

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА І ЇЇ ЛЕГАЛЬНА ДЕФІНІЦІЯ

Мета. Пошук термінологічної уніфікації з правовим поняттям державної служби та методичними можливостями, які відкриваються для розвитку якості її персоналу.

Методи. У статті розглянуто рідковживане, але глибоко вкорінене в континентальних системах поняття публічної служби в її розумінні як елемента юридичної техніки шляхом використання комплексу філософських, загальних і спеціальних методів дослідження. Це поняття представлено в нарисі історії його розвитку, яка окреслена стосовно України та в деяких більш загальних рисах. Серед іншого, ця історія характеризується її найбільш шкідливими, а в кількох випадках все ще наявних і згубних для подальшого розвитку правил та інституцій. У тексті йдеться також про основоположні конституційні положення та перспективи розвитку поняття публічної служби з їх урахуванням. У зв'язку з цим виявлено деякі шкідливі розбіжності та надано пропозиції щодо покращення.

Результати. оскільки деяка термінологія успадкована від попередніх правових режимів, це є підставою для термінового капітального перегляду. Текст пропозицію узагальнення, пов'язану з різноманіттям видів робіт і професій, об'єднаних завданням відповідати на суспільні потреби та задовольняти суспільні запити, як цього очікують від сучасної держави.

Конституція дала певні вказівки, але встановила різні та частково суперечливі цілі. У статті зазначається, що державна служба має бути озброєна юридичною технікою, нормами права та іншими засобами, які посилюють сучасну державу, дозволяючи адекватні та своєчасні дії на розв'язання поточних проблем.

Сучасне легальне визначення публічної служби з'явилося в законодавстві України з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства у 2005 році. З плином часу воно не набуло особливо поширеного вживання, хоча персонал державних органів постійно потребує дол себе багато уваги. Наводячи деякі приклади розв'язання проблем публічної служби різного виду, у статті зазначено, що термінологічна уніфікація додасть до посилення конкуренції і сприятиме вдосконаленню підходів до кваліфікації державних службовців, забезпечуючи необхідний розвиток у напрямку зміцнення верховенства права.

Висновки. В результаті аналізу автори мають на меті сформувати усвідомлення того, що юридичне поняття публічної служби відкриває можливість оцінити і до належної міри ототожнити схожі ознаки здавалося б досить далеко одна від одної розташованих і врегульованих різними нормативними комплексами посад публічної служби, які демонструють істотну зовнішню диференціацію і цільове спрямування. Тим часом, їхня належність до публічної служби, визначальним для якої є мета загального блага, дозволяє сформувати спільну для всієї публічної служби нормативно-ціннісну основу, базою якої є конституційні приписи та їхнє співвідношення і вартісні оцінки. З урахуванням і згідно деталізації, яку визначає наступне галузеве законодавство, а також судової та адміністративної практики, мають бути визначені подальші напрямки і заходи вдосконалення і розвитку діючої нормативної бази і реалій несення публічної служби, наповнення її особистого / кадрового складу, матеріального та іншого забезпечення.

Ключові слова: публічна служба, юридична техніка, професії на державній службі, органи влади, конституційні правила і цінності, судова практика, адміністративна практика.

Роман Корнута,
магістр державного
управління, дипломований
адміністратор
Kor1974@ukr.net

1. Вступ

Повсюдним феноменом організації сучасних суспільств здавна є держави. Останні вимагають наявності відповідних форм та інститутів, а від успішної реалізації цього завдання залежить і успіх у творенні, існуванні й функціонуванні держави і в її межах належний розвиток усіх і кожного. У цьому зв'язку спадає на думку поняття республіки – латиною *res publica* (спільна справа) – яке й потягнуло за собою появу і зміцнення модерних суспільств якщо не за формою (адже й досі у світі існують, наприклад, монархії), то, безумовно, за змістом. Кожна спільна справа потребує організації й всесторонньої уваги до себе аж до безпосередньої участі кожного зацікавленого – звідси бере початок ряд обов'язкових інститутів сучасної демократичної правової держави, зокрема й публічна служба. Поняття служба вказує на обслуговуючий характер цього феномену при формуванні й виконанні політичних рішень, які більш-менш безпосередньо ухвалює спільнота, об'єднана владою, що здійснюється від її імені. В найзагальнішому розумінні публічна служба творить і законодавчу, і будь-яку подальшу, тобто виконавчу і судову, влади. В Україні єдиним органом законодавчої влади є парламент. Проте, завдяки інтенсивному праву як законодавчої ініціативи, так і вето та контрасигнації, критична участь, хай дещо послаблена новими правилами промульгації, у цьому процесі належить президенту як главі держави. Таке становище президента, який ще у свою чергу є главою держави, тобто займає найвищий державний пост, перебуваючи і до певної міри над законотворчим процесом і, безумовно, над виконавчою владою (поряд з істотними важелями впливу на правосуддя через повноваження з призначення суддів і несформовану практику їх здійснення), що має історичні причини, але є певною мірою викривленням принципу поділу влади і, зокрема, системи стримувань і противаг, однак глибше ця тема має розглядатись у межах окремого дослідження. Отже, до публічної служби належать, зокрема, ті, хто здійснює й уособлює законодавчу владу, тобто народні депутати України. Способи й порядок набуття ними повноважень є предметом виборчого і парламентського права, яке в силу нової дефініції публічної служби зачіпає і їх.

Слід зауважити, що висока конкурентність і свобода виборчого процесу розвинули українське виборче право до досить високого рівня, і результати останніх виборів їх учасниками як з пасивним, так і з активним виборчим правом, за поодиноким випадком, під сумнів не ставляться, хай там як той чи інший результат (не) виглядає.

У свою чергу рішення законодавчої влади належить впроваджувати урядові як вищому органу в системі виконавчої влади. Форми і методи його дій, як, зрештою, і всієї виконавчої влади загалом, майже повністю є предметом адміністративного права, а у відповідній частині – права публічної служби, яке становить і оберігає формальні межі здійснення, зокрема, але, як зазначено вище, далеко не виключно, виконавчої влади і безпосереднього практичного регулювання її діяльності. З наукового ж боку ця площина є предметом постійного вивчення і пояснення спостережуваного і очікуваного, оцінки менеджменту і стратегічного планування. З правового погляду все і кожне подальше впровадження рішень, сформованих політичними силами і формалізованих законодавчими приписами, покладається саме на *публічну службу*. У цьому стосунку звертає на себе увагу погляд на неї, запропонований Федеральним конституційним судом Німеччини:

«Професійна публічна служба – це інститут, який на основі досвіду, професійної діяльності та лояльного виконання обов’язків забезпечує стабільне адміністрування і, таким чином, покликаний становити стабілізуючий фактор, що урівноважує вплив політичних сил, які формують життя держави» (Bundesverfassungsgericht 7, 155).

З прийняттям в 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України поняття «публічна служба» отримало українську легальну дефініцію, про що піде мова нижче.

2. Історичні витоки

В історичній науці безспірним є твердження про наявність більш-менш вираженої державної служби. Слід зауважити, що поняття публічної і державної щодо інститутів держави серед істориків зазвичай не розмежовуються, тому можна вважати їх тотожними, при використанні ними саме поняття «державна» як існуюча у межах відповідного історичного державного утворення стосовно держав найбільш раннього часу. І в стародавньому Єгипті, і в Китаї, і в древніх Греції й Римі дослідники бачать витоки цього інституту. Проте сучасні форми публічної служби поступово почала набирати за історичними мірками порівняно недавно в країнах середньовічної Європи. Початок формування нинішнього змісту цього поняття історики бачать в Східному Франкському королівстві (Rafael Wagner, 2019). Цікаво, що вперше повноцінне у більш-менш сучасному розумінні правове регулювання публічної служби склалось в Німеччині на 1873 рік в Законі про імперських чиновників (beamten-magazin.de, 2021), хоча значна частина відповідних норм існувала вже приблизно за 100 років і дійшла до цього часу вже в знаменитому Загальному праві Пруських земель

1794 року. Більш різкі кроки в напрямку посилення публічного характеру державної служби спостерігались у Франції часів Великої французької революції (I. Woloch, 1994). На чиновництво, що може впевнено вважатись попередником сучасної публічної служби в Україні, спирались імперії, що існували на тогочасних українських землях: як Австро-Угорська монархія мала своїх чиновників (Edgar Wojta, 2012), так і Російська імперія мала свій чиновний апарат («чиновничество», 2021), на який покладались управлінські функції в тому чи іншому обсязі, хай і з доволі різним змістом і в різний спосіб.

Поява на початку 20-го століття внаслідок процесів націєтворення і розпаду імперій Української Центральної ради, а згодом і Української держави Гетьмана Павла Скоропадського і далі Української та Західноукраїнської народних республік і їхнє об'єднання (політичний процес, відомий як «Злука») відповідно позначились на – хай короткому – існуванні в цих утвореннях і державного апарату. Попри серйозність і розмах тогочасного державного будівництва їхня історія має швидше символічний і місцями ідеологічний вплив на поточну публічну службу в Україні. В літературі зазначають, що Гетьман Української держави П. Скоропадський звертав особливу увагу на публічну службу. Ряд рішень, ухвалених його урядом, могли істотно зміцнити цей інститут, аналогі його елементів досі використовуються, в тому числі й в Україні. Однак, крім того, дослідники вказують, що «П. Скоропадському... так і не вдалося завершити розпочату реформу державного управління і державної служби» (Малиновський, 2018).

Радянський період був тотальним пануванням насадженої комуністичної ідеології, в основі якої лежала побудова «комунізму», починаючи з політизації пролетаріату і насаджування «класової свідомості» (пролетаріат, класова свідомість 2021), і яку не можна вважати властивою тогочасному українському суспільству. (Про три сотні селянських повстань в один лише відносно благополучний 1929 рік в одній лише Катеринославській губернії інформує дослідник українського Голодомору Роберт Конквест) (Конквест, 1986). Комуністичні правила в різні періоди досить широко відрізнялись між собою, і під кінець свого існування, станом на 80-ті роки минулого століття, як справедливо зазначає В. Я. Малиновський, функцію інституту публічної служби в ньому, з деяким наближенням, відігравала т. зв. номенклатура. Вона була збірним поняттям для всіх посад, що відігравали більш-менш помітну роль в існуванні суспільства й держави, і призначення на які потребувало затвердження органу комуністичної партії відповідного рівня. Належність до номенклатури не мала нічого спільного з будь-яким науковим підходом, натомість просто свідчила про важливість тієї чи іншої посади для Комуністичної партії Радянського Союзу з тих чи інших більш чи менш пов'язаних з управлінням причин. Важливо зазначити, що науковці в СРСР наприкінці його існування називали поточну систему «командно-адміністративною» (Попов, 1990), що вдало описувало її жорсткі ієрархічні характеристики, наповнені «комуністичним» ідеологічним

змістом і визначальні для тогочасного державного управління. Верховенство права в Радянському Союзі заперечувалось як «буржуазна химера», а так звана «соціалістична правова держава» – запропонована напередодні його колапсу ідеологічна концепція – була лише однією з чергових невдалих спроб реформування репресивної й жорсткої тоталітарної держави. На передній план керівництво Комуністичної партії Радянського союзу висунуло вимогу забезпечити бажаний напрям і темп суспільного розвитку, і в першу чергу економічний, чого тодішня держава, і в передусім її номенклатура, очевидно, забезпечити не спромоглась. В знаменитій праці «Номенклатура» М. Восленського її визначення дається як: «перечень должностей, назначение на которые утверждается вышестоящими органами» і це визначення, доволі розмите, взяте з видання Краткий политический словарь. М., 1971. (Восленский, 1990). У цьому зв'язку автор найбільш ґрунтовної праці про державний апарат СССР М. Восленський, за словами М. Джиласа, наведеними в передмові до згаданої в посиланні до попереднього речення книги, вважав номенклатуру нічим іншим як ієрархією, сконструйованою з чинів і соціальних бар'єрів між ними (Восленский, 1990). В теорії ж радянського права це поняття жодного значення не відігравало. Слушний погляд на це явище демонструє у своїй окремій думці суддя Конституційного Суду України Сліденко І.Д., характеризуючи групу посадових осіб під загальною назвою «“номенклатура”» (також в лапках у автора) як сукупність, представлену «партійними керівниками та особами, що забезпечували функціонування політичного режиму різного рівня» (Сліденко, 2016). Однак це поняття «перекочувало» в тезаурус українського права, зокрема, «номенклатуру Верховної Ради Автономної Республіки Крим», яка мала назву «Номенклатура (перелік посад), що передбачає погодження з Верховною Радою Автономної Республіки Крим» і яку свого часу визнав неконституційною Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим (Рішення Конституційного Суду України, 2001). Звертає на себе увагу, що поняття номенклатура у розумінні переліку посад заново використане в статтях 47, 59 і 65 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII, тоді як Закон України «Про міліцію» його не містив. Також воно використовується і в ряді підзаконних нормативних актів у сфері охорони порядку, безпеки і оборони (Указ Президента України, 2008), як давніших, так і виданих досить недавно. Очевидно, що це поняття займає певне місце серед понятійного апарату публічної служби і його варто дослідити сучасним науковим інструментарієм.

3. Сучасна історія і теорія публічної служби

Розглянутому далі поняттю публічна служба бракує конституційного рангу. Тим не менше, як засвідчують такі «понятійні двочлени», як «органи державної влади і місцевого самоврядування» чи «посадові і службові особи», серед конституційних понять українського права загалом відчувається як брак визначень і термінів, так і змістовні логічні дублювання. Не зважаючи на те, чи можуть

причини цього браку термінології полягати в факті тривалого існування заборон української мови для офіційного вживання, чи його коріння вбачаються у чомусь іншому, поточний стан розвитку як українського права і правосуддя загалом, так і його окремих галузей зокрема підштовхують швидше до пошуків нового, ніж до збереження (часом безглузвих чи й шкідливих) термінологічних монументів попередніх історичних періодів. У цьому сенсі безумовно нове для українського права, але добре відоме іншим правовим системам поняття публічної служби і весь феномен, що йому відповідає, можуть бути використані і, що є факт, вже поволі використовуються в процесі подальшого розвитку українського права.

До моменту схвалення чинної Конституції України в 1996 році, а отже вже в часі незалежної України, зберігалась дія неодноразово змінюваної Конституції Української радянської соціалістичної республіки (далі – УРСР). Це державне утворення, формально володіючи ознаками держави, під час СРСР вважались повноцінною державою, а тим більше державою в міжнародно-правовому розумінні цього поняття мало небагато підстав. Попри наявність власного представництва навіть серед Об'єднаних націй (на противагу звичному вживанню Об'єднані нації – *англ.*: United Nations, *нім.*: Vereinte Nationen – в українському вжитку побутувало виключно словосполучення Організація Об'єднаних Націй), Україна була позбавлена чималого числа ознак держави, і в першу чергу власного суверенітету, що дозволяв би вважати її державою в повноцінному розумінні цього політико-правового поняття. Модернізація Конституції УРСР – і далі України, – і як символу державності, і як засадничого політичного й організаційно-правового документу – тривала доволі короткий в історичному розумінні період. Попри історично недовгий строк чинності цього акту, в ньому можна розгледіти свідчення глибоких й різнопланових процесів (відмова від ідеологічних штампів і перехід до більш ліберального суспільного укладу тощо), формальне юридичне закріплення яких ставало очевидним доказом як самого факту суспільного запиту на зміни того чи іншого характеру, так і розкривало найбільш значущі, принаймні в правовому вимірі, ознаки і напрямки змінюваного субстрату. З технічного управлінського погляду чинне до ухвалення нової Конституції України 1996 року законодавство у більш-менш довільному порядку змішувало поняття «державні органи», «державне управління», «органи управління» і в свою чергу долучене до нього далі поняття державної служби. Термін *публічна служба* на цей момент, будучи відомим в науці як управління, так і адміністративного права, формально в законодавстві представлений не був. Тим не менше, прийнятий 1993 року Закон України «Про державну службу» був відчутним, хай і не настільки потужним кроком до відходу від стану тотального одержавлення, характерного для радянської командно-адміністративної системи. Але чіткості й зрозумілості правилам відокремлення держави і її органів від решти суспільства істотно бракувало. Лише наступна приватизація, яка, однак, принесла в суспільство

й досі відчутні диспропорції, все ж стала останнім кроком, який відкрив шлях до ліберальної демократії в економіці. До роздержавлення економіки країна характеризувалась відчутним перекосом в бік одержавлення. Поняття посад в державних органах та їх апараті не містило чітких критеріїв розмежування між наділеними владою суб'єктами і просто належними до держави за тим чи іншим набором, передусім господарських, але й ознак, властивих іншим секторам суспільного буття. Зокрема, різноманітні «об'єднання», «трести» тощо, в основі яких лежала химера «права соціалістичної власності» – являли світові специфічну форму господарювання тодішньої тоталітарної «радянської» держави. Від поняття державний орган остаточно не відійшла й чинна редакція цього закону. Цей атавізм – поняття «державного органу» – з лексичного погляду програє на перший погляд дещо громіздкішому – «орган державної влади». Однак останній є на порядок більш точним, адже чітко демонструє свій владний бік – а відтак «самозрозуміле» уповноваження впливати на поведінку адресата. Цю смислову і лінгвістичну зручність не варто ігнорувати, адже вона засвідчує наявність владно-розпорядчих функцій як щонайтісніший зв'язок з державою.

Легальна дефініція поняття публічної служби, наведена в пункті 17 статті 4 «Визначення термінів» відносно недавно (2005 рік) ухваленого Кодексу адміністративного судочинства України, яким було запроваджено правила спеціалізованого адміністративного судочинства, з одного боку запропонувала *широкий обсяг* цього поняття, відтак підштовхнувши до нового теоретичного опрацювання його змісту. Водночас, з іншого боку, вона значно спростила його, адже формальна законодавча дефініція, встановлюючи, що «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах (Київський апеляційний адміністративний суд, 2008) місцевого самоврядування» (КАСУ, 2005), стала, по суті, збірним, недиференційованим поняттям. Воно, у свою чергу, об'єднує як політичних діячів, що отримують найвищу форму легітимації, представляючи народ і отримуючи повноваження через процедури виборів, так і службовців органів влади всіх видів, призначення яких пов'язане з більшим чи меншим колом матеріальних і / або процедурних передумов та матеріальних повноважень. Окремі аспекти цього статусу, зокрема щодо публічності їхніх дій, тотожності елементів статусу, їх висвітлення й критики, вже отримали оцінку в судовій практиці (Справа № 373/1994/17, 2019). Суд, зокрема, зазначив:

«Доводи ... про те, що правовий захист суддів істотно відрізняється від інших публічних осіб, відхиляються ..., оскільки указане твердження не підкріплюється нормами чинного законодавства України. ... самостійно установлювати пріоритет суддів над іншими публічними службовцями є помилковим,

оскільки публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів,..., служба в органах ... місцевого самоврядування (стаття 4 КАС України)»

До складу публічної служби входять як ті посади, що вимагають найбільш формалізованих процедур підготовки й добору, так і «протилежна крайність» – так би мовити «найвільніші» іпостасі. Останні, зокрема депутати всіх рівнів, підпорядковуються передусім конституційним правилам і – в цих рамках – закону. В цьому контексті видається більш-менш доречним зауважити їхнє конституційне підпорядкування верховенству права. Цей аспект важливий хоча би у зв'язку з тим, що спостерігається хронічна й стабільна потреба підвищувати повагу до права загалом і якості права й правосуддя зокрема. Однозначна вказівка в згаданій дефініції про поширення *публічної служби* на суддівський корпус підкреслює і публічний, і службовий характер української судової системи, що, безумовно, сприятиме її нормуванню і підвищенню якості діяльності. Першочергове практичне значення цього правила впливає з припису пункту 2 частини 1 статті 19 КАСУ про компетенцію (адміністративних) судів розв'язувати спори «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби». З самого наведеного вище визначення публічної служби впливає щонайширше коло осіб, які згідно з ним несуть статус публічного службовця з усіма наслідками, які з цього впливають, включно з порядком судового захисту. Зокрема, наприклад, обрання громадян народними депутатами включає їх, згідно з наведеною дефініцією, до кола публічних службовців. Тож і поняття прийняття на службу, виходячи з її юридичного складу, має тлумачитись досить широко. Подальша конкретизація статусу тих, хто в тій чи іншій сфері зайнятий реалізацією функцій держави, покаже зміст наведеного поняття і його практичні межі. Загалом понятійна розпорошеність не сприяє систематизації, але виглядає доречною, адже сучасна держава охоплює своєю більш чи менш інтенсивною увагою дуже широкі і дедалі ширші сфери людської життєдіяльності, вимагаючи вчасного реагування.

Однієї універсальної формули для виявлення відносин публічної служби наука не пропонує. Але вирішальною рисою можна вважати публічно-правову форму в якій виступає орган чи суб'єкт владних повноважень. Сутнісною ж їх рисою слід розглядати формалізовану у публічному праві (і в першу чергу в згаданому визначенні КАСУ) належність відповідних відносин до публічної служби. У свою чергу встановлення ознаки публічно-правової форми вимагає перевірки установчих відносин, на яких базується існування відповідного органу влади і / або суб'єкта владних повноважень. Однак це легко доводять відповідні право- й нормотворчі чи адміністративно-організаційні документи, які й належить перевіряти.

Визначення КАС відносить до публічної служби діяльність на державних політичних посадах. В широкому розумінні це безумовно слушна кваліфікація,

адже політики й несуть службу на користь і благо народу, принаймні тільки це й декларують. Тому їхній статус небезпідставно потребує відповідної регламентації з урахуванням отриманої з мандатом легітимації, що виникає безпосередньо через виборчий процес (КАСУ, 2005; Верховний Суд, 2021 / 1), а щодо участі партії у виборах див. постанову Верховного Суду України (Верховний Суд, 2021 / 2), в тому числі й шляхом участі в політичних партіях у виборчому процесі як явищі політичної природи. Водночас, цей процес є демократичним правовим інструментом формування і вираження політичної волі громадян. Тим не менше, для парламентарів детальна регламентація цього статусу в Законі України «Про статус народного депутата України» є достатньо повною і практично не вимагає звернення до відповідного галузевого законодавства. Це ж саме, принаймні, за аналогією, стосується й депутатів інших рад, оскільки вони є провідниками комунальної чи регіональної політики.

Новий *юридично-технічний аспект* поняття публічної служби у зв'язку з тим нормативним визначенням, яке вона отримала в пункті 17 частини 1 статті 4 КАСУ, полягає в поширенні його значення на індивідів, що діють не тільки у сфері публічного управління (яку зазвичай співвідносять з виконавчою владою), а й у, як вже зазначалось, політико-правовому (і в першу чергу законодавчому) полі, а також у сфері правосуддя. Таким чином, якщо раніше теоретики розуміли під цим поняттям здебільшого персонал виконавчої влади, то зараз коло охоплених ним принципово розширилось і охоплює весь особовий склад «публічного функціоналу» держави, власне всіх тих, хто реалізує її функції. Цей важливий висновок має значення як для можливих питань визначення компетенції адміністративного судочинства, так і для точного уявлення про коло осіб, ним охоплене. Він є зручним і для статистичного аналізу, у свою чергу дозволяючи свій подальший поділ і в розрізі персоналу кожної з гілок влади, і з огляду на інші свої більш «технічні» характеристики – зокрема, «компетенційного» спрямування. Наприклад, цей аналіз може стосуватись професійно-кваліфікаційних вимог службовців. З практичного погляду очевидно, що вимоги, принаймні на початку кар'єри, до прокурорів з одного боку та суддів з другого не мають істотно відрізнятись. Їх, зокрема, можна визначати, орієнтуючись на освітній рівень і успішність при присвоєнні кваліфікації юриста. З міркувань зручності може бути доцільним групування подібних ознак / посад тощо. Підхід цього роду може бути слушним щодо певних типів посад, наприклад, міністерства юстиції чи внутрішніх справ, органів безпеки тощо. Це ж стосується, відповідно, й інших професій і сфер публічної служби, в тому числі й різних гілок влади.

Безпосереднє запровадження в практичний обіг поняття публічної служби зовсім не призвело до виключення з обігу вже вкорінених термінів державна служба і служба в органах місцевого самоврядування. Попри їх більш вузький характер, ці сегменти зберігають і свої назви, і сутність, якою були наповнені раніше. Зокрема в Законі України «Про державну службу» в редакції 1993 року

зайняття посади в державному органі або в апараті державного органу виступало ключовим критерієм відмежування державної служби від інших видів діяльності. В його новій редакції, ухваленій 2016 року, поняття посади винесене «за дужки» безпосереднього змісту поняття державної служби. Натомість нова редакція передбачає окрему дефініцію поняття державного службовця, яка поєднує інститут державної служби з критичним за своєю важливістю поняттям посади, таким чином розширивши використаний понятійний апарат і запровадивши в ньому широке коло нових ознак. Вплив цих змін на практиці правозастосування щодо відповідних відносин досі помітно не позначився. Характерно, що цей закон поняттям публічна служба досі не оперує. Проте, як крок у напрямку оновлення його змісту можна сприймати появу в тексті ряду термінів, що містять епітет «публічний»: публічна державна служба, публічні закупівлі, публічні інтереси, публічна інформація, публічне управління та адміністрування, публічне право, публічне складення присяги, публічний звіт, публічні ресурси, які можуть відігравати допоміжну роль у разі появи потреби тлумачення.

Слід звернути увагу на той очевидний і дуже важливий факт, що держава Україна з переважною більшістю своїх інституцій, в тому числі й публічною службою, перебуває з часу здобуття незалежності у постійному розвитку. Динаміка перетворень, за невеликими (хоча й досить болючими) винятками, демонструє в публічній сфері істотний ріст обсягу доступних свобод – і соціально-особистісного виміру, і економічного характеру, і навіть певного прогресу в соціальному вимірі. Як засвідчує історичний екскурс, якщо ще трохи більше за 30 років тому, напередодні відновлення незалежності України, її державний апарат діяв повністю в парадигмі хай пізнього, але радянського, тобто «комуністичного» суспільства, а ще за 20 років до того містив навіть деякі елементи «кріпацтва» (мається на увазі «безпаспортність» українського селянства. З цього приводу див., зокрема, Постанову Ради міністрів СРСР від 28 серпня 1974 року № 677 «Про затвердження положення про паспортну систему в СРСР», яка зобов'язувала громадян з повноліттям отримати, а органи влади видати паспорти, чим тим самим звільнила від загрози перебування без паспорта за межами місця проживання, що становило адміністративне правопорушення. (Постанова, 1974), то на початок третьої декади 21 століття ситуація в цій сфері істотно змінилась. Вже перші роки державної життєдіяльності, попри тяжкі удари економічного характеру, які завдавала і безпосередньо тодішня «радянська економіка» з російською централізацією, плановістю, бюрократизмом і браком ресурсів, і позиція так званого «союзного центру», засвідчили істотний, нехай і недостатній в порівнянні з прогресом деяких сусідніх країн, розвиток всіх інституцій, в тому числі й зародків публічної служби. Відтак завдання й функції цього інституту мають у разі сумніву сприйматись динамічно, з орієнтацією, де це дозволяє принцип законності, «*de lege ferenda*» (лат.: на майбутні норми).

1. Зібрання рішень Федерального конституційного суду Німеччини (BVerfGE). Bundesverfassungsgericht, Т. 7. 155 (162) с.

3. Entstehung und Entwicklung des Beamtenrechts in Deutschland. URL: https://www.beamten-magazin.de/entstehung_und_entwicklung_beamtenrecht_beamten_magazin. (beamten-magazin.de, 2021) Переглянуто 28 серпня 2021 року.

5. Edgar Wojta. Zäsuren in der Entwicklung des Dienstrechts des österreichischen öffentlichen Dienstes in der II. Republik am Beispiel der Gebietskörperschaft Bund. 2012. URL: http://othes.univie.ac.at/18097/1/2012-01-26_8913819.pdf. (дата звернення 28.08.2021 р.).

7. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. С. 9.

9. Robert Conquest. *The Harvest of Sorrow: Soviet Collectivization and the Terror-Famine*. Oxford university press. New York, 1986.

11. Краткий политический словарь. Москва. 1971.

13. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі «про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb04d710-16#Text> останнє звертання 17.10.2021.

15. Див., зокрема, Указ Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2008 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України»; Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23.11.2016 № 1235 «Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції»; Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.01.2017 № 73 «Про затвердження Інструкції з організації обліку особового складу Національної гвардії України».

<http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-34-2021>

судам» (орфографія оригіналу збережена). Джерело URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/4189842> (дата звернення 12.09.2021 р.).

17. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446 з наступними змінами й доповненнями (КАСУ, 2005). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

18. Справа № 373/1994/17, постанова від 11 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80364382> (дата останнього доступу 13.09.2021 р.).

19. Постанова Ради міністрів СРСР від 28 серпня 1974 року № 677 «Про затвердження положення про паспортну систему в СРСР». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0677400-74#Text>.

20. Постанова Верховного Суду України від 09 жовтня 2021 / 1 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100228332>

21. Постанова Верховного Суду України від 30 червня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97976966>

22. Постанова Ради міністрів СРСР від 28 серпня 1974 року № 677 «Про затвердження положення про паспортну систему в СРСР». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0677400-74#Text>

References:

1. Zibrannia rishen Federalnoho konstytutsiinoho sudu Nimechchyny (BVerfGE) [Collection of decisions of the Federal Constitutional Court of Germany (BVerfGE)]. Bundesverfassungsgericht, vol. 7, pp. 155 (162).

2. Rafael Wagner (2019) *Schwertträger und Gotteskrieger Untersuchungen zur frühmittelalterlichen Kriegergesellschaft Alemanniens*. Chronos Verlag, Zürich, pp. 16, 84.

3. Entstehung und Entwicklung des Beamtenrechts in Deutschland. URL: https://www.beamten-magazin.de/entstehung_und_entwicklung_beamtenrecht_beamten_magazin (beamten-magazin.de, 2021)

4. I. Woloch (1994) *The New Regime. Transformations of the French Civic Order, 1789-1820s*. New York and London.

5. Edgar Wojta (2012) *Zäsuren in der Entwicklung des Dienstrechts des österreichischen öffentlichen Dienstes in der II. Republik am Beispiel der Gebietskörperschaft Bund*. URL: http://othes.univie.ac.at/18097/1/2012-01-26_8913819.pdf

6. Chinovnichestvo v Rossijskoj imperii [Bureaucracy in the Russian Empire]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Чиновничество_в_Российской_империи

7. Malynovskyi V. Ya. (2018) *Publiczna sluzhba v Ukraini: pidruchnyk* [Public Service in Ukraine: A Textbook]. Kyiv : Vydavnychiy dim "Kondor".

8. Porivn.: shchodo proletariatu: URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Робітництво#1917–1971,%20щодо%20“класової%20свідомості”:%20URL:%20https://uk.wikipedia.org/wiki/Історія_та_класова_свідомість

9. Robert Conquest (1986) *The Harvest of Sorrow: Soviet Collectivization and the Terror-Famine*. Oxford university press. New York.

10. Popov G. H. (1990) *Blesk i nisheta Administrativnoj Sistemy* [The brilliance and poverty of the administrative system]. Moscow : PIK.

11. *Kratkij politicheskij slovar* [Brief political dictionary] (1971). Moscow.

12. Mihail Voslenskij (1990) *Nomenklatura. Gospodstvuyushij klass Sovetskogo Soyuza* [Nomenclature. The dominant class of the Soviet Union]. Overseas Publications Interchange Ltd. London.

13. Okrema dumka suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Slidenka I.D. *stosovno Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi “pro shchomisiachne dovichne hroshove utrymannia*

suddiv u vidstavtsi” [Separate opinion of the judge of the Constitutional Court of Ukraine Slidenko I.D. concerning the Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case “On the monthly lifetime allowance of retired judges”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb04d710-16#Text>

14. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Prezydenta Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen Rehlamentu Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, Polozhennia pro Rakhunkovu palatu Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, Polozhennia pro poriadok upravlinnia mainom, shcho належить Avtonomnii Respublitsi Krym abo peredane v yii upravlinnia, zatverdzenykh vidpovidnymy postanovamy Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, ta Postanovy Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym “Pro zakhody shchodo posylennia kadrovoy roboty v Avtonomnii Respublitsi Krym” (sprava pro pravovi akty Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym) [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of the President of Ukraine on the constitutionality of the provisions of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, the Regulations on the Accounting Chamber of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea. Its management, approved by the relevant resolutions of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, and the Resolution of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea “On measures to strengthen personnel work in the Autonomous Republic of Crimea” (Case on legal acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea)]. Kyiv, 27 liutoho 2001 roku. Sprava N 1-20/2001, № 1-rp/2001.

15. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 10 hrudnia 2008 roku № 1153/2008 “Pro Polozhennia pro prokhodzhennia hromadianamy Ukrainy viiskovoi sluzhby u Zbroinykh Sylakh Ukrainy”; Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy vid 23.11.2016 № 1235 “Pro zatverdzhennia Poriadku pidgotovky ta vydannia nakaziv shchodo prokhodzhennia sluzhby v politsii”; Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy vid 30.01.2017 № 73 “Pro zatverdzhennia Instruksii z orhanizatsii obliku osobovoho skladu Natsionalnoi hvardii Ukrainy” [Decree of the President of Ukraine of December 10, 2008 № 1153/2008 “On the Regulations on military service of citizens of Ukraine in the Armed Forces of Ukraine”; Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 23.11.2016 № 1235 “On approval of the Procedure for preparation and issuance of orders for service in the police”; Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 30.01.2017 № 73 “On approval of the Instruction on the organization of accounting of personnel of the National Guard of Ukraine”].

16. Vysnovok Kyivskoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu u spravi № 22-a-35808/08, yakyi mistytsia v motyvuvalnii chastyni postanovy sudu: “kolehiia suddiv prykhodyt do vysnovku, shcho pytannia diialnist deputativ mistsevykh rad ye nichym inshym yak prokhodzhenniam publichnoi sluzhby, a tomu dani spory pidsudni administratyvnym sudam” (orfohrafia oryhyalnu zberezheni) [The conclusion of the Kyiv Administrative Court of Appeal in case № 22-a-35808/08, which is contained in the motivating part of the court ruling: “the panel of judges concludes that the issue of local council deputies is nothing more than public service, and therefore these disputes administrative courts” (spelling of the original is preserved)]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/4189842>

17. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2005, № 35-36, № 37, st.446 z nastupnymy zminamy y dopovnenniamy (KASU, 2005) [Code of Administrative Procedure of Ukraine. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*, 2005, № 35-36, № 37, p.446 with the following changes and additions (CASU, 2005)]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

18. Sprava № 373/1994/17, postanova vid 11 bereznia 2019 roku [Case № 373/1994/17, decision of 11 March 2019]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80364382>

19. Postanova Rady ministriv SRSR vid 28 serpnia 1974 roku № 677 “Pro zatverdzhennia polozhennia pro pasportnu systemu v SRSR” [Resolution of the Council of Ministers of the USSR of August 28, 1974 № 677 “On approval of the regulations on the passport system in the USSR”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0677400-74#Text>

20. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 09 zhovtnia 2021 / 1 roku [Resolution of the Supreme Court of Ukraine of October 9, 2021/1]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100228332>

21. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 30 chervnia 2021 roku [Resolution of the Supreme Court of Ukraine of June 30, 2021]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97976966>

22. Postanova Rady ministriv SRSR vid 28 serpnia 1974 roku № 677 “Pro zatverdzhennia polozhennia pro pasportnu systemu v SRSR” [Resolution of the Council of Ministers of the USSR of August 28, 1974 № 677 “On approval of the regulations on the passport system in the USSR”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0677400-74#Text>

PUBLIC SERVICE AND ITS LEGAL DEFINITION

Roman Kornuta,

Master of Public Administration, Diplom-Verwaltungswirt

Kor1974@ukr.net

Purpose. Article looks for the terminological unification provided with the legal notion of the public service and methodological opportunities opened for the development of the quality of its personnel

Methods. The article deals with the rarely used but deeply rooted in the continental systems notion of public service in its sense as an element of the legal technique by the use of a set of philosophical, general and special research methods. This notion has a history of development, which is outlined with regard to Ukraine and in some general features, coming down to the most damaging and in several instances still halting further development rules and institutions. The text deals with constitutional provisions and perspectives of public service. Some damaging discrepancies are revealed in this regard and proposals as to the improvement are provided.

Results. As some terminology is inherited from previous legal regimes, it makes the case for urgent overhaul. Further the text summarizes in many points different kinds of jobs and professions, united under the task of responding to public needs and satisfying public demands, as it is expected from a modern state.

Constitution has provided some guidance, but set divergent and partially contradicting goals. Article states, that the public service has to be armed with technics, eligibilities and other means reassuring the modern state acts adequately and timely in their settling.

Current legal definition of public service appeared in the Ukrainian law with the Codes of administrative judiciary in 2005. With the time gone it wasn't especially intensively used, though the personnel of the public agencies constantly needs attention in many respect. Providing some examples of solutions to the problems of public service the article states that terminological unification ahead of competitiveness and improvements in the approaches to the qualifications of public servants will provide for the needed move in the direction of rule of law.

Conclusions. As a result of the analysis, the author aims to form the awareness that the legal notion of the public service opens the opportunity to value internal relations between the seemingly far settled different jobs in public service and facilitate new opportunity to higher qualification of the public service personnel.

Key words: public service, legal technique, professions in public service, public agencies.