу, Кодекс етики публічної служби                | Підхід на основі компетенцій, програми навчання та розвитку, акцент на прозорості                  |
| <b>Німеччина</b>       | Законність, професіоналізм, підзвітність, ефективність   | Основний закон (Конституція), Закон про статус державних службовців     | Федеральна система управління, акцент на професійній підготовці та підвищенні кваліфікації         |
| <b>Франція</b>         | Рівність, нейтральність, прозорість, ефективність        | Загальний статут державних службовців, Кодекс адміністративних процедур | Централізована система управління, конкурсні відбори на службу, жорсткі вимоги до етики процедур   |
| <b>ООН</b>             | Прозорість, етика, професіоналізм, підзвітність          | Статут ООН, Кодекс поведінки працівників ООН                            | Глобальні стандарти, акцент на боротьбі з корупцією, міжнародні навчальні програми                 |
| <b>ОЕСР</b>            | Добре управління, ефективність, етика, інновації         | Принципи ОЕСР для публічної служби                                      | Підхід на основі "доброго управління", сприяння інноваціям та ефективності у державному управлінні |

Сформовано авторами за [5-10]

Організаційно-правові засади функціонування публічної служби охоплюють кілька ключових аспектів, які визначають структуру, організацію, повноваження та відповідальність публічних службовців, а також їх взаємодію з іншими інститутами державного управління.

Структура і організація публічної служби відображають її інституційну побудову та розподіл функцій між різними рівнями управління. Публічна служба складається з різноманітних державних органів та установ, які виконують управлінські функції відповідно до своїх повноважень. Структура публічної служби буває централізованою або децентралізованою, залежно від національних особливостей і адміністративно-територіального устрою країни. Центральні органи влади зазвичай відповідають за розробку загальнонаціональної політики, тоді як регіональні та місцеві органи займаються її реалізацією на відповідних рівнях [9]. Організація публічної служби також включає процедури відбору, призначення та навчання публічних службовців, що забезпечують їх професіоналізм та компетентність.

Повноваження і відповідальність публічних службовців є важливими елементами адміністративно-правового регулювання, що визначають обсяг прав та обов'язків державних службовців. Повноваження публічних службовців включають здійснення управлінських функцій, прийняття рішень, надання адміністративних послуг та забезпечення виконання законодавства. Відповідальність публічних службовців передбачає як юридичні, так і морально-етичні аспекти, що забезпечують контроль за їхньою діяльністю та дотриманням законності. Державні службовці несуть відповідальність за свої дії перед державою, суспільством та законом, що включає

дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність у разі порушення законодавства.

Взаємодія публічної служби з іншими інститутами державного управління є невід'ємною частиною ефективного функціонування державного апарату. Така взаємодія здійснюється через координацію діяльності різних державних органів, обмін інформацією, спільне вирішення проблем та виконання завдань. Публічна служба співпрацює з органами законодавчої та судової влади, а також з місцевими органами самоврядування, забезпечуючи комплексний підхід до управління державними справами. Взаємодія також включає співпрацю з громадськими організаціями та міжнародними інституціями, що сприяє обміну досвідом та впровадженню передових практик у сфері публічного управління [6].

Таким чином, організаційно-правові засади функціонування публічної служби включають комплексне регулювання її структури, організації, повноважень і відповідальності публічних службовців, а також їх взаємодії з іншими інститутами державного управління, що забезпечує ефективність та прозорість державного апарату.

Публічна служба як ключовий елемент системи державного управління стикається з численними проблемами, що впливають на її ефективність і здатність відповідати сучасним викликам. Основні проблеми в адміністративно-правовому регулюванні публічної служби включають недосконалість нормативно-правової бази, яка часто не відповідає вимогам часу та потребує систематичного оновлення. Бюрократичні процедури та надмірна формалізація адміністративних процесів призводять до зниження ефективності та оперативності прийняття управлінських рішень. Корупція та конфлікт інтересів серед державних службовців також становлять серйозну загрозу для належного функціонування публічної служби, підриваючи довіру громадян до державних інституцій.

Перспективи реформування та вдосконалення публічної служби тісно пов'язані з необхідністю впровадження інноваційних підходів та передових практик. Важливим напрямком є гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами, що сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності публічної служби. Діджиталізація адміністративних процесів та впровадження електронного урядування можуть значно підвищити ефективність та доступність державних послуг. Крім того, особливу увагу слід приділяти підвищенню кваліфікації та професійного розвитку державних службовців, забезпечуючи їх необхідними знаннями та навичками для виконання своїх обов'язків у сучасних умовах [11].

Роль публічної служби в забезпеченні ефективності державного управління є надзвичайно важливою, оскільки саме від якості її роботи залежить реалізація державної політики та задоволення суспільних потреб. Публічна служба має бути здатною оперативно реагувати на виклики та зміни, що виникають у суспільстві, забезпечуючи належний рівень обслуговування громадян. Вона також відіграє ключову роль у формуванні та реалізації державних програм і стратегій, спрямованих на розвиток різних сфер суспільного життя. Забезпечення високого рівня професіоналізму, етики та відповідальності державних службовців є необхідною умовою для підвищення ефективності державного управління та зміцнення довіри громадян до державних інституцій.

Таким чином, аналіз проблем та перспектив розвитку публічної служби дозволяє виявити ключові виклики, що стоять перед цією сферою, та визначити напрями її вдосконалення. Реалізація реформ і впровадження інноваційних підходів сприятимуть підвищенню ефективності та прозорості публічної служби, що, в свою чергу, забезпечить належний рівень державного управління та задоволення потреб суспільства.

Адміністративно-правова природа публічної служби визначається її місцем і роллю в системі державного управління, правовим регулюванням діяльності службовців, а також принципами і нормами, що забезпечують її функціонування. Основними аспектами є поняття, структура, функції, правові основи та принципи публічної служби [5, 9, 12].

Поняття публічної служби охоплює сукупність правових відносин, які виникають у процесі виконання службовцями своїх посадових обов'язків у державних органах і органах місцевого самоврядування. Така діяльність спрямована на реалізацію функцій держави та забезпечення прав і свобод громадян.

Структура публічної служби включає різні рівні та підрозділи, що виконують управлінські функції. Вона буває централізованою чи децентралізованою, залежно від адміністративно-територіального устрою та політичної системи країни. Організаційна побудова публічної служби забезпечує ефективний розподіл повноважень і обов'язків між державними органами.

Функції публічної служби визначаються завданнями, які стоять перед державою, і включають управління суспільними процесами, надання адміністративних послуг, забезпечення правопорядку та виконання нормативних актів. Публічні службовці здійснюють свої повноваження у відповідності до законодавства, що регулює їх діяльність.

Правові основи публічної служби формуються системою нормативно-правових актів, які встановлюють правовий статус службовців, їх права, обов'язки та відповідальність. Основними документами є Конституція, закони про державну службу, кодекси етики, а також підзаконні акти, що деталізують регулювання окремих аспектів службової діяльності.

Принципи публічної служби включають законність, професіоналізм, підзвітність, прозорість і рівність. Законність передбачає суворе дотримання норм права у службовій діяльності. Професіоналізм означає високий рівень кваліфікації та компетентності службовців. Підзвітність і прозорість забезпечують контроль за діяльністю публічної служби з боку держави та суспільства. Рівність гарантує недискримінаційний доступ до публічної служби для всіх громадян.

Таким чином, адміністративно-правова природа публічної служби охоплює комплекс правових, організаційних та етичних аспектів, що забезпечують її ефективне функціонування в системі державного управління.

### **Висновки**

У процесі дослідження адміністративно-правової природи публічної служби було встановлено, що зазначена сфера є ключовим елементом системи державного управління, яка відіграє важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації державних функцій та задоволенні суспільних потреб. Доведено, що публічна служба характеризується специфічними ознаками, серед яких виділяються її публічний характер, офіційність діяльності та регулювання на основі адміністративного права.

Структурно організація публічної служби включає різні рівні державного управління, що забезпечує ефективний розподіл повноважень та обов'язків між центральними, регіональними та місцевими органами влади. Встановлено, що функції публічної служби охоплюють управління суспільними процесами, надання адміністративних послуг, забезпечення правопорядку та виконання нормативних актів.

Аналіз нормативно-правових основ публічної служби показав, що правове регулювання діяльності публічних службовців базується на Конституції, законах про державну службу, кодексах етики та підзаконних актах, що забезпечує правову визначеність та стабільність функціонування цієї системи. Доведено, що принципи

законності, професіоналізму, підзвітності, прозорості та рівності є фундаментальними для належного функціонування публічної служби та забезпечення довіри громадян до державних інституцій.

Встановлено, що основними проблемами в адміністративно-правовому регулюванні публічної служби є недосконалість нормативно-правової бази, бюрократичні процедури, корупція та конфлікт інтересів. Доведено, що для подолання цих проблем необхідно гармонізувати національне законодавство з міжнародними стандартами, впровадити діджиталізацію адміністративних процесів, підвищувати кваліфікацію та професійний розвиток державних службовців.

Розгляд міжнародних стандартів та досвіду регулювання публічної служби показав, що найефективніші підходи базуються на принципах прозорості, підзвітності, етики та професіоналізму. Встановлено, що впровадження передових практик значно підвищить ефективність і доступність державних послуг.

Таким чином, доведено, що публічна служба є важливим інструментом державного управління, що забезпечує реалізацію державної політики та задоволення суспільних потреб. Для підвищення її ефективності необхідно здійснювати комплексні реформи, спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази, оптимізацію адміністративних процедур та підвищення рівня професіоналізму публічних службовців. Перспективи подальших досліджень включають аналіз конкретних інноваційних підходів до реформування публічної служби та їх вплив на ефективність державного управління.

#### Список використаних джерел

1. Сурай, І. Публічна служба: інституційний підхід. Науковий вісник: державне управління. 2021. № 2(8). С. 111-132.
2. Селіванов, С. В. Компетентнісний підхід до управління кадровим потенціалом державної служби в Україні. Менеджер. 2018. № 1. С. 146-156.
3. Єрмак, О. О. Адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронного органу. Юридичний бюлетень. 2021. С. 75-79.
4. Комірчий, П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України (Doctoral dissertation, НАВС). 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openarchive.nure.ua/entities/publication/eab4f925-986f-4a8f-aaa1-da39db6fa6b7>
5. Прокоф'єв М. М. Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право / Прокоф'єв Микола Миколайович. - Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. - 248 с.
6. Соколова, Т. А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 3. С. 87-92.
7. Серьогіна, С. М. Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія. К.О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна та ін. За заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2017. 256 с.
8. Губанов, О. О. Стандарти публічної служби, закріплені законодавством ЄС, як орієнтир підвищення якості та продуктивності діяльності публічних службовців України. Право і суспільство. 2017. № 4 ч 2. С. 67-72.
9. Кужильна, Н. А. Впровадження європейських стандартів публічної служби в країнах ЄС (на прикладі Франції, Польщі, країн Балтії): досвід для України : автореф. дип. роботи на здобуття освітнього ступеня «магістр»: спец. 281 "Публічне управління та адміністрування" / Н. А. Кужильна, ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв. 2020. 15 с.

10. Ковбасюк, Ю. В. Світові моделі державного управління : досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. — 2-ге вид. К. : НАДУ. 2015. Ч. 1. 612 с.
11. Ladonko, L., Mirko, H. Professional training of civil servants: foreign experience. *Journal of Economic Surveys*. 2021. № 116(3). С. 108–118. [https://doi.org/10.31617/zk.knute.2021\(116\)10](https://doi.org/10.31617/zk.knute.2021(116)10)
12. Галай, В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. О. Галай; Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь. 2020. 42 с.