



УДК 342.98
<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-2-18-123-128>
<https://orcid.org/0000-0002-7167-6855>

Попович Євген Миколайович
 доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник
 , Національний науковий центр
 «Інститут судових експертиз ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса»



<https://orcid.org/0000-0001-8436-049X>

Росіхіна Галина Володимирівна
 докторка юридичних наук, професорка,
 дійсна членкиня – академік Європейської академії природничих наук,
 професорка кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна



<https://orcid.org/0000-0001-6975-7659>

Плотнікова Катерина Олексіївна
 кандидатка юридичних наук, доцентка,
 доцентка кафедри державно-правових дисциплін,
 Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Анотація: Наукова стаття присвячена дослідженню та визначенню адміністративно-правових моделей публічної служби.

Аргументовано доведено, що під адміністративно-правовою моделлю регулювання службових відносин варто розуміти сукупність елементів, що відображають особливості правового регулювання державної та муніципальної служби як публічних інститутів, обумовлених специфікою службової діяльності та спрямованих на забезпечення максимальної її працездатності та ефективності. У той самий час годі забувати, що модель – це сукупність як «теоретичних (статусних) основ», і «практичних методів реалізації». З огляду на це, по-перше, теоретичні основи (конструктиви) адміністративно-правової моделі мають будуть розглянуті не довільно, а виходячи з об'єктивних потреб практики, по-друге, будь-яке дослідження має містити й практичні рекомендації щодо зміни та застосування окремих положень службового законодавства.

Сучасне законодавство про державну та муніципальну службу не просто перебуває у стадії становлення. Воно загалом має еkleктичний характер, що проявляється насамперед у субсидіарному застосуванні норм трудового законодавства до службових відносин. Почавши відхід від практично чистої трудово-правової моделі регулювання сфер державної та муніципальної служби, законодавці зупинилися на півдорозі, сформувавши адміністративне законодавство лише частково. Більше того, вже внесені зміни до законодавства про державну та муніципальну службу демонструють той факт, що автори відповідних правових актів не мають чіткого уявлення про сутність адміністративно-правової моделі

регулювання службових відносин. Багато положень сучасного службового законодавства є зміною не сутності, а лише форм правового регулювання. Дійсна зміна підходів до регулювання службових відносин замінюється рецепцією норм трудового законодавства. Показано, що нинішнє законодавство про державну службу є безперечною спробою створити для цивільних службовців достатньо автономне від трудового службове законодавство, а прийняте законодавство у сфері муніципальної служби у цьому плані «кроком назад», оскільки свідчить про його відмову від службово-правової концепції на користь трудової.

Визначено, що багато в чому ситуація яка склалася, пов'язана саме з відсутністю єдиної моделі регулювання службових відносин, яка визначала б загальні параметри адміністративно-правового регулювання в цій сфері і показувала, в чому полягає їхня відмінність від трудового правового регулювання і які їх переваги.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, принципи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, функції публічної служби, завдання публічної служби.

The scientific article is dedicated to the investigation and identification of administrative and legal models of public service.

Annotation: *It has been argued that under the administrative-legal model of regulation of service vehicles, a set of elements can be understood that reflect the peculiarities of the legal regulation of state and municipal services as public institutions here, based on the specifics of service activities and aimed at ensuring maximum efficiency and effectiveness. It's almost time to forget that the model is a combination of "theoretical (status) foundations" and "practical methods of implementation." Looking at this, first of all, the theoretical foundations (constructs) of the administrative-legal model may not be considered sufficiently, but in relation to the objective needs of practice, in other words, if investigation may result in practical recommendations Please change that stagnation okremikh provisions of service legislation.*

Current legislation on state and municipal services is not just in the formative stage. It has an eclectic character, which manifests itself in the subsidiary stagnation of labor law standards to service pay. Having begun to embrace a practically pure labor-legal model for regulating the spheres of state and municipal service, legislators stopped short of forming administrative legislation in a more partial manner. Moreover, changes already made to legislation on state and municipal services demonstrate the fact that the authors of relevant legal acts do not make a clear statement about the essence of the administrative-legal model for regulating service vehicles. Much of the provision of daily service legislation is a change not in essence, but in the forms of legal regulation. An effective change in approaches to the regulation of service contracts is being replaced by the adoption of labor law standards. It is shown that the current legislation on government service is an absolute failure to create sufficiently autonomous legislation for civil servants from the labor service, and adopt legislation in the sphere of municipal service from this plan "backwards", based on evidence Read about her view of the service-legal concept on labor benefits .

It has been shown that much of the situation is connected with the existence of a single model of regulation of service contracts, which would mean the underlying parameters of administrative and legal regulation in this area and show shaft, what is their importance in terms of labor legal regulation and what are their advantages.

Keywords: *public service, public service, principles of public service, public form of power, administrative mechanism, functions of public service, tasks of public service.*

Постановка проблеми. Реформа публічної служби стала пріоритетом для багатьох та перехідних держав. Основними цілями, як правило, є прагнення вирішити поточні проблеми країни та по можливості стратегічні завдання створення служби, яка могла б швидко адаптуватися до мінливих зовнішніх умов. Аналіз зарубіжної практики дає можливість визначити, який досвід та які з концепцій реформування й якою мірою можуть бути адаптовані в національному праві, що дозволяє краще зрозуміти логіку реформування вітчизняної моделі публічної служби та визначити шляхи підвищення її

ефективності. Публічна служба є інститут створений задля раціонального і належного виконання державних функцій. У всіх країнах, де впроваджується цей інститут, він має позитивно позначитися на розвитку соціально-економічного та духовно-культурного життя.

Стан дослідження. Питання публічної служби розглядали такі науковці як Я. Буряк, Н. Гончарук, К. Ващенко, І. Грицяк, А. Илишева, Ю. Ковбасюк, С. Сприндис, М. Пипяк та інші. Однак, з урахуванням умов сьогодення чимало питань, які прямо та опосередковано зачіпають публічну службу є малодослідженими та не обгрунтованими.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз адміністративно-правових моделей публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Публічна служба, з нашої точки зору, повинна базуватися в цілому на тих же принципах, що і державна, які сформульовані у спеціальному законодавчому акті, а також специфічних, які сформовані на науково-теоретичному рівні: єдності системи публічної служби; незалежності всіх її компонентів; рівності всіх публічних службовців, незалежно від їхньої служби.

Важливим є й також принцип рівного доступу громадян до публічної служби, адже у Конституції закріплено право громадян на доступ лише до державної служби. Разом з тим ми не вважаємо за доцільне закріплення права громадян на службу взагалі, як це пропонують окремі автори [1, с. 8]. На наш погляд, сенс цієї норми полягає в конституційному закріпленні одного із способів здійснення громадянами права брати участь в управлінні державою. Закріплення права громадян на службу в комерційних та й взагалі в недержавних організаціях не сприяє реалізації цієї мети. Право на службу у таких установах вже закріплено у Конституції України, яка гарантує свободу праці. З нашої точки зору, при вступі на державну службу громадянин одночасно реалізує можливість вільного вибору професійної трудової діяльності і право на рівний доступ до державної служби, що відноситься до групи політичних конституційних прав. При цьому закріплення права на рівний доступ до державної служби як окремого конституційного права вкотре наголошує на своєрідності даного виду трудової діяльності. Тому можна говорити про те, що свобода розпоряджатися своїми здібностями до праці в цьому випадку реалізується особливим способом використання права на рівний доступ до державної служби. Тому цілком ймовірно, що було б доцільним прийняття єдиного законодавчого акту, спрямованого регулювання публічної служби в Україні. Необхідність комплексного регулювання службової діяльності не викликає сумніву у багатьох учених. На початковому етапі можливе прийняття базового закону про публічну службу, що регулює тільки найбільш загальні питання взаємозв'язку з усіх видів публічної службової діяльності. Згодом, можливо є доцільною розробка такого комплексного та кодифікованого акту як кодекс.

Ми цілком згодні з авторами, які доводять, що для державної цивільної служби, як і для служби муніципальної, характерне переважання імперативного режиму правового регулювання: дозволено лише те, що прямо зазначено в законі. Тому в рамках проведених реформ, у частині правового забезпечення державної цивільної служби та муніципальної служби, необхідно реалізувати позитивний потенціал публічно-правового регулювання відносин, що складаються в цих сферах, на основі їх летальної регламентації нормами та інститутами головним чином адміністративного права .

Формулюючи єдині підходи до правового регулювання державної та муніципальної служби, однак, не слід забувати, що при безперечній схожості (особливо між державною цивільною та муніципальною службами) ці види службової діяльності мають і певні відмінності. Як справедливо вказують дослідники, вони походять не тільки з територіального масштабу, а й із самої сфери владно-управлінської діяльності, з функціональної специфіки, особливостей компетенції та повноважень державних органів чи органів місцевого самоврядування [2, с. 65].

Тому важко погодитися з думкою, що висловлюється в літературі, про поділ державної служби на кілька рівнів, зокрема на державну службу й муніципальну службу [3, с. 200].

Навряд чи також обґрунтовано розгляд муніципальної служби як різновиду державної цивільної служби, адже муніципальна служба тісно пов'язана з державною, але все ж таки не є її складовою.

У зв'язку з цим звернемо увагу на те, що специфічні особливості муніципальної служби хоча і дуже близькі до особливостей державної служби, але все ж таки не тотожні. Аналіз виділених особливостей показує, що до муніципальної служби характерні лише три ознаки: публічність; спрямованість на реалізацію функцій держави; владний характер службової діяльності. Четвертий і п'ятий ознаки застосовувані відносно муніципальної служби видозмінюються, причому ця зміна носить досить важливий характер.

Особливості організаційної структури державної служби зумовлені її нерозривним зв'язком із таким інститутом, як держава. Муніципальна ж служба пов'язана не з державою, а з муніципальними утвореннями. Однак ні за масштабами організації, ні за довготривалістю існування жодна, навіть найбільше муніципальне утворення не може зрівнятися з державою. Включення державного службовця в систему державного управлінського апарату дозволяє будувати відносини з ним на принципі стабільності, що характеризується тим, що протягом усієї службової кар'єри службовець може здійснювати свою діяльність у різних структурних підрозділах та державних органах, при цьому будучи впевненим у збереженні свого правового статусу [2, с. 108].

Тому, виділяючи як специфічні ознаки державної служби: громадськість; спрямованість на функції держави; зовнішньо-владний характер службової діяльності; особливу організаційну структуру, що характеризується невіддільністю від апарату державного утворення; наявність прямого публічно-правового зв'язку між муніципальною освітою та муніципальним службовцем, – ми повинні констатувати, що щодо муніципальної служби можливі більші відступи від публічно-правового режиму регулювання, ніж для служби державної.

Таким чином, різні види службової діяльності характеризуються різним співвідношенням імперативних та диспозитивних засад: якщо найбільший обсяг імперативного регулювання характерний для державної військової служби, то найменший – для муніципальної. Усе це породжує питання про співвідношенні публічно-правового та приватно-правового регулювання зазначених суспільних відносин у рамках єдиної моделі правового регулювання.

Термін «модель» нині дедалі частіше використовується у спеціальній юридичній літературі, зокрема у межах монографічних і дисертаційних досліджень. З'явилися навіть окремі роботи, присвячені вивченню сутності та значення правових моделей [4, с. 11]. Така увага до моделювання пояснюється тим, що основна місія юридичної науки полягає у визначенні тих засобів та методів правового регулювання, які є найбільш ефективними і дозволяють найкращим чином привести суспільні відносини до заздалегідь визначеного, запрограмованого стану. Розроблені наукою засоби та методи, запропоновані нею конкретні правові норми, сприймаються потім правотворцем і переносяться на рівень чинного законодавства. Сутність моделі як загальнонаукового явища і полягає у відображенні явищ об'єктивної дійсності з метою їх вивчення та прогнозування їх розвитку.

Саме поняття «модель» (від лат. *modulus* – міра, мірило, зразок, норма) трактується як образ (у тому числі умовний або уявний – зображення, опис, схема, креслення, графік, план, карта тощо) або прообраз (зразок) будь-якого об'єкта чи системи об'єктів («оригіналу»), використовуваний за певних умов як їх «заступника» чи «очільника». Таким чином, модель – це умовне, досить загальне уявлення про якісь реальні явища. Правова модель, відповідно, – створена в результаті абстракції, ідеалізації (для теоретичних і метатеоретичних моделей) або спостереження (для матеріальних моделей) форма відображення правової (або навколишньої) дійсності, що знаходиться у відношенні та відповідності із досліджуваним об'єктом, що служить засобом відволікання та вираження внутрішньої структури складного правового явища (або наочності в описі об'єктів матеріального світу), яка несе інформацію про об'єкт або виконує спеціальне описове (демонстраційне) завдання [5, с. 8].

Основна перевага побудови правових моделей щодо будь-яких правових явищ полягає в тому, що модель дозволяє побачити описуване явище з різних сторін і позицій, дати йому найбільш повне визначення. Відповідно, побудувавши правову модель регулювання будь-якої

сфери суспільних відносин, можна розраховувати, що запропоноване нормативне регулювання найбільш повно відобразить потреби практики.

Поняття «правова модель» використовують у юридичній літературі й у описі усталених явищ зі своїми вираженими особливостями, а також як процесу опису явищ, що у стадії становлення. В останніх випадках поняття моделі застосовується і в пошуковому, експериментаторському варіанті [6, с. 17]. Саме другий варіант найповніше відображає ту ситуацію, що склалася в нашій державі у сфері реформи державної та муніципальної служби.

Сучасне законодавство про державну та муніципальну службу не просто перебуває у стадії становлення. Воно загалом має еkleктичний характер, що проявляється насамперед у субсидіарному застосуванні норм трудового законодавства до службових відносин. Почавши відхід від практично чистої трудово-правової моделі регулювання сфер державної та муніципальної служби, законодавці зупинилися на півдорозі, сформувавши адміністративне законодавство лише частково. Більше того, вже внесені зміни до законодавства про державну та муніципальну службу демонструють той факт, що автори відповідних правових актів не мають чіткого уявлення про сутність адміністративно-правової моделі регулювання службових відносин. Багато положень сучасного службового законодавства є зміною не сутності, а лише форм правового регулювання. Дійсна зміна підходів до регулювання службових відносин замінюється рецепцією норм трудового законодавства. Також обсяг цього застосування для різних сфер службової діяльності неоднаковий. Так, очевидно, що нинішнє законодавство про державну службу є безперечною спробою створити для цивільних службовців достатньо автономне від трудового службове законодавство, а прийняте законодавство у сфері муніципальної служби у цьому плані «кроком назад», оскільки свідчить про його відмову від службово-правової концепції на користь трудової.

Як видається, багато в чому ситуація, що склалася, пов'язана саме з відсутністю єдиної моделі регулювання службових відносин, яка визначала б загальні параметри адміністративно-правового регулювання в цій сфері і показувала, в чому полягає їхня відмінність від трудового правового регулювання і які їх переваги. Саме у такому вигляді адміністративно-правова модель здатна виконати всі функції правових моделей, якими визнаються програмуєча, описова, демонстраційна, перетворювальна, критеріальна, організаційно-проективна тощо [7, с. 9].

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, під адміністративно-правовою моделлю регулювання службових відносин розумітиметься сукупність елементів, що відображають особливості правового регулювання державної та муніципальної служби як публічних інститутів, обумовлених специфікою службової діяльності та спрямованих на забезпечення максимальної її працездатності та ефективності. Зрозуміло, слід пам'ятати, що будь-яка наукова модель, у тому числі модель регулювання службових відносин, все-таки відносна. У той самий час годі забувати, що модель – це сукупність як «теоретичних (статусних) основ», і «практичних методів реалізації». З огляду на це, по-перше, теоретичні основи (конструктиви) адміністративно-правової моделі мають будуть розглянуті не довільно, а виходячи з об'єктивних потреб практики, по-друге, будь-яке дослідження має містити й практичні рекомендації щодо зміни та застосування окремих положень службового законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Маршалок С. І. Психологічні особливості професійної діяльності фахівців юридичної сфери. Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна. 2013. № 1. С. 179–187.
2. Багмет М. О., Іванов М. С., Фуртатов В. С. Організація державної служби України: теорія та практика : навчальний посібник. Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.
3. Аркуша О. Г., Бородін Є. І., Віднянський С. В. Нариси історії державної служби в Україні. Київ : Ніка-центр, 2008. 536 с.

4. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 22 с.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Харків : Право, 2005. 304 с.
6. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи. Вісн. держ. служби України. 1997. № 4. С. 60–65.
7. Багмет М. О., Іванов М. С., Фуртатов В. С. Організація державної служби України: теорія та практика : навчальний посібник. Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.