

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ  
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**



**ГАЛАЙ Вікторія Олександрівна**

УДК 342.922+35.08

**СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В  
АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Ірпінь – 2020

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана в Тернопільському національному економічному університеті.

**Науковий консультант:**

доктор юридичних наук, професор  
**Гречанюк Сергій Костянтинович,**  
Тернопільський національний економічний університет,  
завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор  
**Калюжний Ростислав Андрійович,**  
Юридичний інститут  
Національного авіаційного університету,  
заступник директора з наукової роботи;

доктор юридичних наук, професор  
**Приймаченко Дмитро Володимирович**  
Університет митної справи,  
проректор з наукової роботи;

доктор юридичних наук, професор  
**Пузирний Вячеслав Феодосійович,**  
Національний університет «Чернігівська політехніка»,  
завідувач кафедри трудового права, адміністративного права та процесу.

Захист відбудеться «20» березня 2020 року о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 Університету державної фіскальної служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. Садова, 55.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Університету державної фіскальної служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. Університетська, 31.

Автореферат розіслано «19» лютого 2020 року

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Т. О. Мацелик

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Питання оновлення підходів до діяльності публічної служби залишається актуальним і, значною мірою, невирішеним концептуально елементом усіх реформ публічного управління від часу відновлення незалежності України. Після Революції гідності реформування публічної служби ставилось у пріоритет впровадження реформ і продовжує залишатись на важливому місці.

За результатами дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» щодо оцінки реформ, – на погляд населення серед 5 основних гальм реформ на першому місці – бюрократія та чиновники. Відповідно, не повноцінно реалізована Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року набула нового стимулу і відобразилася у переліку основних реформ, що стартували з 2014 року. Конкретної форми оновленню публічної служби було надано у Стратегії реформи державного управління до 2021 року, яка була схвалена Урядом 24 червня 2016 року та перезатверджена у актуальній редакції наприкінці 2018 року. Ключовим завданням реформи щодо державної служби було визначено вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження. Серед інших пріоритетів реформи – посилення матеріального стимулювання та ефективності праці державних службовців. Авторський погляд на зазначену Стратегію реформи державного управління до 2021 року дозволяє чітко відмітити її слабку сторону: фокусованість на частці державного апарату, на працівниках, що діють згідно до Закону України «Про державну службу». Це лише частина осіб, які виконують завдання і функції держави і оновлення їхньої діяльності без усього переліку персоналу публічної служби виглядає на наш погляд частковим і контраверсійним. З нашої позиції, лише комплексний погляд на оновлення публічного управління спроможний надати ефективного результату реформи публічної служби та оновлення її адміністративно-правового забезпечення.

Правове забезпечення формування та функціонування публічної служби завжди було одним із найважливіших питань, які входять до кола наукових розробок адміністративно-правової науки. На сьогодні можна констатувати існування доктринального розуміння ключового значення публічної служби для адміністративного права і проведення значної кількості наукових досліджень різних аспектів цієї служби. Натомість динаміка реформ в Україні, зміни до законодавства, створення нових адміністративних моделей, а також впровадження нових адміністративних процедур у сфері функціонування публічної служби обумовлює необхідність проведення подальших наукових розробок цієї сфери. Оскільки принципи є фундаментом для всього інституту публічної служби, їх концептуальне переосмислення дозволяє удосконалити процес публічного управління. Відображення в оновленому баченні принципів публічної служби сучасних тенденцій адміністративного права дозволить побудувати в Україні людиноцентричну ефективну публічну службу сервісного типу.

Серед учених, представників науки адміністративного права та публічного управління, які досліджували проблематику публічної служби важливо виділити

таких науковців як В. Авер'янов, А. Берлач, В. Білоус, Ю. Битяк, О. Боднарчук, М. Германюк, С. Головатий, С. Гречанюк, С. Даниленко, Д. Журавльов, Р. Калюжний, Л. Касьяненко, І. Кердзевадзе, С. Ківалов, Ю. Кізілов, В. Колпаков, Т. Коломоєць, І. Криворучко, О. Кузьменко, І. Лаврінчук, О. Линдюк, Т. Мацелик, Р. Мельник, А. Новицький, Ю. Оніщик, А. Онупрієнко, Р. Падалка, Д. Приймаченко, Л. Прудиус, В. Пузирний, О. Рябченко, А. Собакарь, С. Стеценко, Н. Чеховська, Н. Янюк та ін.

Проте, більшість наукових праць цього напрямку було присвячено історичним аспектам, сутності та ролі державної служби, співвідношення категорій державна та публічна служба, видам та суб'єктам публічної служби. Ці питання досліджували: О. Акімов, Н. Александрова, О. Аркуша, В. Бабич, В. Баришніков, Л. Біла, О. Бойко, Є. Боговіс, Є. Болотіна, Є. Бородін, М. Бояринцева, С. Віднянський, В. Гаращук, А. Грищук, В. Дерезь, Д. Диновський, О. Домбровська, О. Дрозд, О. Д'яченко, В. Єрмолін, Д. Заяць, М. Іншин, І. Карпа, І. Кресіна, Є. Крест'янінов, О. Крупчан, В. Коваленко, Ю. Ковбасюк, С. Кульчицький, І. Лаврінчук, Д. Лук'янець, Т. Матвєєва, Н. Матюхіна, Т. Мотренко, В. Нагребельний, В. Наумов, М. Орзіх, Т. Пахомова, І. Пахомов, В. Полюхович, О. Попова, Н. Рунова, С. Серьогін, В. Смолій, О. Старчук, В. Стефанюк, О. Сушинський, В. Тимофєєв, В. Тимощук, С. Федчишин, В. Філіпповський, О. Харитонова, О. Худоба, С. Циц, Є. Черноног, А. Шарая, А. Школик, М. Якимчук та ін.

Певна частина наукових досліджень була присвячена опрацюванню поняття та класифікації принципів публічної служби (Ю. Бардачов, І. Воробйова, А. Гаркуша, С. Гладкова, І. Грицяк, В. Даруга, Т. Желюк, В. Костюк, В. Маліновський, О. Оржель, І. Письменна, А. Пухтецька, Є. Сафронова, Г. Ткач та ін.).

Інша група авторів головним чином характеризували окремі види принципів публічної служби (І. Аземша, О. Андрійко, Т. Андрійчук, О. Бачинська, К. Ващенко, Н. Вітрук, М. Видриган, А. Галай, В. Гаращук, В. Гошовська, О. Григорян, Т. Грек, К. Губарев, Н. Губерська, В. Дерезь, С. Жуков, Г. Журавльова, О. Іванова, О. Кабанець, Д. Карамішев, А. Карась, Л. Кисіль, А. Кірмач, О. Когут, І. Криворучко, А. Куценко, В. Липчанський, В. Лісовський, А. Літвінцева, В. Л. Макаренко, А. Мадьярова, Д. Медяник, В. Мурза, В. Нагребельний, Н. Обушна, О. Остапенко, О. Панкевич, Ю. Педько, Н. Пильгун, Є. Подорожній, Л. Приходченко, П. Рабинович, М. Рощук, К. Руссу, С. Рурич, Ю. Стрілецька, І. Сурай, О. Таньчук, Т. Тарахонич, О. Ткачова, В. Толкованов, Н. Требенець, В. Туляков, Н. Удовиченко, Е. Усманова, О. Шморгун, І. Яремін та ін.).

Удосконаленню авторських поглядів щодо сучасного бачення публічної служби та основних принципів її діяльності на основі іноземного досвіду публічного управління сприяв аналіз праць таких зарубіжних дослідників як Д. Бахрах, Л. Босерап, М. Вебер, О. Воробйова, Г. Галлер, Д. Гарнер, Д. Гаррінгтон, В. Горшенев, П. Ван Дайк, Д. Джоуел, Р. Екснер, М. Зенков, Е. Зелінські, Д. Зеркін, Ж. Зіллер, В. Ігнатов, Т. Коен, П. Крайнік, Дж. Крістенсен, О. Лейст,

Ю. Лихач, Е. Льоффлер, Н. Люмуріс, І. Маклін, А. Макмілан, А. Манасерян, Н. Матузов, Е. Нолес, Л. Педерсен, Б. Пенісат, Г. Петерс, О. Петруніна, С. Пронкін, М. Робінсон, Д. Ролз, Г. Сабадош, А. Сівола, В. Смалкис, А. Спайр, В. Тойбнер, К. Туорі, І. Урбановіч, Л. Фуллер, С. Х'юрі, Р. Цур, А. Чаркін та ін.

Серед монографічних робіт, у яких піднімалися питання принципів публічної (державної) служби слід відмітити кандидатські дисертації Кердзевадзе І. Р. «Адміністративно-правові засади державної служби України», Германюк М.О. «Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування», Фаєр Ю. Г. «Припинення державної служби як інститут адміністративного права». Заслужують на увагу дотичні до тематики дослідження і докторські дисертації Журавльова Д.В. «Теоретико-правові засади оптимізації функціонування центральних органів виконавчої влади України», Прудіус Л. В. «Управління якістю державної служби України», Линдюк О.А. «Модернізація державної служби в умовах глобалізації» та ін.

За результатами проведеного аналізу праць вчених, констатовано відсутність єдиної узгодженої позиції у науковому колі щодо диференціації принципів публічної служби. Зокрема існуючі принципи систематизовані шляхом додавання без належного логічного та змістового поєднання. Представлені у сучасній літературі з адміністративного права принципи частково походять із радянського погляду на систему державного управління, частково – тотожні таким системам у сучасних авторитарних пострадянських країнах. Зрозуміло, що перебування в одній системі принципів, заснованих одночасно на правовій природі сучасної демократії та верховенства права, а також на авторитарній позиції позитивізму і підпорядкування суспільства державному розвитку є нонсенсом. Також ряд класифікацій містять самодублювання принципів з різних груп.

Все це показало нам потребу провести комплексне адміністративно-правове наукове дослідження цього питання. У основу нашого бачення сучасної концепції принципів публічної служби покладено підхід упорядкування принципів на засадах верховенства права та прогресивної парадигми доброго врядування, з урахуванням належного забезпечення усіх процесів діяльності суб'єктів публічної служби, регулюючи правовідносини між ними та іншими суб'єктами адміністративного права.

Зазначені положення свідчать про актуальність теми та доцільність її розробки у межах обраної наукової спеціальності.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження відповідає цілям реформи публічної служби та її підходів діяльності, визначеним у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р.); Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015), Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385), Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р). Тема дисертації

затверджена Вченою радою Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» 01 липня 2014 року, протокол №3. Уточнена Вченою радою Тернопільського національного економічного університету 30 серпня 2019 року (протокол №1).

**Мета та задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі дослідження теорії, а також національної і зарубіжної практики публічної служби, аналізу законодавства та практики його реалізації, комплексно побудувати сучасну концепцію принципів публічної служби в адміністративному праві, запропонувати шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності у системі публічної служби в Україні.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі основні завдання:

- визначити поняття і зміст публічної служби відповідно до сучасного етапу українського державотворення;
- запропонувати актуальне бачення системи української публічної служби;
- викласти основні історичні підходи до принципів державної служби на українських землях;
- навести авторську позицію оновлення системи принципів публічної служби в сучасній Україні;
- розкрити міжнародні стандарти побудови принципів публічної служби;
- охарактеризувати принципи публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї та країнах континентальної Європи з метою впровадження кращих підходів у національну теорію та практику;
- запропонувати авторське бачення змісту принципу верховенства права у діяльності української публічної служби;
- обґрунтувати адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби;
- охарактеризувати застосування принципу персональної відповідальності публічних службовців;
- навести систему побудови діяльності публічної служби України на основах добросовісності;
- розкрити адміністративно-правові засади принципу відкритості у діяльності публічної служби;
- запропонувати авторське бачення принципу ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців;
- оновити відповідно до сучасної доктрини адміністративного права процедурний принцип підконтрольності публічної служби;
- обґрунтувати інноваційний зміст принципу клієнтоорієнтованості у публічному управлінні;
- сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення нормативних основ та практичної діяльності публічної служби в Україні.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у адміністративно-правовому забезпеченні засадничих положень публічної служби в Україні.*

*Предметом дослідження є сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України.*

**Методи дослідження.** Методологічну основу роботи склали філософсько-світоглядні принципи і підходи, загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання правових явищ, використання яких дозволило отримати науково-обґрунтовані результати.

На основі положень діалектики досліджено еволюцію поглядів на базові засади публічної служби, основи побудови діяльності публічних службовців в Україні та за кордоном (що розкрито у підрозділах 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1).

Комплекс застосованих методів дослідження включав низку загальнонаукових методів пізнання – аналіз і синтез, дедукцію й індукцію, а також спеціально-наукові методи, а саме: 1) системний і структурно-функціональний методи були використані для з'ясування видів публічної служби та її змісту (підрозділи 1.1, 1.2); 2) методи компаративістики – для порівняння принципів діяльності публічних службовців в Україні та інших країнах, а також фокусуючись на особливостях типів правових систем (підрозділи 2.2, 2.3); 4) семантичний, гносеологічний та аксіологічний методи було застосовано для визначення поняттєво-категоріального апарату, зокрема таким чином були оновлені поняття публічної служби та її принципів (підрозділ 1.1, 1.3, 1.4), досліджено зміст нормативно-правового регулювання діяльності публічних службовців (підрозділи 1.1, 1.2); 5) методи моделювання і прогнозування, а також синергетичний підхід використовувалися при визначенні очікуваних результатів діяльності публічних службовців з дотриманням того чи іншого принципу (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5), визначення шляхів удосконалення законодавства України та практики його застосування.

Діяльність публічних службовців розглядалась у взаємозв'язку теорії і практики, що відповідає вимогам до сучасних комплексних та новітніх наукових досліджень. Обґрунтування авторської концепції здійснювалось шляхом дослідження теоретичного та емпіричного матеріалу. Була опрацьована широка джерельна база щодо теорії та практики діяльності публічної служби в Україні та за кордоном. Окрему увагу було приділено особливостям проявів принципів адміністративної діяльності публічних службовців різних видів та класифікаційних груп.

Дисертаційне дослідження має чітку емпіричну складову. Так, практичною базою дослідження слугував власний досвід роботи дисертантки на державній службі, а також тривала практика взаємодії з публічними службовцями при реалізації наукової та громадської діяльності. Це дозволило піддати критичному аналізу форми і методи їхньої організації та діяльності; дослідити офіційні та наукові статистичні дані; нормативно-правові акти за тематикою дослідження.

У роботі було проведено серію дослідницьких експериментів щодо оцінки відкритості та підконтрольності діяльності публічних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертаційне дослідження є одним із перших в адміністративному праві України комплексних монографічних

досліджень принципів публічної служби, що засноване на нових концептуальних засадах публічно-сервісної діяльності.

Сучасний науково-обґрунтований погляд на призначення публічної служби та класифікацію видів публічних службовців дозволив сформулювати авторські підходи до розкриття їхньої діяльності відповідно до оновлених змістових та процедурних принципів. Такий підхід дозволив отримати якісно нові результати науково-теоретичного та прикладного характеру щодо удосконалення положень науки адміністративного права та практики діяльності публічних службовців як її суб'єктів.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема,

*у перше:*

1) на основі проведеного аналізу іноземної та вітчизняної доктрин адміністративного права обґрунтовано потребу відходу від категорій «публічна адміністрація» та «державна служба» як невідповідних сучасним викликам на користь «публічного управління» як змісту діяльності та «публічної служби» як сукупності службовців, які його здійснюють;

2) запропоновано в основі сучасної концепції принципів публічної служби покласти їхню практикоорієнтованість. З цією метою запропоновано замість трьох рівнів принципів, які одночасно розглядаються у вітчизняному адміністративному праві (у зв'язку із адміністративним правом загалом, та публічною адміністрацією (управлінням) і публічною (державною) службою зокрема) використовувати систему принципів, адресованих виключно публічній службі як спільноті, що вітлює в життя публічне управління;

3) констатовано методологічно невірний і ціннісно застарілий підхід щодо класифікації публічної служби на цивільну і мілітаризовану службу:

- щодо першого з них доведено гіпотезу щодо укорінення у вітчизняній доктрині адміністративного права некоректного буквального перекладу з англійської мови «civil service» як «цивільної державної служби»;

- щодо останнього, наведено аргументацію використання класифікаційної групи «спеціальна публічна служба» замість «мілітаризована державна служба» як більш універсальної та адекватної сучасним потребам демократизації та демілітаризації.

Найбільш загальним об'єднуючим поняттям для цих найманих державою працівників пропонується не «публічна служба» (англ. Public service, public servants), а «публічний сектор» (англ. Public sector), що за нашим баченням складає поняття публічної служби у широкому розумінні;

4) запропоновано сучасну концепцію диференціації принципів публічної служби на змістові (загальні, базові, притаманні усім суб'єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов'язків як представників публічної влади) та процедурні принципи (принципи, на підставі яких формуються процеси забезпечення діяльності суб'єктів публічної служби як між собою, так і з



урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб'єктами публічного права);

5) у комплексному адміністративно-правовому дослідженні публічної служби запропоновано нормативно урегулювати та впроваджувати принципи ефективності та клієнтоорієнтованості як такі, що походять із економічного сектору та складають фундамент якісної діяльності. Щодо кожного з них запропоновано комплексне бачення елементів, шляхи впровадження у законодавство та практичну діяльність публічної служби;

*удосконалено:*

б) науковий підхід, щодо розгляду поняття публічної служби на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше ж залишається науковим терміном:

- запропоновано авторський термін «публічна служба (у вузькому розумінні)» – професійна 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;

- у широкому розумінні до змісту публічної служби важливо додавати ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного урядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо;

7) на основі зазначеного підходу обґрунтовано розгляд служби у місцевому самоврядуванні як виду публічної служби, адже згідно із реформою децентралізації функції службовців органів місцевого самоврядування наближаються до завдань виконавчої влади;

8) наукове бачення поділу публічної служби на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. У основу такої класифікації покладені удосконалені ознаки сталості (постійного, не тимчасового характеру служби); виконання завдань і функцій держави (на відміну від обслуговуючих, забезпечуючих функцій); здійснення цієї діяльності на професійній основі (на відміну від політичних резонів призначення як результати політичної конфігурації після виборчого процесу);

9) підходи щодо критики надто розширювального погляду на коло публічних службовців у законодавстві України, зокрема у Кодексі адміністративного судочинства України. Шляхом аналізу критеріїв професійності та постійності у зв'язку із ключовою засадою здійснення завдань і функцій держави запропоновано не розглядати публічними службовцями працівників, які виконують тимчасові, обслуговуючі функції. Зокрема, на цій підставі запропоновано серед складу публічної служби не розглядати представників органів судової влади як таких, що мають принципово інші цілі діяльності та порядок прийняття та проходження служби, або ж, у випадку роботи у апаратах судів, прокуратури, не пов'язані із безпосереднім виконанням завдань і функцій держави. Аналогічно, за підходом особливого характеру цілей і змісту діяльності не вважаємо коректним

зараховувати до публічних службовців осіб, які перебувають на військовій службі, альтернативній (невійськовій) службі, дипломатичній, патронатній службі. Для перелічених категорій осіб допускається розглядати альтернативний термін, що претендує на визнання у теорії адміністративного права – робота (служба) у публічному секторі як публічна служба у широкому розумінні;

10) наукові підходи з формування принципів державної служби на українських землях до проголошення України незалежною за такою диференціацією етапів становлення та розвитку державної служби: I етап – період Козаччини, II етап – період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради), III етап – період Української Держави, IV етап – період панування радянської влади (державного управління УРСР). На кожному етапі виділено притаманні цінності державної служби і їхні класифікації;

11) систему правових інструментів впровадження принципів публічної служби в Україні на основі міжнародних стандартів належного урядування та діяльності публічних службовців;

12) бачення принципу рівності на публічній службі як системи наступних елементів: рівність людей у гідності і правах; рівність перед законом; заборона дискримінації; рівність перед судом;

13) комплексне бачення принципу відповідальності на публічній службі як персональної відповідальності за прийняті рішення, дії чи бездіяльність на займаній посаді у публічній службі;

14) наукові позиції щодо підконтрольності публічних службовців як поєднання внутрішньої підконтрольності державним органам, а також підзвітності суспільству. У зв'язку з цим побудовано інструмент реалізації принципу підконтрольності представників публічної служби за такими оцінними індикаторами: можливість нагляду (моніторингу) за усіма напрямками діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості;

*дістали подальшого розвитку:*

15) погляди щодо класифікації принципів діяльності публічних службовців за різноманітними критеріями за переваги практичного підходу доцільності застосування та з орієнтацією на пріоритет прав людини;

16) наукові позиції щодо розгляду принципу верховенства права як основоположного, на якому має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й публічної служби. Запропоноване авторське визначення верховенства права на публічній службі та система його елементів: законність, юридична визначеність, заборона свавільного розсуду, доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби;

17) погляди на зміст доброчесності на публічній службі як принципу, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та

конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування. Було виокремлено елементи принципу доброчесності та шляхи практичної реалізації у діяльності публічних службовців;

18) бачення відкритості у діяльності органів публічної служби як процедурного принципу, що формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами. Запропоновано систему елементів організації публічної служби на засадах відкритості та її оцінки;

19) позиції щодо доцільності прийняття уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби;

20) бачення щодо потреби впровадження категорій «публічне управління» і «публічна служба» до Конституції України, що сприятиме уніфікованості розуміння підходів до суспільного договору, за-для якого і приймається основний закон держави;

21) науково-обґрунтовані пропозиції щодо оновлення нормативно-правових засад діяльності публічного управління: на основі авторських позицій щодо змісту і системи принципів публічної служби запропоновано численні зміни і доповнення до Конституції України; законів «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про Національну поліцію», а також інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби;

22) пропозиції з удосконалення чинного законодавства з урахуванням досвіду розвинутих іноземних країн: зокрема, встановлення правил прийняття на державну службу та просування у ній на конкурсній основі та за правилом поступового просування; підвищення кваліфікації службовців; важливості розробки етичних принципів діяльності публічних службовців та ін.

**Практичне значення одержаних результатів.** Дисертаційне дослідження має як науково-теоретичний, так і прикладний інтерес. Одержані результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері [2] як основа для удосконалення інституту публічної служби в контексті сучасного погляду на принципи, які застосовують у своїй діяльності публічні службовці при виконанні покладених на них державою повноважень; як інструмент впровадження адміністративної реформи з дотриманням міжнародних стандартів належного урядування (акт про впровадження Тернопільського національного економічного університету від 01.10.2019 р.);

- у правореалізації [2] щодо удосконалення діяльності органів публічної влади при взаємодії з недержавними організаціями та громадянами на основі дотримання основних принципів публічної служби (довідка про впровадження з Верховної Ради України від 07.02.2020 р. №82/02-2020; акт впровадження громадської організації «Асоціація юридичних клінік України» від 22.08.2019 р. №43);

- у навчальному процесі [?] при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», та інших, що стосуються сфери публічного управління та діяльності із захисту прав людини (акт про впровадження Тернопільського національного економічного університету від 01.10.2019 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Викладені в науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом праці автора дисертації. Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались.

Особистий внесок до опублікованих колективних наукових праць визначений у їхньому змісті.

У тих спільних наукових працях, де авторський доробок не конкретизовано, особистий внесок дисертанта стосувався: правового статусу суб'єктів публічної служби (публікації «Характеристика засобів доказування в адміністративному судочинстві»; «Правовий статус державного виконавця в Україні»; «Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини»; «Поняття публічної служби в Україні»; «Роль місцевого самоврядування в процесах становлення громадянського суспільства і демократизації України»); визначення компетенції органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг, охорони громадського порядку, правових основ протидії дискримінації (у працях «Реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг в Україні»; «Практичне право: на попередження ксенофобії»); дотримання принципів публічної служби органами виконавчої влади та місцевого самоврядування при взаємодії з громадськими інституціями (праці «Удосконалення взаємодії органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування в Україні»; «Правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування»; «Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах модернізації системи державного управління в Україні»; «Індикатори правозахисної паспортизації областей як інструмент громадської експертизи реалізації прав людини місцевою владою»; «Окремі аспекти взаємодії держави та громадянського суспільства на сучасному етапі»); особливостям застосування принципів в діяльності окремих суб'єктів публічної служби (видання «Адміністративно-правове регулювання охорони Національною гвардією України дипломатичних представництв іноземних держав»; «Адміністративна діяльність Національної поліції»).

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження обговорювалися на засіданні міжкафедрального семінару Тернопільського національного економічного університету (протокол № 9 від 17 листопада 2019 р.).

Теоретичні та практичні положення дисертації було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських, регіональних науково-практичних конференціях, круглих столах, що охоплюють період 2011 – 2019 р. Серед них:

- міжнародні науково-практичні конференції: «Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия» (м. Москва, 20 вересня 2012 р.);

«Правовая система России: традиции и инновации» (м. Санкт-Петербург, 25-27 квітня 2013 р.); «Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права» (м. Київ, 15-16 листопада 2018 р.); «Екологічна політика і право ЄС та їх імплементація у правову систему України» (м. Київ, 16 травня 2019 р.); «Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути» (м. Дніпро, 1-2 серпня 2019 р.); «Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики» (м. Миколаїв, 13-15 вересня 2019 р.); «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 20-21 вересня 2019 р.); «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (м. Львів, 20-21 вересня 2019 р.); «Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права» (м. Київ, 10-11 жовтня 2019 р.).

- національні міжвузівські науково-практичні конференції: «Теорія та практика адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів України» (м. Київ, 5 квітня 2013 р.); «Перспективи втілення демократичних цінностей та реалізація прав людини в Україні» (м. Київ, 24 квітня 2013 р.); «Правові реформи в Україні: проблеми та перспективи» (м. Київ, 16 жовтня 2013 р.); «Особливості та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні» (м. Київ, 15 квітня 2014 р.); «Реформи законодавства України в умовах євроінтеграції» (м. Київ, 30 жовтня 2014 р.); «Національна поліція та Національна гвардія у контексті реалізації Національної стратегії у сфері прав людини» (м. Київ, 8 грудня 2016 р.); «Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України» (м. Харків, 30 березня 2017 р.); «Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи» (м. Харків, 29 березня 2018 року);

- круглі столи: «Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення» (м. Київ, 17 травня 2011 р.); «Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця» (м. Київ, 31 січня 2012 р.); «Проблеми правового регулювання діяльності ОВС у сфері надання адміністративних послуг, присвячений Дню науки» (м. Луцьк, 16 травня 2013 р.); «Публічна адміністрація та адміністративне право в сучасних умовах» (м. Київ, 23 квітня 2014 р.); «Правоохоронна діяльність: теорія, практика і навчання» (м. Київ, 24 квітня 2014 р.); «Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні» (м. Київ, 25 листопада 2014 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертації опубліковано в одноосібній монографії (18,5 друк. арк.); одинадцяти навчальних посібниках та колективних монографіях (10 у співавторстві); тридцяти наукових статтях, з яких: у зарубіжних наукових періодичних виданнях та прирівняних до них  $\square$  4, у вітчизняних фахових наукових виданнях  $\square$  26 (9 у співавторстві); двадцяти п'яти тезах конференцій (4 у співавторстві).

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які об'єднують п'ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 581 сторінку, з яких основний текст дисертації – 412 сторінок, список використаних джерел – 51 сторінка (467 найменувань), 12 додатків на 118 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі розкрито актуальність теми, визначено мету та завдання дослідження, його об'єкт і предмет, методи дослідження, визначено елементи наукової новизни та практичного значення, а також інші складники, рекомендовані до розкриття у вступі дисертації.

**Розділ 1 «Теоретико-правові та методологічні засади оновлення змісту і системи, а також принципів публічної служби в Україні»** об'єднує чотири підрозділи.

У підрозділі 1.1 *«Поняття і зміст публічної служби»* автором констатовано існування перехідного стану до розуміння категорії публічної служби у сучасному адміністративному праві, а саме від сталого розуміння її як державної служби та діяльності різних категорій державних службовців до оновлення у парадигмі публічної служби.

У дискусії змістів і категорій, з-поміж взаємопов'язаних понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» пріоритетним є останнє, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії. Це обумовлено прогресивними вітчизняними та іноземними науковими тенденціями використання термінів «public service» та «public servants». Обґрунтовано необхідність включення до категорії публічна служба усіх працівників, що здійснюють публічне управління у органах виконавчої влади, місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно із реформою децентралізації), а також мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців.

Визначено авторську позицію щодо змісту публічної служби, де ключова відмінність між категоріями «публічне управління» та «публічна служба» полягає у тому, що ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною.

Доведено, що система принципів, які сьогодні у адміністративно-правовій літературі не виправдано розкривається одночасно у зв'язку із адміністративним правом загалом і з публічною адміністрацією (управлінням) та публічною (державною) службою зокрема, мають бути адресованими виключно публічній службі як спільноті, що втілює в життя публічне управління.

У підрозділі 1.2 *«Система публічної служби в Україні: питання адміністративно-правового забезпечення»* запропоновано її поділ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу.

Підкреслено, що у процесі демократичних реформ в Україні одним із векторів проголошується демілітаризація традиційно прирівняних до військової служби органів як то поліції чи пенітенціарної служби. Тому запропоновано відмовитись від використання терміну «мілітаризована державна служба» та використовувати категорію «спеціалізована публічна служба» як більш універсальну та сучасну.

Відмічена некоректність зарахування до складу публічної служби представників органів судової влади (суддів, прокурорів), а також усіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби. Аргументовано принципово інші цілі діяльності та

порядок прийняття та проходження служби цих категорій осіб, або ж, у випадку роботи в обслуговуючих напрямках, недостатня кореляція з ознакою безпосереднього виконання завдань і функцій держави. Запропоновано вивести із змісту категорії публічна служба осіб, що його здійснюють непрофесійно або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість).

У підрозділі 1.3 «Історичні підходи до принципів державної служби на українських землях» проаналізовано підходи учених до виокремлення етапів становлення і розвитку інституту державної служби України.

Запропоновано концепт «принципи державної служби» трактувати як не пряме відображення у нормативно-правових приписах, відповідно до кожного історичного етапу становлення та розвитку державної служби України, основоположних засад (організаційних, правових, функціональних та інших) та характерних рис діяльності осіб уповноважених на здійснення цілей і завдань держави, реалізацію її функцій.

Констатовано відсутність єдиної узгодженої позиції у науковому колі до такої диференціації та запропоновано авторську періодизацію історичних підходів до принципів державної служби на українських землях.

Наведено особливості розуміння принципів публічної (державної) служби у кожному із визначених історичних етапів: 1) період Козаччини характеризується початком формування таких принципів як законність, професіоналізм, компетентність, політична неупередженість, високий рівень патріотизму, верховенство права; 2) у добу Української Народної Республіки прослідковуються такі принципи як законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм, повага до інших націй і народів, забезпечення прав і свобод громадян, національних меншин; 3) у час Української Держави було законодавчо закладено такі вагомні принципи державної служби як служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність; 4) у період панування радянської влади було заперечено комплексні попередні напрацювання щодо принципів демократизму, служіння українському народу, законності, чесності, відданості справі, професіоналізму, компетентності тощо. Натомість було обґрунтовано низку принципів «радянської державної служби», що частково зберегли лише окремі ознаки згаданих вище: соціалістична законність, політична доцільність, відданість справі партії та її вождів, ненависть до класових ворогів тощо.

У підрозділі 1.4. «Оновлення принципів публічної служби в сучасній Україні» доведено, що сучасна система принципів публічної служби має ґрунтуватися на історично сформованих уявленнях про державну службу, місцеве самоврядування, спеціалізовану службу, враховувати цінності, закладені в адміністративній реформі й у міжнародних стандартах належного урядування з урахуванням суспільного запиту на оновлення.

Принципи публічної служби були об'єднані у дві групи: змістові та процедурні. Змістові принципи за авторським баченням складають базис діяльності представників публічної влади протягом усього періоду виконання професійних

обов'язків. У цій групі принципів виокремлено: верховенство права, рівність та персональна відповідальність.

Сформовано критерії для визначення процедурних принципів публічної служби (суб'єкти їх застосування; сфера діяльності; особливості організації діяльності; взаємодія з іншими учасниками публічного управління), на підставі яких до групи процедурних принципів віднесено: доброчесність, відкритість, підконтрольність, клієнтоорієнтованість та ефективність.

**Розділ 2 «Використання іноземного досвіду для формування нової концепції принципів публічної служби в Україні»** налічує три підрозділи.

У підрозділі 2.1 *«Міжнародні стандарти впровадження принципів публічної служби»* з'ясовано, що принципи «доброго урядування» є своєрідним базисом для створення міжнародних стандартів діяльності публічних службовців і є важливою сходинкою при розгляді питання співвідношення категорій «принципи» та «стандарти» належного урядування. Практичний аспект дотримання цих стандартів є показником досягнення прогресу у якості надання публічних послуг представниками публічної служби.

Зазначені міжнародні стандарти публічної служби диференційовано за наступними критеріями: 1) компетенція органу (національні та наднаціональні); 2) хронологія прийняття (первинні та вторинні); 3) дотримання принципів належного урядування (напр. законність, права суб'єктів, виконання рішень, прозорість, контроль, стабільність, функціонування); 4) сфера діяльності (напр. надання адміністративних послуг, ефективне місцеве урядування, протидія корупції); 5) суб'єкти публічної служби (у т.ч. органи правопорядку, органи місцевого самоврядування).

Виділено такі правові інструменти впровадження принципів публічної служби в Україні: 1) створення належної нормативної бази для реалізації принципів публічної служби (імплементация міжнародних стандартів належного урядування, зазначених у міжнародних документах; удосконалення чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність публічних службовців); 2) проведення міжнародних конференцій, тренінгів, круглих столів з питань впровадження принципів публічної служби; 3) видання методичної та наукової літератури з зазначеної проблематики для публічних службовців та громадян; 4) створення національних інституцій для провадження політики європейських стандартів належного урядування в діяльність публічної служби; 5) забезпечення належно організованих процедур функціонування публічної служби (напр. конкурсного відбору; надання публічних послуг; застосування адміністративно-правових інструментів діяльності та співпраці).

У підрозділі 2.2 *«Принципи публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї»* проаналізовані норми внутрішнього законодавства країн Великої Британії, Сполучених Штатів Америки, Австралії та Канади, що дало можливість визначити найбільш поширені у цій системі принципи: лояльність, чесність, ввічливість, справедливість, відкритість, об'єктивність та підзвітність.

На основі дослідження принципів публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї автором визначено необхідність внесення низки



пропозицій до нормативно-правових та організаційних засад діяльності вітчизняної публічної служби: 1) за досвідом Великої Британії доповнити Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України такими принципами як лояльність та сумлінності виконання службових обов'язків; 2) за досвідом австралійської провінції Тасманії запровадити щорічну оцінку державних службовців з метою визначення їх відповідності займаній посаді та прийняття рішення про подальше перебування на публічній службі, а також внести зміни до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; 3) за практикою США впровадити підхід «системи заслуг», що закріпить переважне право на просування по службі державним службовцям, які досягли найкращих результатів у роботі; 4) на прикладі Канади та з причин природності права на захист власної позиції внести зміни до частини 5 статті 10 Закону України «Про державну службу», визначивши групу обмежених випадків, за яких державному службовцю буде надаватися можливість реалізовувати своє право на протест.

У підрозділі 2.3 «Принципи публічної служби у країнах континентальної Європи» опрацьовано досвід Болгарії, Естонії, Іспанії, Латвії, Литви, Норвегії, Польщі, Словаччини, Федеративної Республіки Німеччини, Франції та інших країн, за яким виокремлено загальні принципи публічної служби європейських країн: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційну спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень. Це посилило авторські позиції щодо впровадження засад підзвітності, організаційної спроможності та залучення, що недостатньо відображені в законодавстві України про публічну службу.

Сформовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України, зокрема: 1) на прикладі принципів публічної служби Німеччини, внести зміни до Закону України «Про державну службу» в частині встановлення правил прийняття на державну службу та просування по ній не лише на конкурсній основі, а й за правилом «поступового просування»; 2) за досвідом Польщі доповнити Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України такими положеннями як моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, раціональність та лояльність; 3) за досвідом Франції передбачити можливість проводити внутрішні конкурси для заміщення вакантних посад, що дасть можливість публічним службовцям на поступове просування по службі на основі їх професійних якостей і спеціалізації; 4) враховуючи досвід Болгарії, Греції, Литви та Латвії щодо сталого та чіткого закріплення принципів в одному нормативно-правовому акті, розглянути можливість чіткої кодифікації принципів публічної служби та низку інших.

**Розділ 3 «Змістові принципи публічної служби: від розуміння до реалізації»** об'єднує три підрозділи.

У підрозділі 3.1 «Засади чинності принципу верховенства права у діяльності української публічної служби» обґрунтовано його фундаментальну роль щодо публічного управління.

Доведено не системність розуміння та закріплення принципу верховенства права в національному законодавстві, що зумовлює вибірковість його практичного застосування у публічній службі.

Було сформоване таке авторське визначення верховенства права – це примат прав людини, що складає зміст та основу діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, передбачає неухильне дотримання законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя.

Для однакової практики дотримання принципу верховенства права усіма представниками публічної служби запропоновано комплекс його законодавчого урегулювання, зокрема внесення змін та доповнень до: 1) статті 8 Конституції України; 2) статті 4 Закону України «Про державну службу»; 3) статті 6 Закону України «Про Національну поліцію»; 4) статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування»; 5) інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби.

У підрозділі 3.2 «Адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби» було констатовано, що у правовій доктрині зміст принципу рівності не має єдиного тлумачення й залишається предметом наукових дискусій.

Принцип рівності запропоновано трактувати як елемент верховенства права та гарантію наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини. Його проявами визначено: 1) абсолютну рівність у гідності і правах людини; 2) рівність перед законом; 3) заборону дискримінації; 4) рівність перед судом. Рівний доступ до публічної служби визначений елементом рівності перед законом.

Наведено низку авторських пропозицій щодо оновлення змісту принципу рівності у Конституції України та іншому законодавстві про публічну службу, які дозволяють усунути розбіжності у його тлумаченні і застосуванні у діяльності різних видів публічної служби.

У підрозділі 3.3 «Застосування принципу персональної відповідальності публічних службовців» проведено аналіз різних рівнів урегулювання засади персональної відповідальності. Доведено, що: 1) у міжнародному праві поняття «персональна відповідальність» поступається засаді відповідальності держави внаслідок неналежних дій чи бездіяльності представників публічної служби як виразника волі держави; 2) в Конституції України пряме тлумачення дефініції «персональна відповідальність» відсутнє, проте у низці положень йдеться про відповідальність, що стосується і конкретних суб'єктів публічної служби; 3) на рівні національних законів та інших нормативних актів безпосереднє визначення змісту понять «персональна відповідальність» чи «відповідальність» не має єдиного розуміння.

Визначено, що дефініція «відповідальність» є складною соціальною категорією, зокрема однією із складових якої є юридична відповідальність.

Відповідальність поєднує у собі як позитивну, так і негативну складові, при цьому її особливістю є її закріплення у відповідних правових нормах (законах та підзаконних нормативних актах) за конкретно порушені норми.

Акцентовано, що усі працівники публічної служби мають усвідомлювати, що несуть саме персональну відповідальність за прийняті рішення, дії чи бездіяльність. Наголошено, що чітке закріплення як дефініції персональна відповідальність у законі України, так і внесення низки змін до чинних нормативних актів щодо порядку притягнення конкретних суб'єктів, зокрема публічної служби саме до персональної відповідальності, сприятиме належному виконанню обов'язків та реалізації наданих повноважень згідно із призначенням публічної служби. З урахуванням цих постулатів запропоноване єдине комплексне урегулювання принципу персональної відповідальності на усіх рівнях законодавства України.

**Розділ 4 «Процедурні принципи публічної служби: від урегулювання до впровадження»** налічує п'ять підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Побудова діяльності публічної служби України на основах принципу доброчесності» сформовано авторське бачення структурних елементів принципу доброчесності публічного службовця: 1) наявність виховання, самовиховання та освіти, які формують особисті якості; 2) наявність моральних якостей таких як гідність, повага, патріотизм, сумлінність, чесність, відповідальність, добропорядність та ін.; 3) дотримання етичних норм у процесі виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яке полягає у виконанні правил етичної поведінки для різних категорій публічних службовців, встановлених чинними нормативно-правовими актами національного та міжнародного законодавства; 4) дотримання публічного інтересу над приватними інтересами публічного службовця при виконанні повноважень; 5) дотримання інформаційної конфіденційності; 6) недопущення конфлікту інтересів та корупції та ін.

Запропоновано адміністративно-правовий механізм практичної побудови діяльності публічної служби України на основах доброчесності.

Також сформульовано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового закріплення принципу доброчесності: 1) у Законі України «Про державну службу» пункт 5 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: «доброчесності – дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави.»; 2) доповнити перелік основних принципів, зазначених у статті 4 Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», принципом доброчесності; 3) доповнити Розділ 2 «Принципи діяльності поліції» Закону України «Про Національну поліцію» статтею 13-1 «Доброчесність» наступного змісту: «Діяльність поліції базується на принципі доброчесності, який означає дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню

порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави».

У підрозділі 4.2 «Адміністративно-правові засади принципу відкритості у діяльності публічної служби» відмічено колізії розкриття засади відкритості у законах України, якими урегульовано діяльність органів публічної служби. Зокрема, в одних актах принцип відкритості законодавцем вживається самостійно, в других – як відкритість та прозорість, в третіх – як гласність чи публічність, в четвертих – взагалі не наведений. Органи публічної служби також по різному тлумачать критерії відкритості, що може розглядатися як порушення прав людини.

Досліджено змістові зв'язки таких категорій як відкритість, прозорість, гласність, публічність. Підсумовано, що відкритість публічного управління передбачає поєднання прозорості та можливості участі громадян у прийнятті рішень публічної служби. Запропоновано шляхи закріплення такого розуміння засади відкритості у законодавстві України.

Для практичного спрямування дослідження дотримання принципу відкритості проведено аналіз веб-порталів окремих органів державної влади (Тернопільської обласної державної адміністрації, Міністерства внутрішніх справ України та Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ). За наслідками прикладного аналізу визначено основні критерії відкритості веб-порталів органів публічної служби: 1) нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; 2) цілі і задачі цього органу; 3) послуги, які він надає; 4) отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо; 5) звернення громадян, доступ до публічної інформації; 6) участь громадян у прийнятті тих чи інших рішень.

У підрозділі 4.3 «Принцип підконтрольності публічної служби у сучасній доктрині адміністративного права» наведено відмінності доктринального змісту поняття підконтрольності у нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність органів публічної влади. Так, вітчизняне законодавство протиставляє внутрішню підконтрольність у органі публічної влади зовнішньому контролю та нагляду. Останніми роками до цієї дискусії підходів активно залучається також третій інститут: підконтрольність громадськості.

З цих причин формування науково обґрунтованого бачення засади підконтрольності було проведено за емпіричним підходом. Діяльність Житомирської обласної ради та Чернівецької обласної державної адміністрації проаналізовано за низкою напрямів, результати якого викладені у окремих додатках до дисертації.

За наслідками аналізу сформульований авторський інструмент комплексної побудови публічної служби на засадах підконтрольності суспільству та його впровадження у законодавство та практику. До його критеріїв віднесено: 1) можливість здійснення моніторингу (нагляду) громадськими інститутами за діяльністю публічної служби; 2) систематичне публічне звітування органів публічної влади за усіма напрямками діяльності; 3) взаємодія органів публічної служби з представниками громадянського суспільства за відповідними напрямками діяльності (обговорення проблемних питань, шляхів їх вирішення, залучення до

проведення різних заходів); 4) практика оскарження та зміни рішень публічної служби у адміністративному порядку; 5) врахування органами місцевого самоврядування думки громадськості при прийнятті рішень (проведення публічних консультацій за усіма напрямками діяльності, соціальних опитувань, можливість подання петицій тощо); 6) включення до робочих груп з вироблення публічно-управлінських рішень не лише посадових осіб, але і експертної громадськості.

У підрозділі 4.4 «Інноваційний зміст принципу клієнтоорієнтованості у публічному управлінні» доведено, що клієнтоорієнтованість публічної служби спроможна суттєво підсилити концептуальні основи української публічної служби.

У економічному секторі клієнтоорієнтований підхід складає стратегію ведення бізнесу, що характеризується глибоким розумінням та пошуком шляхів ефективного задоволення потреб клієнтів, передбачає підвищення якості обслуговування та адаптацію внутрішніх бізнес процесів відповідно до споживчих запитів, націлений на отримання стійких конкурентних переваг та зростання прибутковості. У публічному управлінні клієнтоорієнтованість розглядається як важливий елемент низки сучасних іноземних концепцій модернізації публічного сектору: американській доктрині «New Public Governance»; німецьких підходах організації публічного сектору «Laender-модель» та «New Steering-модель»; загальноєвропейській системі «Good governance».

Обґрунтовано, що уведення засади клієнтоорієнтованості у адміністративно-правові відносини здатне принести користь для публічного управління завдяки синергетичному ефекту, який дозволяє визначити нові риси та інструментальні особливості у цій галузі. Адже клієнтоорієнтованість орієнтована на управління суспільним розвитком не з позицій патерналізму, а через взаємодію з громадянами за принципами сервісних організацій. Тому модерним державним інституціям варто орієнтуватися на споживача, змінювати ціннісні орієнтації публічних службовців і зосереджувати їхню діяльність на цілі якісного обслуговування й задоволення інтересів споживачів.

Систематизовано зміст основних складників принципу клієнтоорієнтованості у публічному секторі на інструментальному алгоритмічному рівні та наведено пропозиції з його впровадження до ключових законодавчих актів щодо публічної служби в Україні.

У підрозділі 4.5 «Принцип ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців» з'ясовано, що серед розглянутих нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність публічних службовців, термін «ефективність» застосовується законодавцем одночасно як принцип, обов'язок і елемент оцінювання діяльності. При цьому сталих та чітких критеріїв визначення ефективності публічної служби не наведено.

За результатами емпіричного аналізу веб-порталів Міністерства охорони здоров'я України та Центру медичної статистики було з'ясовано ключові характеристики запровадження засади ефективності у діяльність публічних службовців будь-якої галузі публічного управління: мета, завдання і очікувані результати діяльності, а також способи оцінки результатів кожним публічним службовцем у межах своїх повноважень та виділених ресурсів.

Для систематизації впровадження принципу ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців було розроблено комплекс пропозицій щодо внесення змін до законодавства України: 1) пункт 6 частини 1 статті 4 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: «ефективності – орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.»; 2) частину 1 статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» викласти у такій редакції: «1. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості, ефективності.»; 3) частину 1 статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти у такій редакції: «1. Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності.»; 4) після абзацу 7 статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» додати абзац 8, який викласти у такій редакції: «ефективності діяльності»; 5) у Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 пункт 2 викласти у такій редакції: «2. Метою оцінювання є визначення ефективності виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри, визначення потреби у професійному навчанні.».

## ВИСНОВКИ

Унаслідок проведеного дослідження, на основі аналізу законодавства та його реалізації, вивчення теорії, а також національної і зарубіжної практики у роботі вирішено наукову проблему – сформовано комплекс сучасних науково-обґрунтованих положень адміністративно-правового регулювання принципів публічної служби як стрижневої категорії публічного управління, запропоновані конкретні шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності публічних службовців.

Сучасна концепція побудови системи принципів публічної служби в адміністративному праві України засновується на перегляді фундаментальних засад розуміння змісту публічної служби як прояву публічного управління. Авторське бачення співвідношення категорій «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» засновується на пріоритеті останнього з них як такого, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії. На основі доктринальних праць сучасної світової літератури та сучасних українських поглядів нами визначено новий тандем ключових категорій адміністративного права дотично до теми дисертації. Ними визначено публічне управління як основну категорію адміністративної діяльності, публічну службу –

як термін, що оптимально розкриває діяльність сукупності осіб, які його здійснюють.

Висновки до дисертації охоплюють узагальнення теоретико-методологічного характеру щодо публічної служби та її принципів, системне використання міжнародного досвіду та релевантного досвіду іноземних країн щодо розвитку публічної служби та публічних службовців, конкретні моделі змістового та законодавчого адміністративно-правового урегулювання сформованої системи принципів публічної служби в Україні.

1. Розглядаючи базові засади змісту публічної служби у зв'язку із публічним управлінням, вважаємо, що ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Якщо категорія «публічне управління» основної уваги приділяє цілям та завданням діяльності і є знеособленою, «публічна служба» доповнює її персоналізованим змістом, що виражається у діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління. Якщо у першому понятті адміністративне право оперує інструментами на досягнення належно побудованих цілей публічного управління, у категорії публічної служби виражений акцент урегулювання варто ставити на професійні етичні правила та цінності як особистісне вираження діяльності конкретних публічних службовців.

Наше бачення поняття публічної служби засновується на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше є науковим терміном з допустимим використанням ще однієї синонімічної категорії «робота у публічному секторі».

Публічна служба у вузькому розумінні (англ. public service, public servants) – це професійна 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.

У широкому розумінні (англ. public sector) важливо додавати до цієї категорії ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного врядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі представниками патронатної служби тощо).

2. Актуальне бачення системи української публічної служби засновується нами на критичному переосмисленні як неусвідомленого оперування українським адміністративним правом некоректними у світлі побудови демократичної правової держави сенсами англословних запозичень «цивільна та мілітаризована державна служба», так і розширювального погляду на коло публічних службовців у чинному українському законодавстві.

Модерне бачення видів публічної служби в Україні дозволило розглядати доцільним є її поділ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. Перші дві категорії з цього ряду є універсалізованим відображенням у вітчизняній правовій системі цивільної публічної служби, остання – охоплює сучасне розуміння змістовно застарілої мілітаризованої публічної служби.

Також, відповідно до актуальних політико-правових реалій переосмислено елементи публічної служби та запропоновано таку їх систему: заснованість на ознаках сталості, виконання завдань і функцій держави, здійснення цієї діяльності на професійній основі, що дозволило винести за рамки концептуального бачення публічних службовців тих, хто залучений до неї на тимчасових засадах, виконує обслуговуючі або забезпечуючі функції, є політичними призначенцями.

3. З метою формування авторської концепції принципів, правовий феномен «принципи публічної (державної) служби» було досліджено у контексті історичної ретроспективи на українських землях до утворення сучасної незалежної Української держави.

Дослідження широкого кола історико-правових джерел дозволило диференціювати особливі риси побудови фундаментальних основ діяльності державного апарату на українських землях у чотирьох історичних етапах: 1) у часи Козаччини; 2) у період Української Народної Республіки, 3) у період Української держави гетьмана П. Скоропадського, 4) за радянської влади.

Доба Козаччини характеризується початком формуванням групи базових принципів державної служби. У часи Української Народної Республіки Центральної Ради та Української держави гетьмана П. Скоропадського було сформовано системи принципів, що мають як спільні риси, так і відрізняються між собою з позиції лібералізму та консервативного націоналізму. У період державного управління Радянського союзу адміністративним правом було пройдено шлях від відкидання усіх попередньо визначених принципів державної служби як демократизм, служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність та базування державного апарату на основах політичної доцільності, відданості справі партії та її вождів, класової ненависті; до поступової обмеженої реабілітації класичних цінностей державної служби на засадах юридичного позитивізму.

4. Авторська позиція оновлення системи принципів публічної служби в сучасній Україні ґрунтується на історично усталених засадах публічної (державної) служби, що зазнають переосмислення під впливом адміністративної реформи й кращих сучасних міжнародних підходів ефективного публічного урядування, а також особливостей професійної діяльності різних груп представників публічної служби.

На основі аналізу різноманітних підходів до систематизації принципів публічної служби у сучасній вітчизняній та іноземній адміністративно-правовій науці, з позицій системності, ціннісного та функціонального спрямування, юридичної визначеності та простоти розуміння було запропоновано таку авторську класифікацію принципів публічної служби: 1) змістові принципи, на основі яких ґрунтується виконання завдань усіх груп представників публічної служби; 2) процедурні принципи, що методологічно вірно та гнучко формують адміністративну діяльність та взаємодію представників різних типів публічної служби, а також їх взаємовідносини з іншими суб'єктами публічного управління.

До групи змістових принципів публічної служби було віднесено верховенство права, рівність та персональну відповідальність. Процедурними



принципами було визначено доброчесність, відкритість, підконтрольність, клієнтоорієнтованість та ефективність.

5. Характеристика міжнародних стандартів принципів публічної служби була побудована на основі аналізу нормативних положень ключових міжнародних організацій, а також кращих класичних наукових підходів науки публічного управління.

Принципи публічної адміністрації, які є спільними для держав-членів Європейського Союзу та базуються на правових актах Ради Європи покладені в основу виникнення «Європейського адміністративного простору». Найбільш розробленими з позиції принципів публічної служби є Біла Книга «Європейське врядування», Модельний кодексу поведінки державних службовців, документи, розроблені на основі Європейської хартії місцевого самоврядування. Було опрацьовано також групу міжнародних стандартів щодо органів правопорядку та інших видів спеціалізованої публічної служби, зокрема Європейський кодекс поліцейської етики та рекомендації щодо реформи поліції.

У прецедентній нормотворчості щодо публічної служби важливе місце займає Європейський суд з прав людини. Так, у різних рішеннях Європейського Суду шліфувалися такі принципи публічної служби як верховенство права; пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, позадоговірна відповідальність державної адміністрації ті інші.

Внаслідок системного опрацювання міжнародно-правових засад діяльності публічної служби нами виділені групи стандартів функціонування публічної служби та публічних службовців, стандартів надання адміністративних послуг, стандартів побудови доброчесної публічної служби та протидії корупції.

Сучасні західні моделі публічної служби будуються на основі принципів, що ґрунтовно розроблені у наукових та практичних концепціях: американська управлінська модель «New Public Governance»; німецькі моделі організації публічного сектору: консервативна Laender-модель та модерна New Steering-модель; найбільш поширена у Європі концепція «Good governance».

Концепція належного урядування «Good governance» претендує на визнання базовою при перебудові адміністративно-правових засад публічної служби в Україні. Вона означає тісну співпрацю держави, бізнесу та громадянського суспільства, що фокусується на партнерських відносинах, де політики та публічні службовці приймають рішення разом із представниками громадянського суспільства.

6. На основі дослідження принципів публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї та країнах континентальної Європи було відмічено низку пропозицій щодо впровадження в національну практику адміністративно-правового урегулювання. Серед них виділено:

- загальноєвропейський тренд залучення громадян до процесів прийняття рішень щодо публічного управління;

- бачення Болгарії, Греції, Литви та Латвії щодо закріплення принципів функціонування публічної служби різних типів в одному нормативно-правовому акті;

- підхід Великої Британії щодо зарахування категорій лояльності та сумлінності виконання службових обов'язків як елементи принципу доброчесності публічних службовців;

- досвід Австралії, Франції та США щодо періодичної оцінки роботи публічних службовців з групою рішень за наслідками цього, зокрема переважним правом на просування за наслідками такого оцінювання; останнє може бути доповнено вдалою практикою Німеччини щодо поступового просування та оригінальними підходами Польщі до системного підвищення кваліфікації представників публічної служби;

- практику Канади щодо урегулювання обмеженого права на висловлення протесту публічними службовцями.

7. Принцип верховенства права є засадничим та формує методологічну основу діяльності усіх гілок влади, зокрема й публічної служби. Вирішальна роль у фактичному втіленні принципу верховенства права належить галузі адміністративного права, яка є основою функціонування публічної влади з повагою до прав і свобод людини та громадянина.

Сформоване авторське поняття верховенства права містить цілісну систему елементів:

- законність – необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма як звичайними громадянами так і представниками публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення, такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства;

- юридична визначеність – доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян так і для органів публічної служби;

- заборона свавільного розсуду – посадовці публічної служби не можуть приймати рішення ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечать законодавству чи позбавлені справедливості, містять ознаки неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону;

- доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, тобто реальна можливість звернутися за захистом до суду та отримати за результатами розгляду справедливе рішення;

- примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу.

8. Адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби полягає у гарантіях наділення однаковими за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однаковою їх реалізацією, а в разі вчинення правопорушень – абсолютною рівністю перед судом.

Визначено такі змістові елементи принципу рівності у відносинах публічної служби:

- абсолютна рівність у гідності і правах, що походить із природної концепції прав людини;
- рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод; рівний захист за законом; гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості;
- рівність як заборона дискримінації: не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних, та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, або іншими ознаками;
- рівність перед судом.

Обґрунтовано, що ряд винятків, пов'язаних із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо для вступу на державну службу є об'єктивними вимогами для належної реалізації функцій публічної служби та застосовуються на рівних та недискримінаційних засадах.

9. Принцип персональної відповідальності на публічній службі означає, що усі працівники публічної служби мають усвідомлювати, що несуть персональну відповідальність за прийняті у зв'язку із своїми повноваженнями рішення, дії чи бездіяльність.

Застосування принципу персональної відповідальності на публічній службі поєднує у собі як позитивну, так і негативну складові. При цьому особливістю останньої є її закріплення у законодавстві із урегулюванням механізму застосування юридичної відповідальності.

10. Добросовісність публічних службовців визначено як принцип, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування.

Система практичної побудови діяльності публічної служби України на основах добросовісності передбачає:

- вдосконалення процедур декларування та перевірки доходів;
- впровадження механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі;
- співпрацю з громадськістю та міжнародними установами щодо інформації про наявні активи публічних службовців;
- забезпечення публічних службовців методичними матеріалами (пам'ятки, презентаційні матеріали тощо) для використання в рамках дотримання принципу добросовісності у повсякденній діяльності;
- створення нормативної бази для реалізації антикорупційної політики у сфері публічного управління з урахуванням вимог та міжнародних стандартів належного урядування;

- проведення публічних заходів з представниками влади, місцевого самоврядування та громадськості для поширення інформації щодо дотримання критеріїв доброчесної поведінки при виконанні повноважень;
- створення відповідальних інституцій для дотримання доброчесності на всіх рівнях влади;
- застосування експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм;
- проведення заходів удосконалення правової культури серед публічних службовців (конференції, школи урядування, тренінги).

11. Відкритість публічної служби передбачає поєднання прозорості та можливості участі громадян у прийнятті рішень органами публічної служби. Прозорість охоплює такі базові критерії, як наявність відкритої інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг (алгоритм дій, вартість тощо); звернення громадян, доступ до публічної інформації. До відкритості належить і можливість участі громадян у прийнятті органами публічної служби тих чи інших рішень у межах закону, з урахуванням життєвих потреб людини і громадянина.

Принцип відкритості у діяльності публічної служби рівнозначний поняттям гласність, публічність. Принцип відкритості у діяльності органів публічної служби є необхідним процедурним принципом, оскільки формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами.

12. Відповідно до сучасної доктрини адміністративного права процедурний принцип підконтрольності публічної служби є узагальнюючим для усієї діяльності того чи іншого органу публічної служби. Без забезпечення можливості здійснення громадянами контролю за діяльністю органів публічної служби реалізувати належне врядування не представляється можливим, про що свідчить і європейський досвід.

Принцип підконтрольності означає поєднання:

- підконтрольності державним органам – як законодавчо закріплений обов'язок уповноважених державних органів здійснювати контроль за усіма напрямками їх діяльності публічної служби, шляхом проведення перевірок щодо дотримання такими органами законодавства та об'єктивності у прийнятті ними, зокрема органами місцевого самоврядування, тих чи інших рішень;
- підконтрольність суспільству – як законодавчо закріплене право громадян та їхніх об'єднань здійснювати контроль за діяльністю публічної служби, з метою виявлення відхилень від реалізації прав і потреб людини у тому чи іншому напрямі, а також порушень інших принципів публічної служби, для своєчасного реагування та вжиття коригуючих заходів, притягнення винних до відповідальності тощо.

Здійснення контролю державними органами проводиться відповідно до законодавства.

Здійснення контролю громадськістю має проводитися за такими критеріями: нагляд (моніторинг) за усіма напрямками діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.

13. Інноваційний зміст принципу клієнтоорієнтованості у публічному управлінні полягає у реалізації позитивних очікувань отримувачів послуг публічних службовців, застосуванні щодо них персоналізованого позитивного ставлення, що має завершитись кінцевою метою: задоволеністю отримувачів публічних послуг та формуванням лояльності до діяльності публічного сектору та держави в цілому.

За користю цей принцип вартий впровадження, а за способами втілення – не порушує організаційних засад, з якими стикаються публічні службовці. Клієнтоорієнтованість розглядається нами також через зв'язок із категоріями «децентралізація», «прозорість», «передбачуваність», «самореалізація», «маркетизація». Це ознаки, які актуальні для сучасної публічної служби і варті бути включені до категоріального ряду принципу клієнтоорієнтованості на публічній службі.

14. Авторське бачення принципу ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців – це орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

До критеріїв ефективності як принципу діяльності публічної служби віднесено: мету для досягнення якої створено певний орган публічної влади; завдання та очікувані результати, що характеризують системність та часову кореляцію прогресу у досягненні мети діяльності; оцінка результату досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, оскільки такий результат має бути максимально якісним відповідно до власних повноважень та у межах виділених на їх реалізацію ресурсів.

15. За результатом дослідження було сформовано низку пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні:

1) рекомендації концептуального рівня:

- впровадити категорії публічне управління і публічна служба до Конституції України;
- розробити уніфікований законодавчий акт про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби. У цьому самому акті варто визначити етичні правила службовців, розкрити зміст основних засад поваги до прав людини у діяльності, прозорості і залучення суспільства до публічного управління на різних рівнях. Далі, на засадах кодифікації варто розкрити основи проходження служби у публічних органах різних типів (державної влади, місцевого самоврядування, спеціалізованих (мілітаризованих) органах;

- визначити зміст принципу клієнтоорієнтованості на рівні підзаконного акту концептуального рівня – «Про засаду (принцип) клієнтоорієнтованості у діяльності публічної служби в Україні», що буде прийнятим Кабінетом Міністрів України або Президентом України, де передбачити основні підходи до оцінки клієнтоорієнтованості та інструменти отримання зворотнього зв'язку якості застосування від споживачів публічних сервісів з урахуванням особливостей публічно-сервісної діяльності різних типів публічної служби; також впровадити цей принцип до ключових законів, які визначають адміністративно-правові засади діяльності різних типів публічної служби: «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію», «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги»;

2) пропозиції щодо внесення розроблених у дисертації змін і доповнень до нормативно-правових актів:

- навести зміст принципів верховенства права та рівності; встановити обов'язок працівників публічної служби нести персональну відповідальність, доповнивши новими частинами статті 8 та 61 Конституції України;

- вилучити у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства поняття «публічна служба», та визначити цю категорію як бланкетну норму до частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

- оновити перелік принципів, якими керується Кабінет Міністрів у частині першій статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;

- визначити оновлений перелік принципів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та викласти зміст принципу персональної відповідальності їхнього персоналу у частинах перших статті 2 та статті 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;

- оновити визначення принципу верховенства права; додати зміст принципів рівності, персональної відповідальності, відкритості, підконтрольності, ефективності; перелічити випадки, у яких державному службовцю буде надаватися обмежене право на висловлення протесту доповнивши статті 4 та 10 Закону України «Про державну службу»;

- визначити належний зміст принципів верховенства права, рівності, персональної відповідальності, доброчесності у діяльності персоналу поліції шляхом внесення розроблених у дисертації коректив у статті 6, 6-1, 7, 12-1, 13-1, 19, 28 Закону України «Про Національну поліцію»;

- перебудувати на обґрунтованих у дисертації засадах систему принципів місцевого самоврядування для чого уточнити редакції статей 4 та 77 Закону України «Про місцеве самоврядування», а також статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

- увести засаду персональної відповідальності уповноважених вищих посадових осіб держави за прийняті рішення про укладення міжнародних договорів України як нову статтю 29 Закону України «Про міжнародні договори України»;

- покласти принцип ефективності у основу оцінювання державних службовців, для чого оновити редакцію пункту 2 Типового порядку проведення

оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640).

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Монографії:

1. Галай В. О. Новий погляд на систему принципів публічної служби: від формування до впровадження : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2019. 370 с.
2. Національна гвардія України як суб'єкт охорони дипломатичних представництв: адміністративно-правовий аспект [Текст] : монографія / [А. О. Буличев та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук С. К. Гречанюка ; М-во внутр. справ України, Держ. НДІ. Тернопіль : Осадца Ю. В. [вид.], 2017. 399 с. [Галай В.О. Р.4. 4.1.-4.3. у співавторстві з Коноплянником О.С.].

### Статті у наукових фахових виданнях:

3. Галай В.О. Особливості захисту прав людини у сфері охорони здоров'я шляхом звернення до адміністративного судочинства. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 51. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С.253-257.
4. Галай В.О. Проблеми застосування адміністративної відповідальності медичних працівників за порушення прав пацієнтів. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. №6. С.7-9.
5. Галай В.О. "Універсам послуг" як форма якісного надання адміністративних послуг населенню в країнах Європи. *Публічне право*. 2012. №1(5). С.64-69.
6. Галай В.О. Ефективність захисту прав людини організаціями недержавного сектору у сфері охорони здоров'я. *Право та управління: Електронне наукове видання*. К.: Нац. ун-т державної податкової служби України, 2012. № 2. С. 222–231 URL : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/prtup/2012\\_2/18gal.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/18gal.pdf).
7. Галай В.О. Взаємодія недержавних організацій та державних інститутів у сфері правозахисту в країнах СНД. *Правничий часопис Донецького університету*. 2012. № 2(28). С.210-215.
8. Галай В.О., Оксаковська М.А. Характеристика засобів доказування в адміністративному судочинстві. *Наше право*. 2013. №6. С. 82-86.
9. Галай В.О. Механізм захисту прав людини від проявів ксенофобії та расизму в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів та природокористування України: Серія "Право"* / під ред. Мельничук Д.О. та ін. К., 2013. Вип.182., ч.1. С.9-16.
10. Галай В.О., Дармограй М.В. Правовий статус державного виконавця в Укр1фцаїні. *Науковий вісник УжНУ. Серія "Право"*. Ужгород, 2013. Вип. №21. Т.2. Ч.1. С.135-137.

11. Галай В.О., Лисайчук А.О. Удосконалення взаємодії органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Митна справа*. 2013. №3(87). Ч.2. Книга 1. С. 263-267.

12. Галай В.О., Середа А.П. Правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник УжНУ. Серія "Право"*. Ужгород, 2014. Вип. № 26. С. 143-147.

13. Галай В.О., Яворська О.О. Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини. *Актуальні проблеми держави і права. "Юридична література"*. Одеса, 2014. Випуск 72. С. 284-289.

14. Галай В.О. Становлення правового регулювання місцевої влади в Україні. *Адміністративне право і процес*. Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2014. №2(8). С. 86-94.

15. Галай В.О., Фурманович С.О. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах модернізації системи державного управління в Україні. *Митна справа*. 2014. № 6 (96). Частина 2. Книга 1. С. 229-234.

16. Галай В.О., Чамара І.О. Реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг в Україні. *Митна справа*. 2014. №2/2014. Ч.2. С. 160-164.

17. Галай В.О. Урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. *Адміністративне право і процес*. Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2015. №1 (11). С. 48-54.

18. Галай В.О. Попередження ксенофобії у діяльності поліції. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. №2(10). Ч.1. С.67-72.

19. Галай, А., Галай В. Індикатори правозахисної паспортизації областей як інструмент громадської експертизи реалізації прав людини місцевою владою. *Актуальні проблеми правознавства*. ТНЕУ. 2016. Вип. 3(7). С. 21-25.

20. Галай В.О. Сучасне бачення категорії «публічна служба» та її зміст в адміністративному праві України. *Актуальні проблеми правознавства*. ТНЕУ. 2017. №1(т.2). С.49-56.

21. Галай В.О. Формування системи оновлених принципів публічної служби в адміністративному праві України. *Актуальні проблеми правознавства*. ТНЕУ. 2017. №4 (т.2). С.35-43.

22. Галай В.О. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України. *Актуальні проблеми правознавства*. ТНЕУ, Тернопіль. 2019. Вип. 2(18).С.33-39.

23. Галай В.О. Зміст принципу верховенства права на публічній службі. *Науковий журнал "Право і суспільство"*. Дніпро. 2019. №4. С.160-166.

24. Галай В.О. Класифікація принципів публічної служби. *Електронне наукове фахове видання "Порівняльно-аналітичне право"*. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2019. №3. С.123-126. URL : <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/127>.



25. Галай В.О. Засадничі принципи здійснення державних закупівель публічними службовцями згідно зі стандартами СОТ. Юридичний науковий електронний журнал. ЗНУ, Запоріжжя. 2019. №5. С.145-149.

26. Галай В.О. Зміст публічної служби. *Науковий вісник УжНУ. Серія "Право"*. Ужгород, 2019. Вип. № 58 (Т.1). С. 208-212.

27. Галай В.О. Змістовні елементи принципу рівності на публічній службі. *Науковий журнал "Право і суспільство"*. Дніпро, 2019. № 5(ч.2). С.20-26.

**Статті у наукових періодичних виданнях інших держав та прирівняні до них:**

28. Viktoriia Halai. Definition of the Concept of Public Service in the Modern Administrative Law. *International Journal of Service Science, Management and Engineering / Open Science Journal*. Vol. 6. No. 2. June 2019. P. 8-13.

29. Viktoriia Halai. Historical approaches to the principles of public service on the Ukrainian lands. *EU LAW Journal*. Slovak Republic. No.2. 2019. P.11-13.

30. Виктория Галай. Принципы публичной службы в странах континентальной Европы. *Журнал "Legea și viața" ("Закон и Жизнь")*. Республика Молдова. Сентябрь 2019. №9/2. С.20-23.

31. Viktoriia Halai. An administrative-legal view of the public service system. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava, Slovak Republic. 2019. № 3 (volume 1). С.70-75.

**Опубліковані праці апробаційного характеру та інші, які додатково відображають наукові результати:**

32. Галай В.О. Вдосконалення системи суб'єктів розгляду адміністративної скарги. *Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення* : збірник матеріалів круг. столу, 17 травня 2011. Київ : ННПП НАВС, 2011. С.41-42.

33. Галай В.А. Общественный контроль за деятельностью местных органов исполнительной власти в Украине. *Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия* : сборник статей и материалов по итогам Всероссийской науч.-практ. конф., 20 сентября 2012. Москва : Издательство «Юрист», 2012. С. 35-37.

34. Галай В.О. Європейський досвід надання якісних адміністративних послуг населенню. *Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця* : програма круг. столу, 31 січня 2012 р. Київ : ННПП НАВС, 2012. С. 9.

35. Галай В.О., Середа А.П. Поняття публічної служби в Україні. *Теорія та практика адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів України* : збірник матеріалів наук.-практ. конф. наукового товариства "Правова основа громадської безпеки в Україні", 5 квітня 2013 р. Київ : ННПКГБПС НАВС, 2013. С. 9-11.

36. Галай В.О. Реалізація контрольних-наглядових функцій інститутом омбудсмена. *Перспективи втілення демократичних цінностей та реалізація прав людини в Україні* : збірник матеріалів підсумкової наук.-теорет. конф., 24 квітня 2013 р. Київ : НАВС, 2013. С. 110-111.

37. Галай В.А. Обеспечение охраны дипломатических представительств во взаимодействии внутренних войск Министерства внутренних дел Украины и других подразделений. *Правовая система России: традиции и инновации* : материалы X Всерос. науч.-теорет. конф., 25-27 апреля 2013 г. В 5 ч. Ч. III. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2013. С.171-174.

38. Галай В.О. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг в Україні. *Проблеми правового регулювання діяльності ОВС у сфері надання адміністративних послуг, присвячений Дню науки* : матеріали круг. столу, 16 травня 2013 р. Луцьк : Вежа-Друк, 2013. С. 38-39.

39. Галай В.О. Компетенція державних органів у сфері протидії ксенофобії та расизму в Україні. *Правові реформи в Україні: проблеми та перспективи* : збірник матеріалів V Всеукр. наук.-теорет. конф., 16 жовтня 2013 р. Київ : НАВС, 2013. С.111-112.

40. Галай В.О. Проблеми забезпечення органами місцевої влади реалізації прав територіальної громади. *Особливості та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні* : програма підсумкової наук.-теорет. конф., 15 квітня 2014 р. Київ : НАВС, 2014. С.54.

41. Галай В.О. Соціальна згуртованість населення як форма впровадження децентралізованих методів місцевого самоврядування. *Публічна адміністрація та адміністративне право в сучасних умовах* : програма круг. столу, 23 квітня 2014 р. Київ : ННПП НАВС, 2014. С.5.

42. Галай В.О. Забезпечення прав людини правоохоронними органами України. *Правоохоронна діяльність: теорія, практика і навчання* : збірник наукових матеріалів круг. столу, 24 квітня 2014 р. Київ : ФПФСП НАВС, 2014. С. 48 -51.

43. Галай В.О., Фурманович С.О. Окремі аспекти взаємодії держави та громадянського суспільства на сучасному етапі. *Реформи законодавства України в умовах євроінтеграції* : програма VI Всеукр. наук.-теорет. конф., 30 жовтня 2014 р. Київ : НАВС, 2014. Ч.1. С. 65-66.

44. Галай В.О. Проблеми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні* : збірник наукових матеріалів круг. столу, 25 листопада 2014 р. Київ : НАВС, 2014. С. 10-12.

45. Фурманович С.О., Галай В.О. Роль місцевого самоврядування в процесах становлення громадянського суспільства і демократизації України. *Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні* : збірник наукових матеріалів круг. столу, 25 листопада 2014 р. Київ : НАВС, 2014. С. 35-36.

46. Галай В.О. До питання відкритості органів публічної влади в Україні. *Національна поліція та Національна гвардія у контексті реалізації Національної*

*стратегії у сфері прав людини* : збірник наук. матер. міжвуз. круг. столу, 8 грудня 2016 р. Київ : НАВС, 2016. С.17-19.

47. Галай В.О. Актуальні питання взаємодії підрозділів Національної гвардії України під час охорони дипломатичних представництв. *Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України* : збірник тез доповідей VIII наук.-практ. конф., 30 березня 2017 р. Харків : НАНГУ, 2017. С.27-28.

48. Бурлака О.В., Галай В.О. Окремі положення реформи правосуддя в Україні. *Підсумкова наук.-практ. конф. курсантів, слухачів і студентів* : збірник тез доповідей, 22 березня 2018 р., Харків : НАНГУ, 2018. С.86-88.

49. Галай В.О. Організація діяльності підрозділів Національної гвардії України з охорони дипломатичних представництв іноземних держав. *Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи* : збірник тез доповідей наук.-практ. конф., 29 березня 2018 року, Харків : НАНГУ, 2018. С.29-30.

50. Галай В.О. Дотримання принципу доброчесності при реалізації екологічної політики органами публічної служби на місцевому рівні. *Екологічна політика і право ЄС та їх імплементація у правову систему України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 16 травня 2019 р. Київ : НУБІП, 2019. С.91-93.

51. Галай В.О. Реалізація принципу доброчесності на публічній службі. *Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути* : матеріали I міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Дніпро, 1-2 серпня 2019 р. Дніпро, 2019. С.108-113.

52. Галай В.О. Процедурні принципи публічної служби. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики* : матеріали XI міжнар. наук.-практ. конф., 13-15 вересня 2019 р. Миколаїв : Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова, 2019. С.21-22.

53. Галай В.О. Зміст дефініції рівність на публічній службі. *Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 20-21 вересня 2019 р. Харків : Асоціація аспірантів-юристів, 2019. С.33-34.

54. Галай В.О. Основні підходи до розкриття змісту принципу рівності на публічній службі. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 20-21 вересня 2019 р. Львів : Західноукраїнська організація "Центр правничих ініціатив", 2019. С.55-58.

55. Галай В.О. Міжнародне співробітництво у сфері охорони здоров'я. *Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права* : тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф., 15-16 листопада 2018 р. Київ : КНТЕУ, 2018. С.295-298.

56. Міжнародний досвід попередження та протидії домашньому насильству [Монографія] / А.О. Галай, В.О. Галай, Л.О. Головка, В.В. Муранова та ін. / За заг. ред. А.О. Галай. К.: КНТ, 2014. 160 с.

57. Адміністративно-правове регулювання охорони Національною гвардією України дипломатичних представництв іноземних держав / О.С. Конопляник, С.К. Гречанюк, В.О. Галай [Монографія]. К.: ГО "Київський правозахисний альянс", 2016. 182 с.

58. Практичне право: на попередження ксенофобії: Навчальний посібник / [Галай А.О., Галай В.О., Мосюк М.М., Пипченко Б.Ю., Скороходько К.В.]; за ред. А.О. Галай. К.: КНТ, 2011. 200 с. (гриф МОН.)

59. Адміністративна діяльність міліції громадської безпеки / Брижик В.О., Галай А.О., Галай В.О., Фещенко Л.О. та ін. / за ред. Запорожцева А.В., Галай А.О. [Навчальний посібник з підготовки до екзамену]. К.: КНТ, 2013. 352 с. (гриф МОН).

60. Галай В.О. Проведення в адміністративному суді першої інстанції: [Навчально-методичний посібник]. К.: КНТ, 2014. 82 с.

61. Практичне право: на попередження насильства в сім'ї: пілотний інтерактивний курс [навчальний посібник] / [Галай А.О., Галай В.О., Муранова В.В., Федоровська Н.В.] / за ред. А.О. Галай. К.: ГО "Київський правозахисний альянс", 2016. 99 с.

62. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константинов С.Ф., Куліков В.А. та ін. / за ред. Кулікова В.А. К.: "Освіта України", 2016. 230 с.

63. Галай, А., Галай В. Рейтинг і антирейтинг можливих впроваджень з Естонської в'язничної системи. *Актуальні проблеми правознавства*. ТНЕУ, 2018. Вип. 1(13). С.68-72.

64. Halai V. Principle of the rule of law and its formation in accordance with the practice of the European Court of Human Rights. *Global Imperatives for Business and Law Development* : program of II International Scientific and Practical Conference, October, 10-11 2019, Kyiv : KNUTE, Kyiv, Ukraine, 2019. P.13.

65. Адміністративне право та процес (адміністративне судочинство): навч. посіб. / В.О. Галай, О.В. Ткаченко, Д.М. Корнієнко. К.: ТАЛКОМ, 2018. 91 с.

66. Правові основи діяльності Національної гвардії України: навч. Посіб. / Ткаченко О.В., Галай В.О., Дручек О.В., Кондратюк-Антонова Т.В. та ін. / за ред. Ткаченко О.В. К.: ТАЛКОМ, 2018. 288 с.

67. Етика (загальна та професійна): навч. посіб. / Т.В. Кондратюк-Антонова, О.В. Ткаченко, О.В. Дручек, В.В. Посмітна та ін. К.: ТАЛКОМ, 2018. 204 с.

## АНОТАЦІЯ

**Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України.** ☒ На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 ☒ адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. ☒ Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню сучасних науково-обґрунтованих положень адміністративно-правового регулювання принципів публічної служби як стрижневої категорії публічного управління. У основу сучасної концепції принципів публічної служби покладено підхід упорядкування

принципів на засадах верховенства права та прогресивної парадигми доброго врядування, з урахуванням належного забезпечення усіх процесів діяльності суб'єктів публічної служби, регулюючи правовідносини між ними та іншими суб'єктами публічного права. Розкрито авторське бачення співвідношення категорій «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», яке засновується на пріоритеті останнього з них як такого, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії. Визначено публічне управління як основну категорію адміністративної діяльності, публічну службу – як термін, що оптимально розкриває діяльність сукупності осіб, які його здійснюють. Модерне бачення видів публічної служби в Україні дозволило розглядати доцільним є її поділ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. Розкрито авторську позицію щодо оновлення системи принципів публічної служби в сучасній Україні, яка ґрунтується на історично усталених засадах публічної (державної) служби, що зазнають переосмислення під впливом адміністративної реформи й кращих сучасних міжнародних підходів ефективного публічного урядування, а також особливостей професійної діяльності різних груп представників публічної служби. Визначено класифікацію принципів публічної служби на основі аналізу різноманітних підходів до систематизації принципів публічної служби у сучасній вітчизняній та іноземній адміністративно-правовій науці, з позицій системності, ціннісного та функціонального спрямування, юридичної визначеності та простоти розуміння. На основі дослідження принципів публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї та країнах континентальної Європи відмічено низку пропозицій щодо впровадження окремих принципів в національну практику адміністративно-правового урегулювання. Сформовано авторське поняття, основні елементи змістових та процедурних принципів публічної служби, а також з'ясовано особливості їх впровадження у практичну діяльність публічних службовців.

За результатом дослідження було окреслено шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні шляхом рекомендації концептуального рівня щодо розробки уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, а також низку пропозицій щодо внесення розроблених у дисертації змін і доповнень до вітчизняних нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** принципи, система, публічна служба, публічне управління, державна служба, місцеве самоврядування, верховенство права, рівність, персональна відповідальність, добросовісність, клієнтоорієнтованість, ефективність, відкритість, підконтрольність, належне урядування, міжнародні стандарти, країни континентальної Європи, країни Англосаксонської правової сім'ї, Україна.

## АННОТАЦІЯ

**Галай В.А. Современная концепция принципов публичной службы в административном праве Украины.** ☐ На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 ☒ административное право и процесс; финансовое право; информационное право. ☒ Университет государственной фискальной службы Украины. – Ирпень, 2020.

Диссертация посвящена комплексному исследованию современных научно обоснованных положений административно-правового регулирования принципов публичной службы как одной из ключевых категорий публичного управления. В основу современной концепции принципов публичной службы положено подход упорядочения принципов на основе верховенства права и прогрессивной парадигмы хорошего управления, с учетом надлежащего обеспечения всех процессов деятельности субъектов публичной службы, регулируя правоотношения между ними и другими субъектами публичного права. Раскрыто авторское видение соотношения категорий «государственное управление», «публичное администрирование» и «публичное управление», которое основано на приоритете последнего из них как такового, что обновляет и насыщает модернизированным смыслом более содержательно устаревшие категории. Установлено публичное управление как основная категория административной деятельности, публичная служба ☒ как термин, который оптимально раскрывает деятельность совокупности лиц, его осуществляющих. Современное видение публичной службы в Украине позволило рассмотреть целесообразность ее разделения на государственную службу, службу в органах местного самоуправления, специализированную службу. Раскрыта авторская позиция в отношении обновления системы принципов публичной службы в современной Украине, которая основывается на исторически сложившихся принципах публичной (государственной) службы, переосмысленная под влиянием административной реформы и лучших современных международных подходов эффективного публичного управления, а также особенностей профессиональной деятельности различных групп представителей публичной службы. Определена классификация принципов публичной службы на основе анализа различных подходов к систематизации принципов публичной службы в современной отечественной и зарубежной административно-правовой науке, с позиции системности, ценностного и функционального направления, юридической определенности и простоты понимания. На основе исследования принципов публичной службы в странах Англосаксонской правовой семьи и странах континентальной Европы отмечено ряд предложений по внедрению отдельных принципов в национальную практику административно-правового урегулирования. Сформировано авторское понятие, основные элементы базисных и процедурных принципов публичной службы, а также выяснены особенности их внедрения в практическую деятельность публичных служащих.

По результатам исследования были обозначены пути совершенствования административно-правового регулирования публичной службы в Украине путем рекомендаций концептуального уровня по разработке унифицированного законодательного акта о публичной службе, а также ряда предложений по внесению разработанных в диссертации изменений и дополнений в отечественные нормативно-правовые акты.

**Ключевые слова:** принципы, система, публичная служба, публичное управление, государственная служба, местное самоуправление, верховенство права, равенство, персональная ответственность, добропорядочность, клиентоориентированность, эффективность, открытость, подконтрольность, надлежащее управление, международные стандарты, страны континентальной Европы, страны Англосаксонской правовой семьи, Украина.

## SUMMARY

**Halai V. O. Modern Conception of Principles of Public Service in the Administrative Law of Ukraine.** – *Qualified scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for obtaining a scientific degree of doctor of law in the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law, information law. – University of State Fiscal Service of Ukraine. – Irpin, 2020.

The dissertation is devoted to a complex research of modern scientifically grounded provisions of administrative and legal regulation of administrative and legal regulation of public service principles as the core category of public administration. The modern conception of principles of public service is based on the rule of law approach and the progressive paradigm of good governance, taking into account the proper support of all processes of the activities of public service entities, regulating the relationship between them and other public law entities.

Section 1 «Theoretical and Legal and Methodological Foundations of Updating the Content and System as well as the Principles of Public Service in Ukraine» combines four subsections, which reveal: problems of research of categories of public administration and public service, in particular, it was proved that the system of principles, which today in administrative legal literature is unjustifiably disclosed simultaneously in connection with administrative law in general and public administration (management) and public (state) service in particular, should be addressed solely to the public service as a category that implements public administration; issues of administrative and legal support of the public service system in Ukraine and its content, including the inclusion in the category of public service of all employees performing public administration in executive bodies, local self-government, as well as militarized and other specialized employees, as well as the incorrectness of admission to the public service of representatives of the judiciary (judges, prosecutors) and all, without exception, representatives of the military service, alternative (non-military) service, diplomatic service; historical approaches to the principles of public service on Ukrainian lands, where the approaches of scientists to highlighting the stages of formation and development of the institution of state service of Ukraine in connection with the lack of a single agreed position in the scientific community on such differentiation were analyzed and author's periodization of historical approaches to the principles of state service on the Ukrainian lands was proposed; updating the principles of public service in modern Ukraine, based on historical ideas about public service, local government, specialized

service, taking into account the values embodied in administrative reform and in international standards of good governance and public request for updating.

Section 2 «Using Foreign Experience for Formulation of a New Concept of Public Service Principles in Ukraine» has three subsections and is devoted to international standards for implementing public service principles. It has been established that the principles of «good governance» are a kind of basis for the creation of international standards for the activities of public servants and are an important step in considering the correlation between the categories of «principles» and «standards» of good governance. The practical aspect of adhering to these standards is an indicator of the progress made in the provision of public services by public service representatives. International standards of public service are differentiated by criteria of authority, timeline of adoption, adherence to the principles of good governance, sphere of activity, subjects of public service. A number of legal instruments for implementation of the principles of public service in Ukraine were highlighted. A study of public service principles in the Anglo-Saxon legal family (UK, Australia, United States and Canada) allowed us to identify the most common principles: loyalty, honesty, integrity, fairness, openness, objectivity and accountability. Summarizing the experience of continental European countries (the Federal Republic of Germany, Poland, France, Spain, Estonia, Bulgaria, Lithuania, Latvia, Slovakia, Norway and other countries), the general principles of public service in these countries were outlined: the rule of law, clarity and unanimity of law, accountability and responsibility, efficiency, organizational capacity and involvement of citizens in decision-making processes. The necessity to introduce the principles of accountability, organizational capacity and involvement that are not sufficiently reflected in the legislation of Ukraine on public service was taken into account.

Section 3 «The Semantic Principles of Public Service: from Understanding to Implementation» combines three subsections, which study the ambiguity of the rule of law in the activities of the Ukrainian public service, administrative and legal content of the principle of equality in the practice of functioning of public service and the application of the principle of personal responsibility of public servants. It was established that the legal doctrine does not devote enough attention to these principles. The inconsistency of the understanding and consolidation of the principle of the rule of law in national legislation was proved, which determines the selectivity of its practical application in public service. The author's definition of the rule of law in relation to the primacy of human rights, which constitutes the content and basis of activity of the legislative, executive and judicial branches of power, implies steady observance of law and legal certainty, prohibition of arbitrary discretion, ensuring access to justice. As a result of the analysis, it was stated that the content of the principle of equality in the legal doctrine does not have a single interpretation and is still the subject of scientific debate. The principle of equality is proposed to be interpreted as an element of the rule of law and a guarantee of the equal rights and freedoms of each person in terms of their scope and content. It was determined that the definition of «responsibility» is a complex social category, in particular one of the components of which is legal liability. Responsibility combines both positive and negative components, while its peculiarity is its consolidation in the relevant legal norms (laws and by-laws) for specifically violated norms. It is



emphasized that a clear consolidation of both the definition of personal responsibility in the law of Ukraine and the introduction of a number of amendments to the existing normative acts on the procedure of bringing specific entities, in particular public service to personal responsibility, will facilitate the proper fulfillment of the duties and the implementation of the powers granted according to the purpose of public service.

Section 4 «Procedural Principles of the Public Service from Settlement to Implementation» has five subsections devoted to the organization of activities of public service of Ukraine on the basis of the principle of integrity, administrative and legal framework of the principle of openness, the principle of accountability of the public service, the innovative content of the principle of customer focus and the principle of efficiency in administrative activities of public employees. A number of structural elements of the principle of integrity of a public servant have been formed: 1) availability of training, self-education and education that shape personal qualities; 2) the presence of moral qualities as dignity, respect, patriotism, integrity, honesty, responsibility, integrity, etc.; 3) observance of ethical standards in the process of performing the functions of the state and local self-government, which consists in compliance with the rules of ethical behavior for different categories of public servants, established by current normative-legal acts of national and international legislation; 4) observance of the public interest over the private interests of a public servant in the exercise of authority; 5) compliance with information confidentiality; 6) prevention of conflicts of interest and corruption, etc. Collisions of disclosure of the principle of openness in the laws of Ukraine, which regulate the activity of public service bodies, were noted. In particular, in some acts the principle of openness by the legislator is used independently, in others – as openness and transparency, in the third – as transparency or publicity, in the fourth – not given at all. It was concluded that openness of public administration implies a combination of transparency and opportunities for citizen participation in public service decision-making. Differences in the doctrinal content of the concept of accountability in regulatory legal acts that regulate activities of public authorities are given, in particular, domestic law contrasts internal accountability in a public authority with external control and supervision. The author's tool for the comprehensive formation of a public service on the basis of public control and its implementation in legislation and practice was formulated. Its criteria include: public monitoring (observation) of public service activities; public accountability of public authorities; interaction of public service bodies with civilian representatives; appeals and changes in public service decisions in administrative proceedings; taking public opinion into account when making decisions by authorities; inclusion in the working groups of representatives of the expert community. It was proved that the client-oriented nature of the public service can significantly strengthen the conceptual foundations of the Ukrainian public service. It was substantiated that the introduction of a client-orientation framework in administrative-legal relations is able to benefit public management through a synergistic effect that allows to identify new features and instrumentalities in this field. After all, customer focus is focused on managing social development not from the standpoint of paternalism, but through interaction with citizens on the principle of service organizations. It was found that among the considered legal acts regulating the activity of public servants, the

term «efficiency» is used by the legislator at the same time as a principle, obligation and element of performance evaluation. However, there are no clear and stable criteria for determining the effectiveness of the public service. Based on the results of an empirical analysis of the web portals of the Ministry of health of Ukraine and the Center for medical statistics, the key characteristics of introducing the basis of effectiveness in activities of public servants in any area of public administration were clarified: the goal, objectives and expected results of activities, as well as ways of evaluation of results of each public servant within their authority and dedicated resources.

As a result of the research, the ways of improving the administrative and legal regulation of the public service in Ukraine were outlined by the recommendation at a conceptual level on the development of the unified legislative act on the public service, as well as a number of proposals for amendments to the legal acts developed in the dissertation.

**Keywords:** principles, system, public service, public administration, state service, local government, rule of law, equality, personal responsibility, integrity, client-orientation, efficiency, openness, accountability, good governance, international standards, countries of continental Europe, countries of the Anglo-Saxon legal family, Ukraine.