

---

## РОЗДІЛ V. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

---

УДК 347.922:347.98

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.23>

### ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА» У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ТА В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

**Владовська К.,**

*аспірантка Хмельницького університету управління та права  
імені Леоніда Юзькова,  
старший викладач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
імені Леоніда Юзькова,  
ORCID ID: 0000-0003-3857-9292  
e-mail: gorda2018@ukr.net*

**Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині.**

В науковій статті авторка провела наукове дослідження огляд законодавчих та доктринальних основ визначення поняття «публічна служба», формування на цій основі власного визначення публічної служби, його змісту та визначальних рис. Визначено, що основними критеріями для визначення публічної служби, її відділення від корпоративної та громадської служб, є: реалізація в результаті відповідної трудової діяльності осіб, які обіймають відповідні посади у структурах державного та комунального сектору завдань та функцій держави та органів місцевого самоврядування; врегулювання змісту та особливостей такої діяльності Конституцією України та законами України (вони не можуть бути врегульовані актом корпоративного утворення або громадської організації, а локальне регулювання публічної служби має другорядний характер). На підставі вище викладеного наукового дослідження законодавчих та доктринальних основ визначення поняття «публічна служба» автор зазначає на тому, що поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба»: якщо до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях, то до публічної служби додатково відноситься служба на політичних, в тому числі виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування відпо-

відно до положень законів України. Розглядаючи поняття публічної служби можна визначити його як специфічну діяльність політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів.

**Ключові слова:** публічна служба; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування; політична служба; призначення на посаду.

**Vladovska K. On the legal nature of the concept of «public service» in the legislation of Ukraine and in the administrative and legal doctrine.**

In the scientific article the author conducted a scientific review of the legislative and doctrinal foundations of the definition of «public service», the formation on this basis of its own definition of public service, its content and defining features. It is determined that the main criteria for determining public service, its separation from corporate and public services is: implementation as a result of relevant employment of persons holding relevant positions in the structures of the state and municipal sector tasks and functions of the state and local governments; regulation of the content and features of

such activities by the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine (they cannot be regulated by an act of corporate formation or public organization, and local regulation of public service is of a secondary nature). Based on the above research on the legal and doctrinal basis of the definition of «public service», the author notes that the concept of «public service» in its essence is broader than the term «civil service»: if the civil service includes administrative and specialized service, including service in law enforcement agencies and military formations, the public service additionally includes service in political, including elected positions, service in corporate formations and public formations, subject to the delegation of powers of state bodies or local self-government bodies in accordance with the provisions of the laws of Ukraine. Considering the concept of public service can be defined as a specific activity of political and administrative entities, within which the implementation of tasks and functions of a public nature, ie those concerning the rights and interests of the community - the population of the state, administrative-territorial unit, a certain social group or territorial community, which is carried out on the basis of financing the relevant activities from the state or local budget; public service, except political, carried out on a professional and politically neutral basis, its formation takes place on the basis of an administrative act of appointment or election..

**Key words:** public service; state service; service in local self-government bodies; political service; appointment.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правова реформа публічної служби, обрання кращої моделі її побудови та функціонування, вдосконалення нормативно-правової бази, якою врегулюється питання здійснення публічної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, залишають актуальними питання визначення правової природи, ознак, видів та змісту публічної служби в Україні та світі. Без точного визначення поняття публічної служби не можна прийти до правильних висновків прикладного характеру, які б дозволили удосконалити існуючу модель побудови публічної служби в Україні. Попри те, що в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України існує визначення публічної служби [1], питання визначення публічної служби, яке найбільш повно розкривало б правову природу публічної служби залишається відкритим.

**Стан опрацювання проблематики.** Проблематика правової природи поняття «публічна служба», його змістове та видове наповнення стала предметом наукового дослідження таких науковців, як: В. Б. Авер'янов, О. І. Бедний, Л. Р. Біла-Тіунова, В. О. Галай, О. А. Задихайло, В. Я. Малиновський, І. В. Недобор, О. С. Петренко, А. В. Петришин, О. В. Попова, С. М. Серьогін, А. С.

Сіцинський, Л. С. Стельмашук, В. М. Тимків, М. І. Цуркан та інших науковів. В той же час, існуючі визначення публічної служби мають дискусійний характер і потребують подальшого наукового опрацювання.

**Метою статті** є огляд законодавчих та доктринальних основ визначення поняття «публічна служба», формування на цій основі власного визначення публічної служби, його змісту та визначальних рис.

**Виклад основного матеріалу.** Говорячи про визначення публічної служби, слід зазначити передусім про те, в адміністративно-правовій доктрині точаться дискусії щодо даного питання: вона може розглядатися як поняття, відмінне від державної служби, включаючи в себе останню, або як поняття, тотожне їй. Викликане це тим, що поняття публічної служби, яке міститься в Кодексі адміністративного судочинства України, не містить сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності – 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 місцевого самоврядування. Тобто змістовно законодавчо визначеним поняттям «публічна служба» охоплюється державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, служба в правоохоронних органах та військова служба (якщо їх розглядати окремо, як це часто відбувається у адміністративно-правовій доктрині). Тобто державна служба розглядається як вид публічної служби, будучи змістовно вужче. В той же із даного визначення не можна зробити висновок, які ознаки є визначальними для відмежування публічної служби від інших видів трудової діяльності, які із останніх є більш чи менш публічними для того, щоб бути включеними або не включеними у поняття «публічна служба» (так, М. І. Цуркан виділяє такі види служби, які не є публічною службою як корпоративна служба та громадська служба, тобто служба на адміністративних посадах в корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, а також зазначає, що в зарубіжних державах часто до публічної служби відносять усіх працівників державного сектору, в тому числі працівників освіти та охорони здоров'я, які не є публічними службовцями відповідно до законодавства України [2, с. 7-8]).

Якщо говорити про доктринальні визначення публічної служби, можна звернутися зокрема до наукових пошуків наступних вчених-адміністративістів.

Варто звернутися до позиції академіка В. Б. Авер'янова та професора О. Ф. Андрійко. Вони

вважають, що: поняття «публічної служби» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування; публічно-правовий статус повинні мати не всі працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Тому поняття публічної служби слід обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Таким чином, не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих посадах у приватному секторі [3, с.54].

Зокрема, вже згаданий нами вище М. І. Цуркан визначає публічну службу як врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах й органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [2, с. 9]. Тобто основними критеріями для визначення публічної служби, її відділення від вище вказаних корпоративної та громадської служб, є: реалізація в результаті відповідної трудової діяльності осіб, які обіймають відповідні посади у структурах державного та комунального сектору завдань та функцій держави та органів місцевого самоврядування; врегулювання змісту та особливостей такої діяльності Конституцією України та законами України (вони не можуть бути врегульовані актом корпоративного утворення або громадської організації, а локальне регулювання публічної служби має другорядний характер). Таке ж визначення публічної служби можна простежити і в дисертаційному дослідженні О. І. Бедного: служба, яка здійснюється на посадах в державних органах та органах місцевого самоврядування і спрямована на реалізацію суспільно-важливих (публічних) функцій [4, с. 7].

С. М. Серьогін поняття публічної служби визначає з більш широкого поняття «служба» як виду суспільно-корисної діяльності людини, як соціального інституту і як системи соціальних державних органів, а також як професійної діяльності певної групи осіб; в останньому розумінні це професійна діяльність визначеної групи осіб (службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інституцій [5, с. 13]. Дане визначення дозволяє визначити три основних види служби – публічну, громадську та корпоративну. В той же час, визначення публічної служби науковець на жаль не здійснює.

О. В. Попова визначає публічну службу як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення

публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [6]. В цьому визначенні можемо простежити кілька додаткових рис публічної служби: її функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду. З іншого боку, це визначення по суті зводить поняття публічної служби до державної, оскільки «виконання завдань і функцій держави» стосується передусім органів державної влади, правоохоронних органів та військових формувань, однак не органів місцевого самоврядування. Із цим погодитися не можемо, оскільки служба в органах місцевого самоврядування також передбачає виконання завдань публічно-правового характеру, однак в цьому випадку – завдань та функцій територіальної громади або громад, які входять до складу району, області або регіону, прирівняного за статусом до області (Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь). Також виникає питання щодо можливості застосування ознаки виникнення відносин щодо проходження публічної служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, до правовідносин, пов'язаних із проходженням служби на виборних посадах на загальнодержавному та муніципальному рівнях. Вказане О. В. Поповою визначення звужує публічну службу, виключаючи із її складу політичну службу.

На думку О. С. Петренко, публічна служба – це служба в апараті центральних та місцевих органів виконавчої влади, в апараті органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади [7, с. 14]. Дане визначення безперечно потребує корегування, оскільки воно зводиться до державної служби, причому невинновано звужений перелік правоохоронних органів, служба в яких є публічною; з іншого боку друга складова даного визначення викликає інтерес: по суті значна частина публічних службовців здійснюють надання адміністративних послуг, хоча й в цьому випадку дане визначення виключає велику кількість публічних службовців, в тому числі тих, які знаходяться на посадах, які є виборними або політичними, а також на посадах в органах місцевого самоврядування.

П. О. Комірчий дає таке визначення публічної служби: вид служби, який: об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (публічних службовців), що фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і здійснюють-

ся на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються (обираються); виявляється у виконанні та практичній реалізації публічної влади [8, с. 54]. Дане визначення є більш вдалим з точки зору змістового наповнення публічної служби.

А. В. Петришин хоч і не виділяє поняття публічної служби, однак здійснена ним класифікація публічної служби на політичну, адміністративну (до якої він відносить державну, муніципальну та дипломатичну службу), спеціалізовану (військову службу та службу в правоохоронних органах) та громадську службу (остання передбачає роботу в державних та комунальних закладах) [9, с. 9] дозволяє визначити підхід науковця до визначення поняття «публічна служба» як достатньо широкий. Л. С. Стельмащук використовує схожий підхід, який передбачає, що до публічної служби відноситься державна та муніципальна служба, а до першої відноситься цивільна та мілітаризована служба; політична та громадська служба не розглядається науковцем як публічна [10, с. 56]. На думку Л. Р. Білої-Тіунової публічна служба включає в себе політичну, державну, військову службу та службу на посаді судді, службу на посаді в органах місцевого самоврядування [11]. На нашу думку, поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба», причому до основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану службу (громадська служба в розумінні роботи в державних та комунальних закладах, крім випадків, коли вона передбачає виконання функцій держави або місцевого самоврядування та наявність відповідних владних повноважень, є лише видом трудових відносин); державною є адміністративна та спеціалізована служба (крім служби в органах місцевого самоврядування, яка є муніципальною службою, яка все ж відноситься до публічної служби).

В. М. Тимків визначає публічну службу як політичну та професійну 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 [12, с. 73]. Дане визначення є цікавим з точки зору поширення відносин публічної служби на громадські структури, які уповноважені на виконання публічних функцій (наприклад, Аудиторська палата, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури тощо). І. В. Недобор виділяє публічну службу як здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців [13, с. 116]. Як діяльність розглядає публічну службу й А. С. Сіцинський: як сферу професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямовану на виконання повноважень державних ор-

ганів та органів місцевого самоврядування [14]. О. А. Задихайло визначає публічну службу аналогічно: як професійну політично неупереджену публічну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання управлінських (адміністративних) послуг [15, с. 145]. В. О. Галай визначає публічну службу як професійну діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності (публічна служба у вузькому розумінні), а також осіб, які призначені на посади політичними діячами, осіб залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо (публічна служба у широкому розумінні). [16, с. 65]. Можемо погодитися із тим, що публічна служба є відповідним видом професійної, політично неупередженої публічної діяльності.

В. Я. Малиновський визначає публічну службу як правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом [17, с. 45]. Він виділяє такі види публічної служби як: політична, державна, безпекова (військова, правоохоронна служба та служба безпеки), правнича (суддівська та прокурорська), муніципальна (на виборних та на адміністративних посадах) і патронатна служба [17].

**Висновки.** На підставі вище викладеного наукового дослідження законодавчих та доктринальних основ визначення поняття «публічна служба» можемо погодитися із тим, що поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба»: якщо до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях, то до публічної служби додатково відноситься служба на політичних, в тому числі виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування відповідно до положень законів України. Розглядаючи поняття публічної служби можна визначити його як специфічну діяльність політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється

на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
2. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
3. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. №8 (38). С. 53-55.
4. Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; міжнародне приватне право. Одеса, 2003. 19 с.
5. Публічна служба : навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, Є.І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С.М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.
6. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.
7. Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ, 2008. 20 с.
8. Комірчий П.О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; міжнародне приватне право. К., 2020. 611 с.
9. Петришин А.В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Харьков : Факт, 1998. 168 с.
10. Стельмащук Л.С. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 1. С. 52–62.
11. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. Том 8. С. 142-154. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3805/Bila\\_Tiunova\\_Publ\\_slujba.pdf?sequence=1](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3805/Bila_Tiunova_Publ_slujba.pdf?sequence=1).
12. Тимків В.М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70-73.
13. Недобор І.В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія Державне управління*. 2018. № 1. Том 29 (68). С. 114-117.
14. Сіцінський А.С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. Випуск 4 (34). С. 231-239.
15. Задихайло О.А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 143-145. URL: [http://lsej.org.ua/6\\_2016/42.pdf](http://lsej.org.ua/6_2016/42.pdf).
16. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України. Дис. ...докт.юр.наук. спец. 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2020. 581 с.
17. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. К.: Кондор, 2018. 312 с.