

РОЗДІЛ 2

.....

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА НАУКОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

.....

ADMINISTRATIVE LEGAL ENSURING AND SCIENTIFIC DEFINITION OF POLITICAL SERVICE IN UKRAINE

Баламуш М. А.

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
ORCID ID: 0000-0001-6764-2591
(м. Одеса)

Анотація

Досліджено сучасні тенденції в науці адміністративного права щодо визначення політичної служби як виду публічної служби України. Проведено критичний аналіз класифікацій публічної служби, які представлені в юридичній літературі, та запропонована авторська класифікація, яка виділяє в якості самостійного елементу класифікації політичну службу. Окрема увага приділена адміністративно-правовому аналізу політичної служби та політичних посад в органах виконавчої влади. Встановлено, що до посад політичної служби національне законодавство відносить Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України, заступників міністра, виборчі посади в органах місцевого самоврядування тощо. Визначені змістовні і організаційно-функціональні протиріччя між поняттями «технократичний уряд» та «політична служба в органах виконавчої влади». Запропоновано поділяти публічну службу

в залежності від особливостей прийняття осіб на таку службу на наступні види: 1) політична; 2) адміністративно-управлінська; 3) професійна; 4) патронатна; 5) військова; 6) альтернативна (невійськова). Виявлені недоліки адміністративно-правового регулювання політичної служби в органах виконавчої влади та запропоновані шляхи їх можливого вирішення.

Summary

This study is aimed at current trends in the science of administrative law to define political service as a type of public service in Ukraine. A critical analysis of the classifications of public service presented in the legal literature is carried out, and the author's classification is proposed, which singles out the political service as an independent element of the classification. Particular attention is paid to the administrative-legal analysis of the political service and political positions in the executive authorities. It has been established that national legislation includes the President of Ukraine, people's deputies, members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, deputy ministers, elected positions in local governments, etc. to political service positions. It has been established that the presence of public positions in the executive authorities is mentioned in such regulations as the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Laws of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», «On the central executive authorities», however, to date there is no clear national legislative list of positions executive authorities that are political. It has been established that the issue of the legal nature of such a position as the head of the local state administration, which was excluded from the list of administrative positions, but not officially recognized as a political position, remains unresolved in national legislation.

It is proposed to include the following in the characteristics characterizing civil servants holding political positions in executive authorities: 1) such persons are appointed to positions in the manner prescribed by the norms of constitutional law; 2) these are civil servants holding political positions in executive authorities; 3) they are politicians or persons representing the interests of political forces in the government; 4) these are persons who are not required by law to have sufficient practical experience or an appropriate level of professionalism; 5) these are persons who maintain contact with society both through political technologies and procedures, and through public procedures clearly defined by law; 6) such persons do not bear disciplinary responsibility,

but, as a rule, bear political responsibility, which is regulated by the norms of constitutional law. The content and organizational-functional contradictions between the concepts of «technocratic government» and «political service in the executive authorities» are considered. The substantive and organizational-functional contradictions between the concepts of «technocratic government» and «political service in executive bodies» are determined. It is proposed to divide the public service, depending on the features of the admission of persons to such service, into the following types: 1) political; 2) administrative and managerial; 3) professional; 4) patronage; 5) military; 6) alternative (non-military). The shortcomings of the administrative-legal regulation of political service in the executive authorities are revealed and the ways of their resolution are proposed.

ВСТУП

Розмежування політики та адміністрації в діяльності органів виконавчої влади відбулося в Україні не так давно. Сьогодні є чітке розуміння того, що стабільність системі публічного управління надають службовці-технократи, які десятиліттями можуть займати посади державних службовців в органах виконавчої влади, тоді як орієнтири розвитку та вдосконалення системи публічного управління надають службовці-політики, які окреслюють коло завдань як для уряду в цілому, так і безпосередньо для міністерства, яке очолюють. В нашій країні порядок прийняття на політичну посаду в органах виконавчої влади регламентується нормами конституційного права, втім особливості реалізації повноважень, що закріплені за такими політичними посадами, регулюється нормами адміністративного права.

Так сталося, що адміністративно-правова природа політичних посад і адміністративно-правове забезпечення політичної служби в органах виконавчої влади України комплексно не досліджувались в Україні. Окремі ж питання адміністративно-правового забезпечення та наукового обґрунтування політичної служби в Україні були висвітлені в працях таких вчених, як Н. Армаш, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, Р. Ботвінов, С. Ківалов, Т. Линник, Н. Липовська, Г. Мамчур, А. Матіос, А. Медведєв, С. Рогульський, А. Яфонкін та ін.

Слід зазначити, що ця проблематика висвітлюється у наукових джерелах фрагментарно, що не дозволяє комплексно її охопити та запропонувати ефективні шляхи вирішення існуючих проблем на теоретичному, правотворчому та правозастосовному рівнях.

Цілями даного дослідження є:

- аналіз сучасних тенденцій в науці адміністративного права щодо визначення політичної служби як виду публічної служби України;
- критичний аналіз класифікацій публічної служби, які представлені в юридичній літературі, та обґрунтування авторської класифікації, яка виділяє в системі публічної служби окремий її вид «політичну службу»;
- адміністративно-правовий аналіз політичної служби та політичних посад в органах виконавчої влади;
- виявити змістовні і організаційно-функціональні протиріччя між поняттями «технократичний уряд» та «політична служба в органах виконавчої влади»;
- виявити недоліки в адміністративно-правовому регулюванні політичної служби в органах виконавчої влади та запропонувати шляхи їх вирішення.

Визначення особливостей правового регулювання політичної служби в органах виконавчої влади, з'ясування її правової природи та відмінностей від інших видів публічної служби, яка теж здійснюється в органах виконавчої влади, є актуальним і перспективним предметом досліджень сучасного адміністративного права.

§ 1. Політична служба як елемент системи публічної служби України

У вітчизняній юридичній науці відбулося, з одного боку, поступове звуження змісту та сфери використання поняття «державна служба», а, з іншого, послідовне впровадження у правотворчу і наукову сфери нового терміну «публічна служба», який повинен охоплювати своїм змістом всіх осіб, що знаходяться на службі в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. Наприклад, на публічній службі знаходяться Президент України, народні депутати та депутати місцевих рад, судді,

прокурори, члени уряду і службовці органів виконавчої влади, тощо. Розбіжності в процедурі призначення на публічну службу, в порядку її проходження, в процедурі притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності, в порядку і підставах припинення публічної служби обумовлюють необхідність класифікації публічних службовців за чітко визначеними критеріями. Бажано було б критерії класифікації та види публічної служби закріпити в національному законодавстві, втім цього не сталося, на нашу думку, як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин. Основна ж причина такого стану речей це невизначеність самих реформаторів публічної служби з кінцевим результатом перетворень. Тобто у реформаторів є розуміння того, що публічна служба потребує перетворень, вдосконалень та належного правового забезпечення. Власне тому у національне законодавство, що передбачає статус публічних службовців, постійно вносяться зміни і доповнення. Втім, системного комплексного сприйняття перетворень у публічній службі немає. Тому у законодавстві відсутнє науково обґрунтоване визначення публічної служби та не закріплюється класифікація публічних службовців.

Лише на підставі аналізу усього загалу норм національного законодавства можна стверджувати, що існують, наприклад, наступні види публічної служби:

а) державна служба, засади проходження якої містяться у Законі України «Про державну службу» [1];

б) муніципальна служба, яка детально регламентується Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2];

в) суддівська служба, яку гіпотетично можна вивести, ознайомившись з положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3];

г) прокурорська служба, про наявність якої свідчать норми Закону України «Про прокуратуру» [4];

г) військова чи альтернативна (невійськова) служби, про наявність яких свідчать положення Законів України «Про військовий обов'язок і військову службу» [5] і «Про альтернативну (невійськову) службу» [6];

д) політична служба, про яку фрагментарно згадується у КАС України [7], Законах України «Про Кабінет Міністрів України» [8] і «Про центральні органи виконавчої влади» [9].

Всі інші види служб можна виводити за запропонованою вище логікою, наприклад, поліцейську службу, службу в СБУ, прикордонну службу, службу у Національній гвардії України і ін. Окремо слід згадати про

патронатну службу, поняття якої закріплено у Законі України «Про державну службу». З одного боку, сам факт закріплення патронатної служби в цьому нормативно-правовому акті, дає можливість говорити про неї як про різновид державної служби, з іншого, специфіка проходження патронатної служби підштовхує багатьох вчених виділяти її як окремий вид публічної служби.

Інакше кажучи, намагання законодавця закріпити особливості правового статусу публічних службовців, що працюють в різних органах публічної влади, в окремих нормативно-правових актах, призвело:

- по-перше, до розбалансування правового забезпечення статусу публічних службовців. На практиці постійно виникають питання щодо конкретних ситуацій, коли необхідно дати оцінку діям (бездіяльності) публічного службовця. Наприклад, такий службовець діяв як особа, що займає прокурорську посаду, чи його дії слід оцінювати виключно через призму внутрішньо-управлінської діяльності (як керівника підрозділу, який реалізує до підлеглих управлінські повноваження);
- по-друге, до хаотичного накопичення видів публічної служби (публічних службовців), які важко систематизувати за одним критерієм. Наприклад, І. С. Гриценко називає декілька передумов, які, на його думку, обов'язково слід враховувати при класифікації публічної служби [10, с. 201]:

1) класифікація публічної служби не міститься в законодавстві України. Дійсно, аналіз національного законодавства показує, що воно зосереджене на правовому регулюванні особливостей проходження окремих видів публічної служби і не намагається закріпити чітку і внутрішньо-узгоджену систему видів публічної служби. Класифікації правових явищ, що офіційно закріплені в нормативно-правових актах, мають важливе значення у правозастосовній сфері. Наприклад, на це звертає увагу О. О. Губанов, який стверджує: «... дуже часто класифікації правових явищ пропонуються як в наукових джерелах, так і в джерелах права. При цьому, класифікації, що містяться в джерелах права, мають велике практичне значення. ... переконані, що подібний підхід слід було здійснити і по відношенню до публічної служби – закріпити види публічної служби, а потім окремим законом передбачити загальні вимоги до її проходження» [11, с. 79].

Повністю підтримуємо висловлену думку, адже законодавець шляхом закріплення класифікації правового явища може не тільки визначи-

тись з подальшими напрямками вдосконалення правового регулювання, а й прискорити процес корінних позитивних перетворень у певній сфері суспільних відносин. Наприклад, правове регулювання освіти в Україні розпочалося з визначення видів та елементів структури освіти у Законі України «Про освіту» [12], а вже потім, кожен вид освіти отримав належне правове регулювання (Закони України «Про дошкільну освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про вищу освіту» та ін.). Тобто законодавство про освіту розвивалося за принципом «від загального до конкретного». Переконані, що знання про види публічної служби, які чітко прописані в законодавстві за одним класифікаційним критерієм, допомогло б прискорити позитивні зміни у сфері службових відносин та посилити позитивний ефект правового регулювання публічної служби. Прикро, але законодавство про публічну службу розвивається за іншим принципом – «від конкретного до загального». При цьому, узагальнення конкретних фактів регулювання видів публічної служби ще не відбулося. Чисельні нормативно-правові акти регламентують правовий статус окремих видів публічних службовців, втім відсутні правові норми, які б закріплювали загальну систему публічної служби в Україні;

2) *класифікація публічної служби є результатом наукового абстрагування*. Будь-яка класифікація – це результат абстрагування, а тому важливо закріплювати в національне законодавство лише ті класифікації, які: а) мають єдиний науково обґрунтований критерій; б) об'єднують однорідні правові явища; в) мають теоретичне і практичне значення. Аналіз наукової літератури показує, що всі три вище перелічені вимоги порушуються, коли мова йде про класифікацію публічної служби на види, зокрема, або відсутній єдиний критерій класифікації, або виділяється елемент, який не має видових чи родових ознак, що притаманні іншим класифікаційним елементам, або ж запропонована класифікація позбавлена теоретичного чи практичного значення. Таким чином, якщо в юридичній науці класифікація це лише результат наукового абстрагування, то у сфері правового регулювання – це ще й фіксація вже загальноприйнятого у юридичній науці факту чи констатація чітких орієнтирів розвитку законодавства, які потребують свого здійснення у найближчий час. Власне тому, в науковій літературі існує безліч класифікацій правового явища, тоді як в законодавстві може міститись одна чи дві його класифікації. Наприклад, КУпАП класифікує адміністративні стягнення в залежності від пріори-

тету їх застосування на основні і додаткові [13, ст. 25]. В науковій же літературі представлені чисельні класифікації адміністративних стягнень, зокрема, в залежності від сфери, на яку впливає адміністративне стягнення, вони поділяються на майнові, моральні, обмежувально-організаційні, в залежності від строків відбуття стягнення – на разові і строкові стягнення, в залежності від суб'єкта відповідальності – на стягнення, які накладаються на фізичних осіб, та стягнення, які накладаються на юридичних осіб, тощо. Законодавець та «горе-реформатори» не наважуються закріпити в нормативно-правових актах класифікацію публічної служби і публічних службовців, оскільки не мають достатніх знань про наукові методи пізнання світу та правових явищ. Ці знання не видаються разом з дипломом про вищу освіту, вони не виникають з моменту отримання депутатського мандату і не виникають як магія у особи після складання Присяги державного службовця. Знання про наукові методи пізнання правових явищ з'являються у осіб, які десятиліттями, а іноді і все свідоме життя, займаються науково-дослідною діяльністю. Сьогодні втрачений зв'язок між суб'єктом правотворчої діяльності, реформаторами (серед них чомусь переважають організації, які фінансуються з-за кордону, а тому під сумнів можна поставити їх прагнення відстоювати та захищати національні інтереси) і науковцями, які позбавлені мотиваційних важелів задля вдосконалення національного законодавства. Тому, правове регулювання в Україні в більшій мірі можна охарактеризувати як результат лобіювання інтересів великих і впливових соціальних груп (великого бізнесу, військово-промислового комплексу і ін.), ніж як результат досліджень особливостей національного права. Науково обґрунтоване визначення публічної служби, а тим паче, класифікація видів публічної служби не з'являється в національному законодавстві до тих пір, доки до процесу нормотворення не будуть допущені на взаємовигідних умовах науковці, які спеціалізуються на дослідженні проблем публічної служби;

3) *існує багато критеріїв класифікації публічної служби.* Наприклад, І. С. Гриценко наголошує, що класифікацію публічної служби можна здійснювати за різними критеріями – в залежності від змісту публічної служби, завдання суб'єкта публічної адміністрації, способу добору особи на публічну службу, а також в залежності від суб'єкта публічної адміністрації чи посади публічного службовця [10, с. 201]. Тому, звернемося до класифікацій публічної служби, які представлені в юридичній літературі та піддамо їх критичному аналізу.

Зважаючи на особливості завдань, що реалізує суб'єкт публічної адміністрації, автори підручника «Загальне адміністративне право» пропонують виділяти наступні види публічної служби: 1) діяльність народних депутатів; 2) політична служба; 3) державна служба; 4) служба в органах АРК; 5) служба в органах місцевого самоврядування; 6) професійна діяльність прокурорів; 7) професійна діяльність суддів; 8) дипломатична служба; 9) альтернативна (невійськова) служба; 10) військова служба; 11) інша державна служба, наприклад, у Національному банку України [10, с. 201-202].

В цій класифікації присутні наступні алогічні думки і висновки:

- по-перше, автори підручника протиставляють між собою політичну службу і службу в якості народного депутата, вважаючи, що останній проходить якусь особливу публічну службу в Україні. При цьому, до службовців органів місцевого самоврядування автори підручника відносять всіх службовців, серед яких є депутати місцевих рад, голови місцевих рад та службовці, що займають адміністративні посади. Дійсно з врахуванням рівня суб'єкта публічної влади можна було б говорити про існування трьох видів публічної служби – загальнодержавної, регіональної та муніципальної. Втім, автори підручника, використовуючи допоміжні критерії класифікації, подробиці загальнодержавну службу на безліч підвидів, тоді як неоднорідність таких видів служб як служба в органах АРК та служба в органах місцевого самоврядування взагалі була проігнорована. Виходить, що народних депутатів можна визнати особливим видом публічних службовців, а депутатів місцевих рад – ні. До того ж незрозуміло, чому автори підручника не відносять до політичної служби діяльність народних депутатів, адже така діяльність за своєю суттю є політичною, а особи, які її здійснюють, – політиками;
- по-друге, автори підручника виділяють в якості окремих видів публічної служби: а) державну службу; б) дипломатичну службу; в) інші державні служби, наприклад, у Національному банку України. Звернемося до положень Закону України «Про дипломатичну службу». Цей нормативно-правовий акт закріплює: «Дипломатична служба – це державна служба особливого характеру, яка полягає ...» [14, ст. 1]. Тобто, в класифікацію публічної служби автори підручника примудрилися «запхнути» і класифікацію державної

служби. «Два в одному» є чудовим девізом для реклами, але класифікація правових явищ, яка базується на витонченій науковій методології, не може його використовувати, адже така класифікація втрачає і теоретичне, і практичне значення. Автори підручника повинні були запропонувати не одну класифікацію, а декілька тісно взаємозв'язаних між собою класифікацій публічної служби. Спочатку слід було запропонувати види публічної служби за родовими ознаками (наприклад, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування), а вже потім уточнити, що державна служба неоднорідна та поділяється на види, включаючи службу в органах виконавчої влади, дипломатичну службу, службу у Національному банку України і ін.;

- по-третє, автори підручника «Загальне адміністративне право» озвучили, що критерієм класифікації стали завдання, які реалізують суб'єкти публічного адміністрування. Втім, як видно із попередньої критики цієї класифікації, в її основу лягло декілька несумісних між собою критеріїв, а тому класифікація вийшла алогічною і сумбурною. З цим висновком погоджується і О. О. Губанов, який стосовно класифікації публічної служби, що нами аналізується, висловився наступним чином: «Отже критерій поділу публічної служби в залежності від завдань суб'єкта публічної адміністрації вважаємо хибним, а результат такої класифікації таким, що не має теоретичного та практичного значення» [11, с. 80].

Повністю погоджуємось з цим висловлюванням, адже суддя і прокурор може бути суб'єктом публічної адміністрації лише у внутрішньо управлінських відносинах суду чи прокуратури. Коли ж мова йде про «завдання суб'єктів публічної адміністрації», то такі завдання пов'язуються із зовнішньою діяльністю прокуратури і судів України. Наприклад, ст. 131-1 Конституції України закріплює, що прокуратура здійснює: 1) представництво інтересів держави в суді; 2) підтримання публічного обвинувачення в суді; 3) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням [15, ст. 131-1]. Виконання прокурором вище перелічених завдань (функцій) ніяк не пов'язане із діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Теж саме стосується і суддівської служби. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» наголошує, що завданням суду є здійснення правосуддя [3, ст. 2]. Правосуддя це окремий вид діяльності органів публічної влади, який виділяється поряд із публічним адмі-

ніструванням, законодавчою діяльністю і правоохоронною діяльністю. Тому і дивно, що критерій класифікації наголошує на завданнях суб'єкта публічної адміністрації, а серед видів публічної служби з'являється прокурорська і суддівська служба.

Завдання багатьох суб'єктів публічної адміністрації за родовими ознаками можуть збігатись. Наприклад, органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевих рад забезпечують багато схожих завдань, серед яких особливе місце посідає таке завдання як надання адміністративних послуг населенню. Виходить, що для виділення в класифікації публічної служби таких двох її видів як, державна служба і служба в органах місцевого самоврядування, недостатньо наявності лише такого критерію як «завдання суб'єкта публічної адміністрації». Недоречність власне такого критерію класифікації публічної служби підтверджується і тим, що в Україні існує роздута система органів виконавчої влади, кожен з яких має свій специфічний набір завдань. Наприклад, центральних органів виконавчої влади в Україні нараховується не менше сімдесяти. Вважаємо недоречним за кожним із них визнавати наявність особливого виду публічної служби.

Також, автори підручника «Загальне адміністративне право» запропонували поділяти публічну службу в залежності від суб'єкта публічної адміністрації на: а) службу в органах місцевого самоврядування; б) службу в органах АРК; в) службу в органах державної влади; г) службу у межах суб'єктів публічної адміністрації, що знаходяться за кордоном (наприклад, у постійних представництвах України при міжнародних організаціях) [10, с. 202]. Два зауваження, які хочемо висловити до цієї класифікації, полягають у наступному:

1) критерієм цієї класифікації є не «суб'єкт публічної адміністрації», а «рівень реалізації публічно-владних повноважень, що надані суб'єкту». Власне рівень реалізації публічно-владних повноважень допомагає розділити публічну службу, яка реалізується в державних органах на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, та службу, що здійснюється в органах автономних державних утворень і органах місцевого самоврядування;

2) служба в постійних представництвах України при міжнародних організаціях є складовою частиною дипломатичної служби держави, дипломатична ж служба є видом державної служби. Тому є сумніви стосовно доцільності виділення її в класифікації як окремого виду публічної служби.

І. С. Гриценко, в залежності від змісту публічної служби, запропонував поділяти її на два види: 1) мілітаризована публічна служба; 2) цивільна публічна служба [10, с. 202-203]. Ця класифікація має теоретичне значення, адже допомагає розрізнити службу, яка здійснюється публічними службовцями для вирішення нагальних потреб у мирний час, у так званому, звичайному режимі, та службу, яка здійснюється для вирішення потреб держави і населення країни у надзвичайних ситуаціях – для захисту територіальної цілісності і конституційного ладу країни, охорони правопорядку і забезпечення національної безпеки. Надаючи загальне уявлення про мілітаризовану і цивільну публічні служби, ця класифікація ніяким чином не проявляється в правотворчій і правозастосовній діяльності. Наприклад, в національному законодавстві взагалі не використовується термін «мілітаризована служба», а на практиці така служба проявляється у двох формах: 1) як різновид державної служби; 2) як військова служба за призивом чи контрактом. Тому вважаємо, що класифікація публічної служби на мілітаризовану і цивільну позбавлена практичного значення.

Автори підручника «Загальне адміністративне право» пропонують виділяти в залежності від посади, яку обіймає особа, наступні види публічної служби: 1) публічна служба на керівних посадах; 2) публічна служба на посадах спеціалістів; 3) публічна служба на посадах обслуговуючого персоналу [10, с. 205]. На нашу думку, відбулася підміна понять. Уважний аналіз цієї класифікації показує, що об'єктом класифікації виступила посада в організації (при цьому, не принципово якої вона форми власності). Будь-яка організація має цей базовий розподіл посад. Керівники забезпечують управління організації як для вирішення внутрішньо-організаційних проблем, так і для забезпечення завдань, задля реалізації яких і створювалась організація. Спеціалісти це професійно орієнтовані працівники, які мають достатній багаж спеціальних знань, що підтверджується відповідними дипломами про вищу освіту. Спеціалісти поділяються на тих, що забезпечують зовнішню діяльність організації (наприклад, прокурори у штатному розписі прокуратури), і тих, що підтримують життєдіяльність організації зсередини (наприклад, бухгалтера, архіваріуси, працівники відділу кадрів і ін.). Діяльність же обслуговуючого персоналу не пов'язана безпосередньо з діяльністю організації, а тому носить допоміжний характер (водії, секретарі, прибиральниці і ін.). Втім, ця класифікація віддалена від проблем публічної служби, більш того, створює умови для алогічних висновків. Наприклад, заступник керівника

Одеської обласної прокуратури, хоча і займає керівну посаду, реалізує у своїй повсякденній діяльності повноваження прокурора. Тому, його слід розглядати, в першу чергу, як особу, яка здійснює прокурорську службу. Протиставлення ж керівної посади і посади спеціаліста при характеристичі видів публічної служби вважаємо недоречним. До того ж дев'яносто відсотків обслуговуючого персоналу, які працюють в органах публічної влади, не є публічними службовцями. Вони є особами, які перебувають у трудових відносинах за трудовим договором.

В навчально-методичній літературі за способом добору на публічну службу пропонують виділяти такі її види: а) виборна публічна служба; б) публічна служба за конкурсом; в) публічна служба за призначенням; г) патронатна служба [10, с. 205-206]. Знову ж таки, відбувається підміна критеріїв класифікації. Це не класифікація публічної служби, а класифікація способів добору на публічну службу. Патронатна ж служба взагалі випадає з логічного рядку класифікації, адже добір на таку службу теж здійснюється за призначенням.

О. О. Губанов, Л. Р. Біла-Тіунова, С. В. Ківалов та М. І. Цуркан використали для класифікації публічної служби одразу два критерії – правову природу публічної служби (тобто має політичну чи професійну основу) та особливість правового регулювання її проходження. На цій підставі виділяються: 1) політична служба; 2) державна служба; 3) суддівська служба; 4) служба в органах місцевого самоврядування [11, с. 90; 16, с. 16; 17, с. 9-10]. При цьому, державна служба у вище зазначених вчених поділяється на мілітаризовану і цивільну публічні служби, де мілітаризована поділяється на військову, альтернативну службу, службу в правоохоронних органах спеціального призначення та ін., а цивільна служба – на дипломатичну, патронатну службу та ін.

На нашу думку, класифікація публічної служби, яка була запропонована О. О. Губановим, Л. Р. Білою-Тіуною, С. В. Ківаловим та М. І. Цуркан, має декілька вад.

Перший недолік. Військова служба завжди мала особливий режим правового регулювання, а тому недоречно ускладнювати класифікацію публічної служби тим, що військова служба є лише різновидом державної служби. Втім, ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» наголошує на тому, що військова служба є державною службою особливого характеру [5, ст. 2]. Цьому факту є логічне пояснення. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» був прийнятий у

далекому 1992 році, коли термін «публічна служба» не використовувався ні в законодавстві, ні в доктрині адміністративного права, втім, всі види служб у органах державної влади характеризувалися одним терміном «державна служба». Подібна ситуація виникла і в Законі України «Про статус народного депутата України», в якому у 1992 році було прописано, що «час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до стажу державної служби» [18, ст. 20]. Тобто діяльність народного депутата прирівнювалась (до речі, і сьогодні прирівнюється) до державної служби. Втім, за тридцять років в країні відбулися суттєві зміни:

- в науці адміністративного права про державну службу почали говорити лише як про один із видів публічної служби;
- положення Закону України «Про державну службу» закріплюють правовий статус лише частини публічних службовців;
- термін «публічна служба» все частіше став використовуватись в джерелах національного законодавства, які були прийняті за останні 10 років. Наприклад, Закон України «Про адміністративну процедуру» використовує цей термін в п. 3 ч. 2 ст. 2 [19], Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» – в п. 6 ч. 1 ст. 1 [20], КАС України – в п. 17 ч. 1 ст. 4 [7] і ін. Тому, характеристику військової служби, як «державної служби особливого характеру», вважаємо застарілою, адже в ній використано термінологію, яка не відповідає сучасним тенденціям розвитку категоріального апарату юридичної науки.

Другий недолік. О. О. Губанов, Л. Р. Біла-Тіунова, С. В. Ківалов і М. І. Цуркан виділяють суддівську службу як самостійний вид публічної служби, при цьому, прокурорська служба розглядається ними як різновид державної служби. Таке різне ставлення до правничої публічної служби в органах державної влади так і не було в достатній мірі аргументоване. Наведемо свої аргументи щодо вирішення цієї проблеми.

Розподіл державної влади на три гілки (законодавчу, виконавчу і судову) довгий час дозволяв говорити і про специфіку проходження публічної служби у кожній із них. На цій підставі окремо виділялась специфіка діяльності (служби) народних депутатів, діяльності (служби) осіб, що займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, та діяльності (служби) суддів. Втім, такий підхід швидко показав свою неефектив-

ність, адже, по-перше, існує велика кількість державних органів, які не є частиною законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади (наприклад, Президент України, СБУ і ін.), по-друге, видів публічних службовців набагато більше і пояснити їх існування виключно через призму поділу державної влади на три гілки неможливо. В національному законодавстві прокуратура теж довгий час мала статус державного органу, який не відносився до жодної із трьох гілок влади в Україні. Це давало можливість в науковій літературі розглядати прокурорську службу, в одних випадках, як вид публічної служби, а в інших – як вид державної служби. У 2016 році розділ VII «Прокуратура» був виключений з положень Конституції України, втім у розділі VIII Основного Закону України, який присвячено правосуддю, з'явилась нова стаття, яка закріпила функції прокуратури та частково порядок її організації [21, ст. 113-1]. Це дало привід деяким науковцям висловити думку, що прокуратура, по-перше, втратила статус державного органу, який не відноситься до жодної із трьох гілок державної влади, по-друге, структурно входить до судової гілки влади. Наприклад, О. Медведько зазначає: «... віднесення прокуратури до системи судової влади стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування, який дасть можливість забезпечити не упередженість, незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення місця й ролі прокуратури в демократичних країнах» [22, с. 6-10]. Іншу позицію стосовно цього займає К. Ногіна, яка зазначає: «... прокуратуру в Основному Законі України лише формально віднесено до системи правосуддя, за своїм змістом прокуратура згідно з Конституцією України має особливий статус та не відноситься до жодної з гілок влади» [23, с. 60]. Думки К. Ногіної підтверджуються і положеннями Закону України «Про прокуратуру», де чітко прописано, що прокуратура України становить єдину систему органів [4, ст. 1], яка структурно не вплетена у систему органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади.

Вище зазначене дозволяє зробити наступний висновок. Факт перенесення конституційних положень про прокуратуру у розділ, який присвячено правосуддю, свідчить про специфіку діяльності цілого комплексу інституцій в Україні, які спрямовані на забезпечення справедливого і законного правосуддя в Україні. Власне, тому в межах одного розділу Конституції (Розділ VIII) і були закріплені основні вимоги до статусу судів (суддів), Вищої ради правосуддя (Голови і членів Вищої ради правосуд-

дя), прокуратури (Генерального прокурора) і адвокатури (адвокатів). Адвокатура в Україні це недержавний самоврядний інститут, а тому відпадає потреба характеристики діяльності адвокатів як виду публічної служби. Втім, професійна правнича діяльність у суді, прокуратурі і Вищій раді правосуддя привертає до себе увагу і, на нашу думку, може розглядатись як окремий вид публічної служби в Україні, а саме, як професійна публічна служба, яка поділяється на три види – суддівська, прокурорська служба і служба на посаді члена Вищої ради правосуддя. Нагадуємо, що членами Вищої ради правосуддя можуть стати особи які: а) мають вищу юридичну освіту; б) належать до правничої професії; в) мають стаж не менше п'ятнадцяти років у сфері права [24, ст. 6].

Цікаві думки щодо класифікації публічної служби висловлює В. Я. Малиновський, який, з огляду на особливості правового статусу службовців, пропонує виділяти наступні види публічної служби: 1) політична служба; 2) державна служба; 3) безпекова служба (наприклад, військова, поліцейська, прикордонна служба та ін.); 4) правнича служба (наприклад, суддівська та прокурорська служби); 5) муніципальна; 6) патронатна [25, с. 46-54]. На перший погляд, логічно сформована система публічної служби при більш детальному аналізі виявляється алогічною. Зокрема, розглядаючи прокурорську службу В. Я. Малиновський акцентує увагу на тому, що в органах прокуратури є багато адміністративних посад (як правило, це керівники та заступники керівників органів прокуратури) [25, с. 237-238]. Виникає доречне питання: «Керівник органу прокуратури здійснює прокурорську службу чи реалізує свої повноваження як державний службовець, що займає адміністративну посаду?». Виходить, що прокурорська служба завжди здійснюється рядовими прокурарами. Коли ж мова йде про представників керівного складу прокуратури, то, в одних випадках (коли вони виконують повноваження в якості прокурорів), вони проходять прокурорську службу, а в інших (коли здійснюють внутрішньо-управлінські повноваження), вони проходять службу, яка за всіма ознаками підпадає під державну службу. Виникає дивна ситуація, в одних правовідносинах керівник регіональної прокуратури виступає як особа, що проходить прокурорську службу, а в інших – як особа, що займає адміністративну посаду (проходить державну службу). Вважаємо, що на всіх осіб, які займають адміністративні посади в сфері публічної служби, необхідно офіційно розповсюдити вимоги Закону України «Про державну службу» в тій частині їх діяльності, яка стосується внутріш-

ньо-управлінських відносин. Така ж ситуація виникає і з муніципальною службою, адже серед посадових осіб, що працюють в органах місцевого самоврядування є політичні службовці. Виходить, що один вид публічної служби змістовно перекликається з іншим. Така класифікація позбавлена як практичного, так і науково-методологічного сенсу.

Отже, класифікація публічної служби, в основі якої покладено суб'єкта публічно-владних повноважень, ніколи не буде логічною. Пояснюється це тим, що публічні службовці, які забезпечують функціонування суб'єкта публічно-владних повноважень, займають посади з різним специфічним функціональним призначенням: а) політичні і адміністративні посади (якщо мова йде про центральні органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування); б) фахові та адміністративні посади (якщо мова йде про прокуратуру чи суди); в) військові та адміністративні посади (якщо мова йде про військові чи правоохоронні установи і формування) та ін.

Який же тоді критерій можна було б покласти в основу класифікації публічної служби? На нашу думку, найбільш прийнятний критерій це «особливості доступу, допуску та прийняття осіб на публічну службу». За цим критерієм можна виділити наступні види публічної служби:

1) політична служба: а) на посаду призначаються політичні діячі задля реалізації державної, регіональної політики, положень передвиборчої програми чи для вирішення питань місцевого значення; б) особливий порядок призначення (через вибори чи за іншою конституційно закріпленою процедурою); в) до кандидатів висуваються загальні вимоги щодо їх дієздатності та фаховості (наприклад, вік, наявність вищої освіти і ін.). Відповідно, до посад політичної служби відносяться Президент України, народні депутати, члени Кабінету Міністрів України, заступники міністра, виборні посади в органах місцевого самоврядування, тощо;

2) адміністративно-управлінська служба: а) на посаду призначаються переважно управлінці-технократи задля реалізації внутрішньо-управлінської діяльності органу, а також для забезпечення реалізації його зовнішніх функцій; б) порядок призначення на посаду здійснюється переважно за результатами конкурсу; в) в залежності від посади, на яку претендує особа, до кандидатів висуваються вимоги загальної і спеціальної професійної компетентності (загальний стаж роботи, досвід роботи на конкретних посадах публічної служби, володіння іноземними мовами і ін.).

Отже, до посад адміністративно-управлінської служби відносяться всі адміністративні посади в органах виконавчої влади, правоохоронних органах, органах місцевого самоврядування, посади державних службовців податкових і митних органів, поліцейські і дипломатичні посади;

3) професійна служба: а) на посаду призначаються особи, які за спеціальними процедурами отримали «право на професію», а в окремих випадках і «доступ до професії»; б) порядок призначення на посаду здійснюється за особливою конституційною процедурою (вона передбачена Конституцією і конституційними законами України); в) до кандидатів висуваються вимоги загальної професійної компетентності (наприклад, вік, стаж професійної діяльності і ін.). Таким чином, до посад професійної служби відносяться члени Вищої ради правосуддя, посади прокурорів і суддів;

4) патронатна служба: а) на посаду призначаються особи, які обізнані зі специфікою діяльності державного органу чи органу місцевого самоврядування; б) спрощений порядок призначення на посаду (іноді достатньо лише бажання одного із керівників органів публічної влади для того, щоб взяти собі радника чи помічника); в) законодавство не містить спеціальних вимог до професійної компетенції особи, а тому серед службовців патронатної служби нерідко опиняються родичі, друзі, коханки (коханці) і ін. Отже, до посад патронатної служби відносяться радники, помічники, помічники-консультанти в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

5) військова служба: а) здійснюється військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом та за призовом; б) законодавство передбачає обов'язковий і добровільний порядок залучення до проходження служби; в) вік і стан здоров'я є основними вимогами, які висуваються до кандидатів. Мова йде про службу військовослужбовців у збройних силах України, Національній гвардії України, Прикордонній Службі України, Службі безпеки України та інших правоохоронних органах;

б) альтернативна (невійськова) служба: а) здійснюється військовозобов'язаними замість проходження строкової військової служби; б) законодавство закріплює особливий порядок проходження служби; в) єдиною вимогою, яка висувається до кандидатів, це належність до релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю.

Запропонована класифікація публічної служби має не тільки теоретичне, а й практичне значення, що підтверджується наступним:

- стосовно окремих видів публічної служби національне законодавство вже має відповідне правове регулювання, наприклад, стосовно військової та альтернативної (невійськової) служби;
- адміністративно-управлінська служба за своїм змістовним навантаженням збігається з державною службою, яка регламентується сьогодні Законом України «Про державну службу»;
- професійна служба, через специфіку діяльності державних органів (судів, прокуратури і Вищої ради правосуддя), регламентується окремими спеціальними законами, а тому не потребує наявності єдиного нормативно-правового акту, який би закріплював принципи, правові та організаційні засади забезпечення професійної публічної служби;
- відпадає потреба в існуванні такого окремого виду публічної служби як служба в органах місцевого самоврядування, адже вона поєднує в собі політичну, адміністративно-управлінську і патронатну служби. Власне тому і не бачимо великого практичного значення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- потребує детального правового регулювання патронатна служба. Норми права про особливості проходження патронатної служби, по-перше, розпорошені по чисельним джерелам права, по-друге, не мають змістовної деталізації, що породжує багато проблем в правозастосовній сфері;
- політична служба в достатній мірі регламентована стосовно народних депутатів та депутатів місцевих рад, втім потребує деталізації служба в органах виконавчої влади, адже специфіка такої служби не розкрита в положеннях Конституції України.

§ 2. Політична служба та політичні посади в органах виконавчої влади (адміністративно-правовий аналіз)

Адміністративно-правовий статус державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в достатній мірі досліджується в науці адміністративного права, втім проблематика набуття і реалізації адміністративно-правового статусу службовців, які займають політичні

посади в органах виконавчої влади, залишається малодослідженою та невирішеною як на теоретичному, так і практичному рівнях. Частково такий стан речей пояснюється тим, що набуття правового статусу такими посадовцями відбувається не за нормами адміністративного права. Порядок їх прийняття на публічну службу регламентується нормами конституційного права.

Посадовці, які займають в системі органів виконавчої влади політичні посади, є не тільки учасниками формування і реалізації державної політики у певній сфері, а й мають широке коло організаційно-функціональних повноважень в середині системи органів виконавчої влади [26, с. 22-27].

Наприклад, міністр Міністерства оборони України забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері оборони та одночасно здійснює керівництво міністерством. Отже, поєднання політичного та організаційно-функціонального аспектів у реалізації адміністративно-правового статусу службовців, що займають політичні посади, є актуальним і перспективним предметом досліджень сучасного адміністративного права.

В юридичній літературі фрагментарно висвітлюються питання правового закріплення поняття «політична посада». Зокрема, це питання достатньо повно досліджувалось в працях Т. В. Линник, яка здійснила критичний аналіз процесів реформування інституту державної служби в Україні. Вчена звернула увагу на те, що в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому б визначались види публічної служби та закріплювались особливості правового статусу осіб, які займають політичні посади. Тому Т. В. Линник запропонувала розробити Закон «Про засади державної служби», в якому б розкривався зміст основних понять, що розповсюджені в сфері службового права (наприклад, посадова особа, службова особа, політична посада, адміністративна посада та ін.) [27, с. 169].

Дійсно, вже давно виникла необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акту, який би визначав зміст публічної служби, її види, встановлював загальні принципи для всіх видів публічної служби і визначав види політичної служби, яка здійснюється не тільки в органах виконавчої влади, а й в інших гілках державної влади. Втім, не погоджуємось з назвою нормативно-правового акту, що пропонує Т. В. Линник. По-перше, державна служба є лише одним із видів публічної служби, а

тому «засади державної служби» будуть розповсюджуватись тільки на частину відносин публічної служби. По-друге, в Україні в редакції 2016 року діє Закон України «Про державну службу» [1], який, на нашу думку, достатньо повно регламентує процедуру набуття статусу державного службовця, порядок проходження та припинення державної служби. Тому, не бачимо сенсу у дублюванні одних і тих положень в Законах України «Про державну службу» та «Про засади державної служби». По-третє, Закон України «Про державну службу» наголошує на тому, що державна служба, як вид публічної служби, здійснюється у відповідності до принципу політичної неупередженості, тобто без «впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [1, ст. 4]. Отже, поняттям «державна служба» неможливо охопити специфіку діяльності службовців, які займають політичні посади в органах виконавчої влади [26, с. 23].

Більшість науковців чітко відрізняють державних службовців від інших видів публічних службовців (судді, народні депутати, муніципальні службовці та ін.), а тому наголошують, що державні службовці: а) займають виключно адміністративні посади; б) керуються у своїй діяльності принципом політичної неупередженості. Наприклад, М. О. Германюк, критикуючи положення Закону України «Про державну службу» в редакції 1993 року, зазначає, що:

- нормативно-правовий акт нечітко визначає сферу державної служби, з чим повністю погоджуємось, адже в 90-х роках минулого століття поняттям «державний службовець» намагались охопити увесь спектр службовців, які, по-перше, працювали в органах законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, а, по-друге, працювали в інших державних органах, що за своїм статусом не відносились до жодної із гілок влади (наприклад, службовці Адміністрації (Офісу) Президента України, прокуратури і ін.);
- нормативно-правовий акт не розрізняв політичні і адміністративні посади, а тому складалося враження, що іноді державні службовці можуть поєднувати реалізацію політичних і адміністративних функцій, що, в свою чергу, суперечило одному із принципів державної служби – принципу політичної неупередженості [28, с. 81-82]. І дійсно, принцип політичної неупередженості втрачав своє

значення як ключовий і системо-утворюючий принцип державної служби, коли до державних службовців відносили членів Кабінету Міністрів України, які не тільки формують і реалізують державну політику в певній сфері суспільних відносин, а й представляють у вищому органі виконавчої влади певну політичну силу [26, с. 24].

Розмірковуючи про службовців, які займають політичні посади, М. О. Германюк зазначає, що посадовці, які займають політичні посади, не відповідають двом ключовим вимогам, що закріплює Закон України «Про державну службу», – професійність і політична нейтральність [28, с. 187]. Політична неупередженість (політична нейтральність) завжди була критерієм, що допомагала розділити посади в органах виконавчої влади на два види – політичні і адміністративні. Втім, потребує пояснення поняття «професійність», яке іноді плутають з іншим – «професіоналізм». Професійність означає, що посада в органах виконавчої влади пов'язана з певною професією. До особи, яка претендує на відповідну посаду, висуваються додаткові вимоги, які стосуються професійних здібностей. Наприклад, ст. 20 Закону України «Про державну службу» до осіб, які претендують на вступ на державну службу, висуває наступні вимоги професійної компетентності: а) загальний стаж роботи не менше семи років; б) вільне володіння державною мовою; в) досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки і ін. Професіоналізм же означає, що особа, яка претендує на посаду, повинна бути достатньо кваліфікованою щоб ефективно виконувати свої обов'язки. Тому «професійність» є ознакою всіх службовців, що займають в системі органів виконавчої влади адміністративні посади, тоді як «професіоналізм», на нашу думку, є загальним критерієм для всіх видів публічних службовців. Наприклад, патронатна служба, яку М. О. Германюк не розглядає як вид державної служби, визначається сьогодні ст. 92 Закону України «Про державну службу». Тобто законодавець не регламентує принципи патронатної служби та правовий статус таких службовців в окремому нормативно-правовому акті, а лише звертає увагу на певні особливості даного виду державної служби в межах однієї статті закону. До посад патронатної служби Закон України «Про державну службу» відносить, наприклад, радників і помічників Президента України, помічників-консультантів народних депутатів України і ін. «Професійність» не є обов'язковою вимогою до осіб, які претендують на посади патронатної служби, тоді як «професіоналізм» повинен бути обов'язковою вимогою до таких осіб.

Власне тому, Закон України «Про державну службу» передбачає «професіоналізм» як один із основних принципів державної служби (ст. 4 Закону). Некваліфіковані радники і помічники Президента України чи помічники-консультанти народних депутатів України суспільству і державі не потрібні. Натомість основна причина появи в Україні патронатної служби – забезпечення роботою колишніх керівників державних органів. Тому на практиці професіоналізм не є ключовим критерієм при призначенні особи на посаду патронатної служби. Його сьогодні замінює інший критерій – «повага до минулих заслуг особи перед державою» [26, с. 24].

Подібне співвідношення професійності і професіоналізму використовується і стосовно політичних посад в уряді. Наприклад, частина третя ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» наголошує, що члени Кабінету Міністрів України є службовцями, які займають політичні посади [8, ст. 6]. У зв'язку з цим, жодних вимог до професійності особи, яка претендує на політичну посаду в уряді, не закріплено ні в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», ні в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Професіоналізм же в діяльності таких осіб повинен простежуватись, бо система органів виконавчої влади, яка очолюється дилетантами з невеликим нашаруванням партійної ідеології, може миттєво рухнути під першим поштовхом серйозних викликів сьогодення.

Не всі погоджуються з нашими попередніми думками. Наприклад, Л. Р. Біла-Гіунова вважає, що особи, які займаються публічною службою, покликані «професійно» здійснювати політичну діяльність [29, с. 58]. Хочемо заперечити цим думкам:

- по-перше, народний депутат чи міністр це не професія, а тому до особи, яка претендує на ці посади не висуваються професійні вимоги;
- по-друге, переконані в тому, що вчена ототожнює поняття «професійність» і «професіоналізм», а тому використовуючи один термін, наповнює його змістом іншого;
- по-третє, «політична діяльність» притаманна членам політичних партій завжди, як за межами органів публічної влади, коли вони знаходяться в процесі боротьби за владу, так і всередині органів публічної влади, коли вони обіймають політичні посади в таких органах. Тому факт зайняття такими особами політичних посад в органах виконавчої влади не означає, що вони продовжують здій-

снювати виключно політичну діяльність. Політичні службовці повинні бути кваліфікованими у тій сфері, яка отоплюється їх повноваженнями. Наприклад, якщо мова йде про міністра Міністерства освіти та науки України, то бажано, щоб це була особа, яка є не просто обізнаною, а кваліфікованою в освітньому процесі та науковій діяльності. Чудово коли така особа має у своєму житті послідовний кар'єрний ріст – вчитель школи (ЗВО), директор школи (ректор ЗВО), працівник департаменту освіти і науки при органах місцевого самоврядування чи державної місцевої адміністрації, тощо. Тому, корегуючи висловлювання Л. Р. Білої-Тіунової, хочемо наголосити: «Особи, які займають публічні посади в органах публічної влади, зобов'язані професіонально здійснювати свої посадові повноваження, гармонійно поєднуючи адміністративну, представницьку і політичну діяльність» [26, с. 25].

До політичних посад в системі органів виконавчої влади національне законодавство відносить:

- посади членів Кабінету Міністрів України [8, ст. 6];
- посади першого заступника міністра та заступників міністра [9, ст. 9].

Сьогодні виникають певні проблеми з офіційним визначенням категорії посади голови місцевої державної адміністрації. Законодавство вже не містить чітку вказівку на те, що ця посада відноситься до посад публічної служби, вимоги до яких закріплюються в Законі України «Про державну службу». Наприклад, на цей ганебний факт звертає увагу Є. Бородін. Він зазначає: «Наявність альтернативних пропозицій дозволяє у законний спосіб розв'язати наявну проблему з визначенням статусу голів місцевих державних адміністрацій, в основі якої лежить той факт, що їх вивели з кола державних службовців без віднесення їхніх посад до політичних. Тож вибір за законодавцями: або повернення до кола державних службовців, або надання статусу політичних діячів. Третього за нормальною логікою не може бути, але, на превеликий жаль, воно існує на практиці. Сподіваймося на те, що це побачать ті, хто ініціює та ухвалює зміни до законодавства» [30].

Дійсно, якщо звернутися до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [31], то помітимо, що правовий статус голів місцевих державних адміністрацій невизначений. У зв'язку з цим, хочемо навести свої думки та аргументи.

По-перше, голова місцевої державної адміністрації не може мати свого особливого статусу, коли вся система посад в органах виконавчої влади поділена на два види – адміністративні і політичні. Свого часу ми вже закріпили в Конституції України систему влади, яка базується на принципі розподілу влади на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову. Втім, ця система передбачає велику кількість виключень з загального правила (наприклад, інститут президентства, СБУ та ін.). Тому, не хотілося б повторювати подібні помилки стосовно посад в органах виконавчої влади, коли окрім основних правових статусів, що обумовлені адміністративними чи політичними посадами, буде існувати безліч, так званих, особливих (спеціальних) статусів. Законодавець повинен чітко визначитись з категорією посади голови місцевої державної адміністрації і закріпити її або як політичну, або як адміністративну посаду [32, с. 47].

По-друге, голова місцевої державної адміністрації призначається за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України, а тому не може бути політичною посадою. На регіональний рівень така особа призначається суто для вирішення і виконання технократичних, а не політичних завдань. Так, голова місцевої державної адміністрації реалізує державну політику на регіональному рівні, але він не є знаряддям впровадження програм політичних партій. Специфіка правового статусу голови місцевої державної адміністрації показує, що це державний службовець, правовий статус якого повинен визначатись Законом України «Про державну службу». Наголошуємо, що голова місцевої державної адміністрації не є особистим підлеглим Президента України та виконавцем лише його забаганок, він є посадовою особою, яка вбудована в систему виконавчої влади, і, власне, призначена забезпечувати реалізацію загальних функцій виконавчої влади [32, с. 47].

У зв'язку з цим, виникає потреба визначення ознак, які дозволяють підкреслити особливості політичної служби та відмежувати її від інших видів публічної служби. Наприклад, Л. Р. Біла-Гіунова виділяє наступні ознаки, що притаманні політичній службі.

По-перше, вона характеризується особливостями вступу на службу та її проходження [29, с. 58]. Зокрема, особливості призначення членів Кабінету Міністрів України та проходження ними політичної служби регламентуються конституційними нормами, які містяться в Розділі VI

Конституції України і Розділі II Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [26, с. 25-26].

По-друге, політична служба характеризується тим, що службовці за грубі помилки своїх службових обов'язків, як правило, несуть політичну відповідальність, яка не є видом юридичної відповідальності. Наприклад, державні службовці за порушення службової дисципліни притягуються до дисциплінарної відповідальності, посадовці ж, які обіймають політичні посади, такого виду відповідальності не несуть [26, с. 25-26].

По-третє, політичні службовці отримують заробітну плату з коштів державного бюджету [29, с. 58]. Щоправда, ця ознака притаманна майже всім публічним службовцям, за виключенням службовців органів місцевого самоврядування, які отримують заробітну плату з місцевого бюджету [26, с. 25-26].

На підставі проведеного аналізу, можна запропонувати наступний перелік ознак публічної служби в органах виконавчої влади:

- конституційне законодавство передбачає порядок прийняття на політичну службу та загальні вимоги до її проходження (конституційно-правовий статус службовців, що посідають політичні посади);
- адміністративне законодавство закріплює порядок, форми і механізми реалізації повноважень, що закріплені за політичними посадами в органах виконавчої влади (адміністративно-правовий статус службовців, що посідають політичні посади);
- у службовців, що обіймають політичні посади відсутня дисциплінарна відповідальність, а тому до структури їх адміністративно-правового статусу не входить дисциплінарна відповідальність;
- професіоналізм діяльності політичних службовців в системі органів виконавчої влади проявляється в гармонійному поєднанні їх політичної та адміністративної діяльності [26, с. 25-26].

Отже, адміністративно-правовий статус службовців, які обіймають політичні посади в органах виконавчої влади, охоплює собою виключно службові права і обов'язки, які вони реалізують під час перебування на посаді. Питання ж їх призначення на посаду, звільнення з посади та дисциплінарної відповідальності не охоплюються їх адміністративно-правовим статусом.

§ 3. «Технократичний уряд» і політична служба в органах виконавчої влади (змістовні і організаційно-функціональні протиріччя)

Від кадрового забезпечення усіх ланок внутрішнього управління організації буде залежати її ефективність. Ця вимога стосується і органів виконавчої влади. Ефективність виконавчої влади в Україні залежить, в тому числі, і від її кадрового складу на всіх рівнях системи державного управління.

Довічна дилема між технократичним управлінням і боротьбою за владу політичних партій задля можливості реалізації своїх політичних програм, суттєво вплинула на процес правового регулювання процедури формування уряду та розподіл посад в органах виконавчої влади. Зокрема, сучасна система посад публічної служби в органах виконавчої влади передбачає їх поділ в залежності від причетності до політичних процесів в Україні на два види – адміністративні і політичні. Якщо правовий статус публічних службовців, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, достатньо повно регламентується національним законодавством, то правовий статус, так званих, політичних службовців закріплюється фрагментарно і з чисельними прогалинами [32, с. 43-44].

Особливості проходження публічної служби на політичних посадах в органах виконавчої влади набуває свого прояву в багатьох аспектах: а) особливості призначення особи на посаду; б) специфіка проходження служби; в) особливості припинення службових відносин; г) специфіка процедури притягнення таких осіб до юридичної відповідальності, тощо. Втім, на нашу думку, можна виділити один критерій, який проводить межу між службовцями-політиками і державними службовцями-технократами, – це категорії посад, які займають особи у системі органів виконавчої влади (адміністративні чи політичні).

Якщо особа займає адміністративну посаду, то вона повинна відповідати всім вимогам, які висуває Закон України «Про державну службу» до таких осіб. В ідеалі це повинні бути службовці-технократи. Щоправда, поняття «технократ» та «технократичний уряд» іноді набувають специфічного трактування у публікаціях політиків і юристів [32, с. 44]. Зокрема, В. Єрмоленко зазначає, що технократичний уряд це урядування експертів. На його думку, «міністрами стають не політичні фігури, а

найкращі спеціалісти у своїх сферах. Важливо те, що вони мають бути віддалені від політичних та бізнесових впливів» [33].

В. Єрмоленко є політологом, а тому, звертає увагу на політичні процеси у нашому суспільстві та діяльності уряду, аналізує їх та намагається прогнозувати загальні тенденції їх розвитку. Якщо ж здійснити суто юридичний аналіз положень національного законодавства щодо порядку формування і діяльності уряду, то прийдемо до висновку, що на посаду міністрів призначаються політичні особи. Фактами, які підтверджують цей висновок, є наступні положення національного законодавства:

- Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не передбачає таку обов'язкову вимогу до осіб, що претендують чи займають посади міністрів, як «політична неупередженість», яка полягає і в тому, що особа не має права демонструвати свої політичні погляди та своє особливе ставлення до політичних партій [8];
- у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» підкреслюється, що посади членів Кабінету Міністрів України, до яких належать і міністри, є політичними посадами в уряді, тому на них не поширюються вимоги трудового законодавства та вимоги Закону України «Про державну службу» [1], який закріплює адміністративно-правовий статус публічних службовців, що займають адміністративні посади в системі органів виконавчої влади [8, ст. 6];
- Закон України «Про Кабінет Міністрів України» акцентує увагу на тому, що Програма діяльності уряду формується на підставі узгоджених політичних позицій і програмних завдань коаліції депутатських фракцій, які представлені у Верховній Раді України [8, ст. 11]. Кожен міністр таким чином представляє інтереси політичних сил при формуванні загальної Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Отже, твердження В. Єрмоленко про те, що міністри «мають бути віддалені від політичних впливів» [33], не можливо реалізувати на практиці, адже процедура їх призначення базується на врахуванні політичних процесів у державі. В даному випадку слід говорити про встановлення юридично-обумовлених меж впливу політичних сил, які представлені в парламенті, на діяльність міністрів, що охоплюється такою проблематикою конституційного права як «система стримувань і противаг» у гілках державної влади [32, с. 45].

О. Кошелева теж наводить цікаві аргументи стосовно співвідношення технократів і політиків в уряді України. Вона стверджує, що при розкритті змісту поняття «технократи» слід відхилити ті визначення, які пропонує «Вікіпедія». На її думку, необхідно використовувати формулювання, які є «загальноприйнятими» для розкриття терміну «технократи». З цим твердженням погоджуємось лише частково. Дійсно, «Вікіпедія» не є джерелом юридичної науки, а тому, не слід посилатися на неї в науковій дискусії. Втім, сумнівним бачиться і аргумент О. Кошелевої щодо використання «загальноприйнятого поняття» для розкриття терміну «технократи», адже джерело, в якому міститься «загальноприйняте поняття», вона так і назвала [34].

Також, О. Кошелева вважає, що «технократи – це ті, які прийшли з галузі відповідної, і орієнтуються не в теорії, як це працює, а мали якийсь досвід роботи» [34]. При цьому, вона протиставляє теоретиків і практиків, стверджуючи, що керувати, для прикладу, економікою може особа з досвідом управління підприємством, а не особа, яка займається тільки науковими дослідженнями. Переконані в тому, що практик, який має науково-аналітичний склад розуму, зможе не тільки керуватися своїм досвідом (який не завжди є позитивним), а й прогнозувати певні процеси в суспільстві та при необхідності запобігати настанню чи розвитку негативних процесів. Тому, протиставлення міністра-практика і міністра-теоретика вважаємо недоречним. Втім, погоджуємось з тим, що публічний службовець, який займає адміністративну посаду в органах виконавчої влади, повинен мати достатній практичний досвід для ефективної і якісної реалізації своїх повноважень [32, с. 45].

Таким чином, виникає дуалізм сприйняття значення посади міністра. Це управлінець чи політик? На цю посаду призначаються за політичними квотами чи за професійними якостями? Чудово, коли ці дві іпостасі (політик і управлінець) і вимоги (політичні квоти і професійні якості) співпадають. Втім, реальне життя показує, що новообрана Верховна Рада України, а точніше кажучи, коаліція депутатських фракцій в парламенті, робить спроби провести в Кабінет Міністрів України якомога більше представників конкретної політичної сили. У зв'язку з цим, під час призначення особи на посаду міністра іноді губляться (не враховуються) її професійні якості як кандидата на посаду.

Достатньо аргументовану позицію щодо технократичного уряду і посади міністра в уряді висловив Є. Бистрицький. Він вважає, якщо в уряді передбачені політичні посади, то такий уряд не може бути технократич-

ним. На його думку, міністр це політик, тоді як службовець-технократ це вузько орієнтований спеціаліст, який є фахівцем у вузькій сфері життєдіяльності. Термін же «технократичний уряд», на думку Є. Бистрицького, означає лише спосіб формування уряду, при якому перевага надається професійним здібностям кандидата на посаду публічної служби [35]. Взагалі ж при формуванні уряду, на думку Є. Бистрицького, може бути використано три підходи: 1) в рівній мірі враховується політична і професійна складові; 2) враховується виключно професійна складова (до уваги беруться фахові здібності особи та ігноруються її політичні переконання); 3) враховується тільки політична складова (представники політичних сил пропонують своїх представників до складу уряду).

Також, В. Єрмоленко називає плюси і мінуси технократичного уряду. Слід зазначити, що В. Єрмоленко розглядає технократичний уряд як синтез адміністративних і політичних посад. Отже, до плюсів технократичного уряду, на його думку, відносяться: а) політична «ієрархія» партії інструментально позбавлена можливості в повному обсязі впливати на діяльність членів уряду; б) при прийнятті рішень члени уряду будуть враховувати об'єктивно існуючі виклики тієї чи іншої сфери суспільного життя, а не партійні інтереси чи інтереси лідерів політичних сил [33].

До мінусів технократичного уряду В. Єрмоленко відносить: а) партія, яка перемогла на виборах, не може забезпечити в повному обсязі реалізацію своєї передвиборчої програми і нести політичну відповідальність за помилки чи серйозні прорахунки уряду, членами якого є представники цієї політичної сили; б) технократи в уряді не забезпечують зворотній зв'язок із суспільством в цілому чи з окремими групами суспільства. Політичні ж партії постійно підтримують такий зв'язок і намагаються орієнтуватись на нагальні суспільні потреби і орієнтири [33].

Отже, термін «технократичний уряд» не може бути застосований до Кабінету Міністрів України, адже членами уряду в Україні можуть бути в основному особи, які займають політичні посади в системі органів виконавчої влади.

Попередньо зроблений аналіз дозволяє виділити основні ознаки, які характеризують державних службовців-технократів: 1) це публічні службовці, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади; 2) це експерти, тобто фахівці у сферах, в яких вони реалізують свої повноваження (при цьому рівень фаховості підтверджується не тільки наявністю фахової освіти, а й виявляється під час процедури призначення

на посаду); 3) це особи, які повинні мати достатній практичний досвід для ефективної і якісної реалізації посадових повноважень; 4) це не політичні фігури, більш того, це особи, що відповідають вимогам політичної неупередженості, зміст якої розкривається в ст. 10 Закону України «Про державну службу» [1, ст. 10]; 5) це особи, які підтримують зв'язок із суспільством не через політичні технології і процедури, а через чітко визначені законодавством публічні процедури (наприклад, такі процедури сьогодні передбачаються Законами України «Про звернення громадян» [36], «Про доступ до публічної інформації» [37], «Про адміністративні послуги» [38] та іншими нормативно-правовими актами) [32, с. 46].

Орієнтуючись на ознаки, що були нами виділені при характеристиці публічних службовців-технократів в системі органів виконавчої влади, можна запропонувати ознаки, які притаманні публічним службовцям-політикам: 1) це публічні службовці, які займають політичні посади в органах виконавчої влади; 2) це політики або особи, що представляють інтереси політичних сил в уряді, (до них не висуваються в повному обсязі вимоги політичної неупередженості); 3) це особи, до яких законодавство не висуває вимог щодо достатнього практичного досвіду чи належного рівня фаховості (наприклад, рівень фаховості членів Кабінету Міністрів України обмежується лише вимогою про наявність вищої освіти без уточнення фахової спеціальності [8, ст. 7]); 4) це особи, які підтримують зв'язок із суспільством як через політичні технології і процедури, так і через чітко визначені законодавством публічні процедури [32, с. 47-48].

Також, слід підкреслити, що публічні службовці-політики, по-перше, не несуть дисциплінарну відповідальність, а несуть, як правило, політичну відповідальність, по-друге, призначаються на посади за конституційно-правовими процедурами.

Висновки до розділу 2

Підводячи підсумки аналізу адміністративно-правового забезпечення та наукового обґрунтування політичної служби в Україні, необхідно зазначити, що намагання законодавця закріпити особливості правового статусу публічних службовців, що працюють в різних органах публічної влади, в окремих нормативно-правових актах, призвело, по-перше, до

розбалансування правового забезпечення статусу публічних службовців, по-друге, до хаотичного накопичення видів публічної служби (публічних службовців), які важко систематизувати за одним критерієм.

Запропоновано в залежності від «особливості доступу, допуску та прийняття осіб на публічну службу» виділяти наступні види публічної служби: 1) політична; 2) адміністративно-управлінська; 3) професійна; 4) патронатна; 5) військова; 6) альтернативна (невійськова).

Політична служба характеризується тим, що: а) на посаду призначаються політичні діячі задля реалізації державної, регіональної політики, положень передвиборчої програми чи для вирішення питань місцевого значення; б) має особливий порядок призначення (через вибори чи за іншою конституційно закріпленою процедурою); в) до кандидатів висуваються загальні вимоги щодо їх дієздатності та фаховості (наприклад, вік, наявність вищої освіти і ін.). До посад політичної служби відносяться Президент України, народні депутати, члени Кабінету Міністрів України, заступники міністра, виборні посади в органах місцевого самоврядування тощо.

Про існування публічних посад в органах виконавчої влади згадується в таких нормативно-правових актах як: КАС України, Законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади». Втім, і сьогодні в національному законодавстві відсутній чіткий перелік посад органів виконавчої влади, які є політичними. Не вирішеним в національному законодавстві залишається питання про правову природу такої посади як голова місцевої державної адміністрації, яка була виключена з переліку адміністративних посад, але не була офіційно визнана політичною посадою.

До ознак, які характеризують публічних службовців, що обіймають в органах виконавчої влади політичні посади, відносяться наступні: 1) такі особи призначаються на посади за процедурами, які передбачені нормами конституційного права; 2) це публічні службовці, які займають політичні посади в органах виконавчої влади; 3) це політики або особи, що представляють інтереси політичних сил в уряді; 4) це особи, до яких законодавство не висуває вимог щодо достатнього практичного досвіду чи належного рівня фаховості; 5) це особи, які підтримують зв'язок із суспільством як через політичні технології і процедури, так і через чітко визначені законодавством публічні процедури; 6) такі особи не несуть дисциплінарну відповідальність, а несуть, як правило, політичну відповідальність, яка регламентується нормами конституційного права.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
5. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.
6. Про альтернативну (невійськову) службу: Закон України від 12.12.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 188.
7. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17?find=1&text=політичн#w1_1.
10. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
11. Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження: дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 449 с.
12. Про освіту: Закон України від 23.05.1991. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 34. Ст. 451.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.
14. Про дипломатичну службу: Закон України від 06.07.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 26. Ст. 219.
15. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

16. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-е вид. Одеса, 2011. 688 с.

17. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

18. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.

19. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20?find=1&text=публічної+служби#w1_1.

20. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 51. Ст. 421.

21. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

22. Медведько О. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 3. С. 6-10.

23. Ногіна К. Місце прокуратури в системі органів державної влади. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 3. С. 51-62.

24. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7-8. Ст. 50.

25. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.

26. Баламуш М. А., Добровольська Н. В. Проблематика визначення адміністративно-правового статусу службовців, що займають політичні посади в органах виконавчої влади. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 22-27.

27. Линник Т. В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 207 с.

28. Германюк М. О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування: дис. ... канд. юрид. наук:

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2012. 238 с.

29. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 449 с.

30. Бородин Є. Статус голови місцевої державної адміністрації: досвід, стан та перспективи. UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/status-holovymistsevoi-derzhavnoi-administratsii-dosvid-stan-ta-perspektyvu>.

31. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14?find=1&text=політич#n70>.

32. Баламуш М. А., Миколенко О. М. Політична служба в органах виконавчої влади (адміністративно-правовий аналіз). *Правова держава*. 2022. № 46. С. 43-50.

33. Єрмоленко В. Технократичний уряд: плюси та мінуси. *Hromadske*. URL: <https://hromadske.ua/posts/tehnokratychnyi-uriad-plyusy-ta-minusy>.

34. Та ви, батечку, технократ! Нардепи пояснили, як розуміти новомодний у політикумі термін: ТСН «Політика». URL: <https://tsn.ua/politika/ta-vi-batechku-tehnokrat-nardepi-poyasnili-yak-rozumiti-novomodniy-u-politikumi-termin-622689.html>.

35. Бистрицький Є. Що означає «технократичний уряд». *Українська правда* 20. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2016/02/19/7099582>.

36. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>.

37. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

38. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

References

1. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 4. St. 43. [in Ukrainian].

2. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya: Zakon Ukrayiny vid 07.06.2001 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2001. № 33. St. 175. [in Ukrainian].

3. Pro sudoustriy i status suddiv: Zakon Ukrayiny vid 02.06.2016 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 31. St. 545. [in Ukrainian].
4. Pro prokuraturu: Zakon Ukrayiny vid 14.10.2014 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2015. № 2-3. St. 12. [in Ukrainian].
5. Pro viys'kovyy obov'yazok i viys'kovu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 25.03.1992 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1992. № 27. St. 385. [in Ukrainian].
6. Pro al'ternatyvnu (neviys'kovu) sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 12.12.1991 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1992. № 15. St. 188. [in Ukrainian].
7. Kodeks administratyvnoho sudochnystva Ukrayiny. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2005. № 35-36, № 37. St. 446. [in Ukrainian].
8. Pro Kabinet Ministriv Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 27.02.2014 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2014. № 13. St. 222. [in Ukrainian].
9. Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady: Zakon Ukrayiny vid 17.03.2011 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17?find=1&text=politychn#w1_1. [in Ukrainian].
10. Zahal'ne administratyvne pravo: pidruchnyk / I. S. Hrytsenko, R. S. Mel'nyk, A. A. Pukhtets'ka ta in.; za zah. red. I. S. Hrytsenka. Kyyv: Yurinkom Inter, 2015. 568 s. [in Ukrainian].
11. Hubanov O. O. (2020) Yurydychna vidpovidal'nist' publichnykh sluzhbovtziv: porivnyal'no-pravove doslidzhennya: dys. ...dokt. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses, finansove pravo, informatsiyne pravo. Zaporiz'kyy natsional'nyy universyte. Zaporizhzhya. 449 s. [in Ukrainian].
12. Pro osvitu: Zakon Ukrayiny vid 23.05.1991. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1991. № 34. St. 451. [in Ukrainian].
13. Kodeks Ukrayiny pro administratyvni pravoporushennya. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1984. Dodatok do № 51. St.1122. [in Ukrainian].
14. Pro dyplomatychnu sluzhbu. Zakon Ukrayiny vid 06.07.2018 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2018. № 26. St. 219. [in Ukrainian].
15. Konstytutsiya Ukrayiny. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1996. № 30. St. 141. [in Ukrainian].
16. Kivalov S. V., Bila-Tiunova L. R. (2011). Publichna sluzhba v Ukrayini: pidruchnyk. 2-e vyd. Odesa. 688 s. [in Ukrainian].
17. Tsurkan M. I. (2010). Pravove rehulyuvannya publichnoyi sluzhby v Ukrayini. Osoblyvosti sudovoho rozhlyadu sporiv: monohrafiya. Kharkiv: Pravo. 216 s. [in Ukrainian].

18. Pro status narodnoho deputata Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 17.11.1992 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1993. № 3. St. 17. [in Ukrainian].

19. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrayiny vid 17.02.2022 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20?find=1&text=publichnoy+i+sluzhby#w1_1. [in Ukrainian].

20. Pro zapobihannya zahrozam natsional'niy bezpetsi, pov'yazanym iz nadmirnym vplyvom osib, yaki mayut' znachnu ekonomichnu ta politychnu vahu v suspil'nomu zhytti (oliarkhiv): Zakon Ukrayiny vid 23.09.2021 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2021. № 51. St. 421. [in Ukrainian].

21. Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo pravosuddya): Zakon Ukrayiny vid 02.06.2016 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 28. St. 532. [in Ukrainian].

22. Medved'ko O. (2006). Reformuvannya orhaniv prokuratury Ukrayiny: problemy i perspektyvy. *Visnyk Akademiyi prokuratury Ukrayiny*. № 3. S. 6-10. [in Ukrainian].

23. Nohina K. (2018). Mistse prokuratury v systemi orhaniv derzhavnoyi vlady. *Naukovyy chasopys Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny*. № 3. S. 51-62. [in Ukrainian].

24. Pro Vyshchu radu pravosuddya: Zakon Ukrayiny vid 21.12.2016 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2017. № 7-8. St. 50. [in Ukrainian].

25. Malynovs'kyy V. Ya. (2018). Publichna sluzhba v Ukrayini: pidruchnyk. Kyiv: Vydavnychyy dim «Kondor». 312 s. [in Ukrainian].

26. Balamush M. A., Dobrovol's'ka N. V. (2021). Problematyka vyznachennya administratyvno-pravovoho statusu sluzhbovtziv, shcho zaymayut' politychni posady v orhanakh vykonavchoyi vlady. *Pravova derzhava*. № 43. S. 22-27. [in Ukrainian].

27. Lynnyk T. V. (2011). Reformuvannya instytutu derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini: administratyvno-pravovyy aspekt: dys. ...kand. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses, finansove pravo, informatsiyne pravo. Natsional'nyy universytet derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrayiny. Irpin'. 207 s. [in Ukrainian].

28. Hermanyuk M. O. (2012). Pryntsypy derzhavnoyi sluzhby: pytannya administratyvno-pravovoyi doktryny ta pravozastosuvannya: dys. ...kand. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo. Zaporiz'kyy natsional'nyy universyte. Zaporizhzhya. 238 s. [in Ukrainian].

29. Bila-Tiunova L. R. (2012). Sluzhbova kar'yera derzhavnoho sluzhbovtsya: teoriya i pravove rehulyuvannya: dys. ...dokt. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo. Natsional'nyy universytet «Odes'ka yurydychna akademiya». Odesa. 449 s. [in Ukrainian].

30. Borodin Ye. Status holovy mistsevoyi derzhavnoyi administratsiyi: dosvid, stan ta perspektyvy. UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/status-holovy-mistsevoi-derzhavnoi-administratsii-dosvid-stan-ta-perspektyvy>. [in Ukrainian].

31. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi. Zakon Ukrayiny vid 09.04.1999 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14?find=1&text=politych#n70>. [in Ukrainian].

32. Balamush M. A., Mykolenko O. M. (2022). Politychna sluzhba v orhanakh vykonavchoyi vlady (administratyvno-pravovoyy analiz). *Pravova derzhava*. № 46. S. 43-50. [in Ukrainian].

33. Yermolenko V. Tekhnokratychnyy uryad: plyusy ta minusy. Hromadske. URL: <https://hromadske.ua/posts/tehnokratychnyi-uriad> [in Ukrainian]

34. Ta vy, batechku, tehnokrat! Nardepy poyasnyly, yak rozumity novomodnyy u politykumi termin: TSN «Polityka». URL: <https://tsn.ua/politika/ta-vi-batechku-tehnokrat-nardepi-poyasnili-yak-rozumiti-novomodniy-u-politikumi-termin-622689.html>. [in Ukrainian]

35. Bystryts'kyy Ye. Shcho oznachaye «tehnokratychnyy uryad». Ukrayins'ka pravda 20. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2016/02/19/7099582>. [in Ukrainian]

36. Pro zvernennya hromadyan: Zakon Ukrayiny vid 02.10.1996 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text>. [in Ukrainian]

37. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi: Zakon Ukrayiny vid 13.01.2011 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>. [in Ukrainian]

38. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrayiny vid 06.09.2012 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>. [in Ukrainian]