МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
Запорізький національний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ ТРАДИЦІЄЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ

Колективна монографія

За загальною редакцією
Т. О. Коломоєць, С. А. Федчишина

Видавничий дім
«Гельветика»
2026

УДК 342.98:35.08(477+4)
П68

Рецензенти:

Алюшина Наталія Олександрівна, кандидат психологічних наук, доцент, Голова Національного агентства України з питань державної служби (м. Київ, Україна);

Радишевська Олеся Ростиславівна, доктор юридичних наук, доцент, викладач Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка, суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (м. Київ, Україна);

Мачей Серованец, доктор права, професор, декан факультету права та адміністрації Університету Миколая Коперника в Торуні (м. Торунь, Республіка Польща)

Рекомендовано Вченою радою
Запорізького національного університету,
(протокол № 5 від 25 листопада 2025 року)

П68 **Правове** регулювання публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами : колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, С. А. Федчишина. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2026. – 886 с.

ISBN 978-617-554-725-0

У колективній монографії запропоновано комплексний правовий аналіз проблематики публічної служби у діапазоні від національної традиції й аж до європейських стандартів. Виклад матеріалу структуровано подано у вимірі декількох основних блоків, серед яких: європейські стандарти публічної служби та їх впровадження в Україні; досвід держав Європейського Союзу у реформуванні публічної служби; проблеми законодавчого регулювання публічної служби в Україні, вектори реформ публічної служби в умовах воєнного стану в Україні.

Для науковців, публічних службовців, викладачів, студентів, широкого кола читачів, які цікавляться проблематикою публічної служби.

УДК 342.98:35.08(477+4)

ISBN 978-617-554-725-0

© Колектив авторів, 2026
© ЗНУ, 2026

ЗМІСТ

ВСТУП 8

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ 13

Службові відносини в системі публічної служби України: теоретико-правові засади, воєнні виклики та перспективи трансформації *(Берлач А. І.)* 13

Адміністративні послуги як складова публічно-службової діяльності: стандарти якості та механізми оскарження рішень суб'єктів владних повноважень *(Задирака Н. Ю.)* 44

Конституційно-правові засади публічної служби в Україні: між цінностями сервісної держави та європейськими стандартами належного врядування *(Білоскурська О.В.)* 70

Нагляд за дотриманням законності актів публічної служби: виклики сьогодення *(Чернишова В. Ю.)* 88

Пріоритетні напрями наукових досліджень у вітчизняній доктрині публічної служби в умовах воєнного стану *(Малюга Л. Ю., Булкат М. С.)* 104

РОЗДІЛ ІІ. ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ 146

Принципи державної служби: морфологічний аналіз в оптиці європейських стандартів *(Колпаков В. К.)* 146

Забезпечення рівного доступу як принцип державної служби: законодавче регулювання в Україні та перспективи вдосконалення у світлі європейського досвіду *(Лученко Д. В., Федчишин С. А.)* 211

Застосування європейських принципів доброго адміністрування публічними службовцями України *(Школик А.М.)* 228

Принцип доброчесності в діяльності державних службовців: правове регулювання, практичні виклики та європейські орієнтири розвитку *(Друцул Т. І.)* 243

Ефективність діяльності органів публічної служби у забезпеченні права людини на безпечне довкілля як особистого немайнового права *(Легеза Ю. О.)* 266

РОЗДІЛ ІІІ. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ДИНАМІЦІ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ ПРАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ 296

Присяга як умова набуття правового статусу публічного службовця: особливості правового регулювання в Україні та країнах ЄС *(Євтушенко Д. С.)* 296

Доктринально-правові засади реалізації політичних прав публічними службовцями *(Проневич О.С., Махно А.А.)* 317

«Професійний розвиток» державного службовця як невід'ємна складова його службової кар'єри: вимір сучасного дослідження, унормування та реалізації *(Коломоєць Т. О.)* 339

Юридична відповідальність публічних службовців в умовах воєнного стану: проблеми правового регулювання та європейські орієнтири *(Ольшевська Ю. М.)* 367

Матеріальна відповідальність державних службовців у міжгалузевому вимірі *(Карабін Т. О., Лазур Я. В.)* 386

РОЗДІЛ IV. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: НАЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД 404

Європейські стандарти доброчесності публічної служби та механізми їх імплементації в українському антикорупційному законодавстві *(Сопілко І. М.)* 404

Антикорупційні механізми у сфері публічної служби *(Хомишин І. Ю.)* 420

Етика поведінки публічних службовців: адаптація до вимог ЄС та практичні виклики для України в умовах дії правового режиму воєнного стану *(Губанов О. О.)* 442

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування: правове регулювання в Україні та зарубіжних державах *(Спасенко В. О.)* 464

РОЗДІЛ V. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО У СПРАВАХ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДЯН НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ, ЇЇ ПРОХОДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ 477

Предметна юрисдикція розгляду спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з дипломатичної служби *(Литвин Н. А., Процько М. І.)* 477

Роль та місце практики Верховного Суду при розв'язанні окремих проблем законодавчого регулювання публічної служби в Україні *(Бєлікова М. І.)* 500

РОЗДІЛ VI. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ОКРЕМИХ ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ 520

Проблеми правового регулювання залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України *(Георгієвський Ю. В.)* 520

Заохочення в системі проходження державної служби
в підрозділах Національної поліції України
та особливості їх застосування *(Миронюк Р. В.)* 547

Правове регулювання реалізації сучасної кадрової політики
в митних органах України *(Приймаченко Д. В.)* 571

Роль керівника апарату суду в організації проходженні публічної
служби працівниками апарату суду в Україні
(Ольшевський П. М.) 597

Служба в органах місцевого самоврядування: оновлення
законодавства в умовах децентралізації *(Янюк Н. В.)* 611

Напрями реформування служби
в органах місцевого самоврядування
в Україні крізь призму європейських стандартів
(Ковтун М. С.) 637

**РОЗДІЛ VII. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ** 656

Світові моделі публічного адміністрування:
генезис та національні особливості *(Мацелюх І. А.)* 656

Польська державна служба як конститутивна інституція:
правовий і аксіологічний вимір статусу її членів *(Корнєєв П.)* 675

Правове становище працівників місцевого самоврядування
у Польщі: організаційно-правовий аналіз прав та обов'язків
(Бжезіцький Т.) 703

Стійкість публічної служби в умовах війни
за адміністративним законодавством України
та Держави Ізраїль *(Крайній П. І.)* 722

Військова служба як форма реалізації
конституційного обов'язку в умовах воєнного стану
(Діхтієвський П. В., Пашинський В. Й.) 767

РОЗДІЛ VIII. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ 788

Європейські стандарти оплати праці державних службовців та можливості їх імплементації в Україні *(Ковбас І. В.)* 788

Цифровізація діяльності публічної служби як пріоритетний напрямок реформування у процесі впровадження європейських вимог публічного адміністрування *(Губанова Т. О.)* 808

Етапи законодавчої регламентації порядку проведення конкурсу на зайняття посад публічної служби в Україні *(Курінний Є. В.)* 828

Медіація на публічній службі: правові стандарти та процедурні особливості *(Корнута Л. М.)* 848

Проблеми законодавчого регулювання гендерного паритету в системі публічної служби України *(Махно В. А.)* 866

ВСТУП

23 червня 2022 року Україна набула статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі, що ознаменувало пожвавлення євроінтеграційних процесів у різних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері реформування публічної адміністрації України. На сучасному етапі європейської інтеграції України, який відбувається у надзвичайно складних умовах дії режиму воєнного стану та безпрецедентних безпекових викликів і загроз, важливого значення набуває вдосконалення організації та правового забезпечення публічної служби в Україні як ключового інституту демократичної, правової та сервісно-орієнтованої держави, що покликаний забезпечувати ефективну реалізації завдань та функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, задоволення публічного інтересу, забезпечення та захист прав і свобод громадян.

Як слушно зазначає Голова Національного агентства України з питань державної служби Н. О. Алюшина, після повномасштабного військового вторгнення Україні вдалося адаптувати публічну службу до умов війни, що забезпечило керованість державними процесами як умови існування держави та основи її відновлення і розвитку. «Наразі маємо наступний рівень викликів. Публічна служба має стати цифровою, професійною, конкурентною сферою»[1].

Розбудова високоефективної системи публічної служби є невід'ємною складовою упровадження європейського адміністративного простору в Україні[2], а вдосконалення законодавства про публічну службу розглядається як один із пріоритетних напрямків європеїзації адміністративного законодавства України[3]. За сучасних умов триває реформування

---

[1] Наталія Алюшина окреслила три пріоритети розвитку державної служби. Виступ під час Всеукраїнського круглого столу «Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану» (21 черв. 2024 р., Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). 24.06.2024 р. *Офіційний веб-портал НАДС України*. URL: https://nads.gov.ua/news/nataliia-aliushyna-okreslyla-try-priorytety-rozvytku-derzhavnoi-sluzhby (дата звернення: 21.12.2025).

[2] Радишевська О. Адміністративне право України в умовах європеїзації : монографія. Київ : Талком, 2020. С. 78.

[3] Наукова концепція розвитку законодавства України: обґрунтування та прогнозування напрямів правотворчої діяльності : монографія / за заг. ред. Р. О. Стефанчука та Н. С. Кузнєцової. Київ : Юрінком Інтер, 2025. С. 282.

державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та інших видів публічної служби, що зумовлено необхідністю подолання радянських адміністративних традицій та впровадження європейських стандартів, вжиття подальших кроків на шляху розбудови професійної, політичної неупередженої, ефективної та доброчесної публічної служби європейського зразка. З однієї сторони, євроінтеграційні завдання в умовах набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, а з іншої сторони – сучасні безпекові виклики та загрози актуалізували низку системних проблем правового регулювання публічної служби, що пов'язані із розбудовою системи публічної служби та законодавчим впровадженням до неї європейських стандартів, унормуванням прав, обов'язків та інших складових правового статусу публічних службовців, вдосконаленням нормативно-правової регламентації вступу на публічну службу, її проходження та припинення тощо.

На проблеми реформування публічної служби в Україні неодноразово звертала увага Європейська комісія. Зокрема, у Звіті Європейської комісії (Ukraine 2024 Report) від 30.10.2024 р. у розділі 2.1.2 кластеру 1 "The Fundamentals of the Accession Process" наголошується на необхідності подальшого удосконалення публічної служби та управління людськими ресурсами. Відзначаються такі основні проблеми: а) воєнний стан продовжує значно впливати на правове регулювання публічної служби, адже з моменту його запровадження не проводиться конкурсний відбір та прийняття на державну службу на основі заслуг та рівних можливостей. Широке використання непрозорих прямих призначень продовжує підривати професіоналізм, незалежність та стабільність державної служби; б) процес внутрішньої цифровізації та розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами просувався повільно та потребує подальшого прогресу; в) гендерний баланс у державній службі залишається нерівномірним[4] тощо. Аналогічні проблеми фіксуються й у Звіті Європейської комісії *(*Ukraine 2025 Report*)* від 04.11.2025 р.: «воєнний стан і надалі суттєво впливає на нормативно-правову базу державної служби. Конкурсний добір і призначення

[4] Ukraine 2024 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024 communication on EU enlargement policy P. 25–27. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 21.12.2025).

на державну службу на засадах заслуг та рівних можливостей усе ще призупинені. Процедури добору та призначення мають бути вдосконалені … і приведені у відповідність до найкращих європейських практик». З-поміж інших актуальних напрямків вдосконалення публічної служби в Україні відзначено також реформу оплату праці, подальше розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS), забезпечення гендерного балансу в системі державної служби[5].

Важливим дороговказом на шляху європеїзації публічної служби в Україні є рекомендації SIGMA. Зокрема, у Звіті SIGMA «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління» (грудень 2023 р.) були сформульовані такі короткострокові рекомендації (1–2 роки): 1) Кабінет Міністрів України має якнайшвидше відновити застосування положень Закону України «Про державну службу», які забезпечують набір та підвищення по службі а основі заслуг, у тому числі відновити дію Єдиного порталу вакансій державної служби та оновити його; 2) Верховній Раді та Уряду України слід продовжити підготовку комплексної реформи системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби для підвищення справедливості, прозорості та конкурентоспроможності оплати праці; 3) політична відповідальність за розробку, координацію та впровадження політики державної служби має бути чітко покладена на члена Кабінету Міністрів України.

З-поміж середньострокових рекомендацій SIGMA (3–5 років) виділені такі: 1) Кабінет Міністрів України має підвищити спроможність державної служби, зокрема шляхом належного структурування управління вищим корпусом державної служби, реформування системи оплати праці і класифікації, а також удосконаленої системи призначення на посади державної служби всіх рівнів, щоб справлятися з викликами інтеграції в Європейський Союз, відновлення та національних реформ незалежно від підтримки зовнішніх консультантів. У цьому контексті він повинен оцінити концепцію посад фахівців з питань реформ і розробити стратегію їхньої

[5] Ukraine 2025 Report. European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2025 communication on EU enlargement policy. P. 26–27. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecde7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf (дата звернення: 21.12.2025).

остаточної інтеграції в майбутню класифікацію посад, та систему оплати праці; 2) Уряд України має посилити професіоналізм процедур відбору на посади вищого корпусу державної служби та усунути політичний вплив на оцінювання кандидатів; 3) Кабінет Міністрів України має забезпечити цифровізацію кадрових процедур та їхнє розгортання в органах державного управління[6].

З метою реалізації ініціативи Європейського Союзу *"Ukraine Facility"*, запровадженої Регламентом Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 29.02.2024 р., Кабінетом Міністрів України було затверджено розпорядження «Про схвалення Плану України» від 18.03.2024 р. У межах модернізації державного управління в Україні цим Планом передбачаються: а) реформа системи оплати праці державних службовців (строк – 1 квартал 2025 р.); 2) реформа процедури відбору на державну службу (строк – 3 квартал 2026 р.); 3) цифровізація управління державною службою та людськими ресурсами (строк – 1 квартал 2026 р.)[7].

Проблеми реформування публічної служби в Україні ставлять перед адміністративно-правовою наукою низку актуальних дослідницьких завдань, що вимагає консолідації зусиль правничих закладів вищої освіти та наукових установ, як України, так і зарубіжних держав. На вирішення таких завдань і спрямовується колективна монографія «Правове регулювання публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами», що підготовлена науковцями із закладів вищої освіти та наукових установ Харкова, Києва, Запоріжжя, Дніпра, Одеси, Львова, Чернівців, Ужгорода та ін., а також вченими з Торуня (Польща).

Монографія є комплексним дослідженням теоретико-методологічних, конституційно-правових та адміністративно-правових засад реформування публічної служби в Україні в умовах впровадження європейських стандартів. У монографії послідовно аналізуються теоретико-методологічні основи публічної служби, проблеми її правового забезпечення, досліджуються принципи організації та функціонування публічної служби крізь призму європейських стандартів, правовий статус публічних

[6] Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління. Грудень 2023 року. SIGMA, OECD. 2024. С. 84. URL: https://www.oecd.org/uk/publications/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58.html (дата звернення: 21.12.2025).

[7] Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 32. Ст. 2035.

службовців, проблеми розбудови доброчесності та протидії корупції у публічній службі, особливості адміністративного судочинства у службових спорах, а також специфіка окремих видів публічної служби, особливості проходження публічної служби в окремих органах публічної влади (військової та поліцейської служби, державної служби в митних органах, в апараті судів, служби в органах місцевого самоврядування та ін.). Окрему увагу приділено зарубіжному (зокрема, європейському) досвіду реформування публічної служби та визначенню перспективних напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні (реформа оплати праці, цифровізація, відновлення конкурсів, застосування медіації, забезпечення гендерного паритету у публічній службі та ін.).

На основі дослідження у монографії сформульовано теоретичні висновки, визначено напрями вдосконалення організації та правового забезпечення публічної служби в Україні з урахуванням європейського досвіду, запропоновано зміни та доповнення до законодавства України про публічну службу.

Авторський колектив висловлює глибоку повагу та щиру вдячність за цінні зауваження і поради, які сприяли вдосконаленню монографії її рецензентам:

– кандидату психологічних наук, доценту, Голові Національного агентства України з питань державної служби **Алюшиній Наталії Олександрівні** (м. Київ, Україна);

– доктору юридичних наук, доценту, викладачу Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка, судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду **Радишевській Олесі Ростиславівні** (м. Київ, Україна);

– доктору права, професору, декану факультету права та адміністрації Університету Миколая Коперника в Торуні **Мачею Серованцю** (м. Торунь, Польща).

СТІЙКІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВІЙНИ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВИ ІЗРАЇЛЬ

Крайній Павло Іванович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
вул. Коцюбинського, 2, м. Чернівці, 58012, Україна

Вступ

Пошук оптимальних моделей публічної служби в країнах Східної Європи після подій на початку 1990-х років був обумовлений їхнім наміром полишити соціалістичний табір, де панувала гегемонія тоталітаризму, та доєднатися до демократичного співтовариства, заснованого на повазі до прав і свобод людини – Європейського Союзу. Україна була однією з найбільших республік колишнього Радянського Союзу, яка в останнє десятиліття XX століття здобула незалежність та розпочала формування власної правової системи загалом та галузей права зокрема. Вітчизняне адміністративне право поступово отримувало своє зовнішнє оформлення після прийняття Конституції України, яка визначила конституційно-правові основи публічної служби та її людиноцентричну спрямованість. Крім цього, встановлювалися правові межі діяльності органів публічної влади, а відтак і публічних службовців, які повинні діяти у межах та у спосіб, визначені Конституцією та Законами України[1032].

Прийняття Концепції адміністративної реформи визначило одним із пріоритетних напрямків розвитку вітчизняного адміністративного права державну службу як один із унікальних інститутів держави. Її система складається як із правових, організаційних та процедурних елементів, так і з державних службовців – осіб, які мають спеціальну підготовку для провадження професійної діяльності у системі державних органів. Саме формування професійного, ефективного, стабільного та авторитетного інституту державної служби у 1998 році визначено

[1032] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 13.11.2025).

як одне із завдань, що підлягало виконанню в межах реалізації адміністративної реформи[1033].

Як слушно зауважує В. К. Колпаков, «Концепція визначила, що основою реформаторських зусиль є зміна взаємовідносин держави і громадянина. У їхній новій парадигмі державі відведена функція своєрідного «сервісного центру» з обслуговування інтересів особи, а адміністративному праву – функція юридичного забезпечення такого обслуговування. Сьогодні адміністративне право подолало управлінський догмат у визначенні своєї сутності і розуміється як галузь, яка генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами»[1034]. Такий висновок свідчить про істотні зміни, що відбулись не лише в царині доктрини адміністративного права, але й у законодавстві, що регулює функціонування інституту публічної служби з орієнтацією останнього на сформульовані практики західної правової традиції адміністративного права.

Традиційно порівняння окремих адміністративно-правових аспектів функціонування інституту публічної служби в Україні проводиться щодо окремих країн чи групи країн, які або є членами Європейського Союзу, або ж які проводять гармонізацію законодавства для свого майбутнього вступу до європейського співтовариства. Саме до останньої групи належить наша держава. Більше того, окремі питання, які стосуються правового регулювання вступу на державну службу, її проходження, оплати праці, дисциплінарної відповідальності, судової практики в Україні, аналізуються в межах окремих практичних ситуацій, що мали місце в окремих європейських країнах.

Такий підхід є логічним та зрозумілим. Водночас поза увагою дослідників залишаються країни, які перебувають у ситуації, коли публічна служба функціонує та розвивається в період військових конфліктів. Для країн Європейського Союзу, за винятком окремих держав, які одержали незалежність після Югославських війн. Проте вони (Боснія і Герцеговина, Північна Македонія, Словенія, Хорватія, Сербія, Чорногорія та Косово – авт.)

[1033] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 13.11.2025).

[1034] Колпаков В. К. Адміністративне право: генезис інституціоналізаці. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (I). С. 138. URL: https://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2012-1/21.pdf

або вже є членами ЄС, або ж перебувають у ситуації, подібній до України, щодо вступу. Однак, у сучасних умовах російсько-української війни, яка невдовзі перетне 4-річний рубіж, перейняття досвіду організації діяльності публічної служби в умовах війни, адміністративно-правового регулювання її діяльності у поствоєнному відновленні України має важливе значення. У цьому аспекті досвід Держави Ізраїль є вкрай актуальним. Це зумовлюється низкою факторів, незважаючи на те, що країна географічно знаходиться в іншому регіоні континенту.

По-перше, ізраїльська доктрина конституційного та адміністративного права сформована на основі загального права, яке діяло на території тоді ще Підмандатної Палестини впродовж кількох десятків років. Зважаючи на те, що низка нормативних актів, серед яких – Велика хартія вольностей ("Magna Carta"), яка була одним із перших документів в історії права західної цивілізації, що обмежувала владу монарха у Британській імперії, вплинули на систему організації публічної влади та публічної служби на територіях, які підпорядковувались метрополії, Держава Ізраїль після здобуття незалежності використала цю нормативну основу для формування власної публічної служби.

По-друге, судова система та діяльність Верховного Суду Ізраїлю, який розпочав свою діяльність майже одразу після проголошення ізраїльської незалежності, відіграють істотну роль як у вирішенні публічно-правових спорів, які виникають під час проходження публічної служби, так і у спорах, які виникають між приватними особами та органами публічної влади щодо дій чи бездіяльності публічних службовців. Не останню роль у цьому відіграє тяглість ізраїльського адміністративного права до адміністративного права Сполучених Штатів Америки, Великої Британії та інших країн, у яких діє система загального права.

По-третє, чинне на сьогодні законодавство про державну службу в Державі Ізраїль є системою нормативних актів, які приймаються найвищим законодавчим органом (наприклад, Закон про призначення на державну службу 1959 року; Закон про дисциплінарні стягнення на державній службі 1963 року; Закон про пенсії на державній службі (зведена версія) 1970 року та ін.), Кабінетом Міністрів, спеціальними органами у сфері забезпечення діяльності державної служби (наприклад, Комісія державної служби). Окреме місце відводиться Генеральному прокурору та Державному контролеру, які забезпечують нагляд та консультування

Комісії державної служби щодо окремих питань у сфері державної служби. З огляду на особливе місце Верховного Суду Ізраїлю у системі стримувань та противаг, відсутності єдиної писаної Конституції, його рішення можуть не лише скасовувати рішення, які прийняті з порушенням законодавства про державну службу, але й визнавати нормативні акти у цій сфері такими, що не відповідають Основним Законам держави[1035].

Модернізація українського законодавства про державну службу у світлі виконання вимог Європейського Союзу (наприклад, виконання Програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу на 2024–2027 рр. передбачає реформи у сфері публічного управління, у тому числі й оновлення законодавства про державну службу щодо зміни системи оплати праці державних службовців) обумовлює вивчення досвіду іноземних демократичних країн, які мають досвід функціонування публічної служби в умовах війни.

1. Публічна служба як невід'ємна складова забезпечення публічного управління в Україні в умовах війни: адміністративно-правовий аспект

Феномен публічної служби є невід'ємною складовою забезпечення діяльності держави. Водночас діяльність публічних службовців здійснюється як невід'ємна складова правового механізму реалізації приватною особою її суб'єктивних прав. Незважаючи на чинну систему нормативних актів, якими забезпечується адміністративно-правове регулювання публічної служби та діяльності публічних службовців, співвідношення понять «служба», «державна служба», «публічна служба» перебуває в полі наукової дискусії. Необхідно оглядово вказати на співвідношення вищеперелічених понять задля підтвердження переважної точки зору українських адміністративістів, які пропонують до поняття «публічна служба» включати вужче за змістом поняття «державна служба». Разом їх необхідно включати до загального поняття «служба».

Згідно з тлумаченням, яке наводиться у «Юридичній енциклопедії», під поняттям «служба» слід розуміти: «вид діяльності в суспільному розподілі

[1035] Держава Ізраїль однією з кількох демократичних країн які не мають єдиної, писаної Конституції. Проте, впродовж кількох десятиліть, Кнесетом прийнято 14 Основних Законів (Basic Law) якими встановлюються конституційні положення в окремих сферах суспільного життя загалом та функціонування публічної служби зокрема.

праці, пов'язаний з виконанням інтелектуальної та розумової (нефізичної) роботи. Якщо ця діяльність здійснюється у державних органах, то вона називається державною службою; складова назви державного органу (Служба безпеки України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України тощо); складова назви структурного підрозділу відповідного органу і організації (Служба розшуку Товариства Червоного Хреста, Служба рятування на воді, Медична служба Міноборони, Служба Прем'єр-міністра України)»[1036]. Таке тлумачення охоплює кілька значень досліджуваного поняття. Усі вони так чи інакше описують цю діяльність як окремий розумовий процес особи, яка має адміністративно-правовий статус публічного чи державного службовця, або ж характеризують утворений державою орган, спрямований на виконання завдань у відповідній сфері, що відображається у назві таких органів.

Як різновид служби, під державною службою слід розуміти «професійну діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті. Такі особи є державними службовцями, мають відповідні службові повноваження та одержують грошову винагороду з державних коштів»[1037]. Подібне тлумачення наводиться авторами Термінологічного словника з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції: «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави»[1038].

Енциклопедичний словник з державного управління наводить розширене визначення державної служби як «професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та їх апараті, … складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, державних службовців. Функціональна структура державної служби обумовлена структурою органів державної влади, розподілом їх повноважень

[1036] Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998.

[1037] Там само.

[1038] Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. К. : Ваіте, 2018. 826 с.

та функцій. У демократичному суспільстві … вона має забезпечувати дотримання прав та свобод людини і громадянина через надання фізичним та юридичним особам якісних державних послуг, а також послуг політичному керівництву»[1039].

З огляду на неможливість охоплення поняттям «державна служба» усього спектру діяльності посадових осіб, які виконують свої функції та реалізують повноваження, у доктрині адміністративного права та законодавстві, що врегульовує особливості функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування, судових та інших органів влади, діяльність останніх визначається поняттям «публічна служба». Особи, що здійснюють її, є публічними службовцями. Поняття «публічна» поєднує не лише державний та самоврядний елементи, але й вказує на першочерговість захисту публічного інтересу всього суспільства, а не приватного інтересу окремої особи. Публічна служба являє собою окремий, особливий вид діяльності уповноважених осіб, які здійснюють свою діяльність в органах публічної адміністрації. Її ключове завдання: забезпечення публічних інтересів та їх реалізація[1040].

Не вдаючись у детальне теоретичне дослідження співвідношення понять «служба», «державна служба» та «публічна служба», погоджуємось із сформованими висновками про те, що усі вони є невід'ємною частиною діяльності особи, яка здійснюється на професійній основі та націлена на забезпечення публічного інтересу. Проте «державна служба» за своїм змістом є вужчою діяльністю у порівнянні із поняттям «публічна служба». Такий умовивід слідує з аналізу визначень, що наводить законодавець у відповідних нормативних актах.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу», «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави…»[1041]. Ця ж стаття передбачає перелік відповідних завдань та функцій.

[1039] Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 147.

[1040] Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 18.

[1041] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 7 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 17.11.2025).

Окремого нормативного акту, яким би визначався адміністративно-правовий статус публічних службовців та наводилось поняття «публічна служба» в українській правовій системі, немає. Проте, у п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України дається визначення публічної служби як «…діяльності на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»[1042]. Як бачимо, публічна служба «поглинає» державну службу з огляду на ширший перелік органів державної влади, місцевого самоврядування, судові та правоохоронні органи, інші органи влади, які спрямовують свою діяльність на забезпечення публічного інтересу.

Така діяльність не є самоціллю держави. Її кінцева мета: забезпечення належного рівня захисту прав і свобод людини, оскільки діяльність публічних службовців через забезпечення публічного інтересу передбачає й забезпечення вираження волі особи через її суб'єктивні права. З іншого боку, така діяльність має здійснюватись виключно у межах та у спосіб, визначених Конституцією та Законами України. Це відповідає загальноєвропейському розумінню публічної служби (public service). Хоча в окремих державах-членах Європейського Союзу публічна служба має свої особливості. Це відображається у нормативному закріпленні прикметників "public" та "civil". Окремі вітчизняні дослідники наголошують на тому, що це пов'язано з тим, що з її допомогою підкреслюється публічний характер такої діяльності, який спрямований на реалізацію суспільного блага та взаємодію з інститутами громадянського суспільства[1043].

Проте таке розуміння зовнішнього вираження публічної служби значною мірою обмежує весь спектр публічно-правових відносин, де публічні службовці виконують свої повноваження. Така служба не лише реалізує публічний інтерес, але й спрямовує свою діяльність на забезпечення

[1042] Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 31 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 17.11.2025).

[1043] Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління.* 2016. 4 (9–10). С. 74.

відповідного рівня реалізації та захисту прав і свобод приватної особи. Спільним для європейського простору та адміністративно-правового регулювання діяльності публічної служби є застосування широкого підходу до розуміння публічної служби, який полягає у тому, що така служба здійснюється у відповідних органах публічної влади, перелік яких визначається нормативними актами.

На таких службовців поширюється окреме законодавство, яким встановлюються загальні принципи здійснення публічної служби, визначаються їхні функції, закріплюються механізми набуття статусу публічного службовця. Окремо окреслюються чіткі правила просування, переведення на інші посади, притягнення до юридичної відповідальності тощо. Відповідні зміни відбулись у вітчизняному законодавстві про публічну службу.

Дослідження інституту публічної служби в Україні не втрачає своєї актуальності. Його загальні та спеціальні ознаки, структурні складові, окремі аспекти адміністративно-правового регулювання були предметом наукових розвідок не одного покоління українських адміністративістів. В. Б. Авер'янов одним із перших серед вітчизняних дослідників адміністративного права пропонував розуміти під публічною службою діяльність, «похідну від поняття публічна адміністрація, ключовими елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування»[1044].

Власне визначення поняття «публічна служба» запропонувала Т. О. Коломоєць. На її думку, «це діяльність, що здійснюється на державних політичних посадах, діяльність суддів, працівників органів прокуратури (крім посад державної служби), військова служба (у т.ч. альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, а також інша державна служба й служба в органах влади Автономної Республіки Крим»[1045].

На думку О. С. Петренко, термін «публічна служба» має подвійне вираження: перше – як проходження служби в центральних та місцевих органах виконавчої влади, органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату у системі органів внутрішніх справ та військових формувань;

[1044] Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал.* 2005. № 742. С. 65–68.

[1045] Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

друге – як професійна діяльність, спрямована на надання публічних послуг населенню у публічних утвореннях та місцевих органах влади[1046].

О. А. Задихайло під публічною службою пропонує розуміти професійну, публічну діяльність особи, яка перебуває на посаді в державних органах та органах місцевого самоврядування, що характеризується політичною неупередженістю, та спрямована на задоволення публічного інтересу та надання публічних послуг[1047].

Незважаючи на різні підходи до визначення досліджуваного поняття, усе-таки є спільне розуміння того, що публічна служба – це професійна та аполітична діяльність, яка здійснюється особою, що обіймає конкретно визначену посаду у відповідному органі публічної влади, посаду судді, прокурора, іншого органу публічної влади, сприяє задоволенню публічного інтересу шляхом виконання покладених повноважень та забезпечує реалізацію прав та свобод людини шляхом надання відповідних публічних послуг.

Варто наголосити на необхідності використання чіткого критерію, за допомогою якого ми проводитимемо дослідження особливостей публічної служби в умовах воєнного стану в Україні та Державі Ізраїль. На нашу думку, дослідження цього інституту в межах адміністративного права країн, які належать до різних правових систем, мають власні історичні, соціальні, культурні, правові особливості, повинно відбуватись через парадигму людиноцентризму, яка виступає об'єднуючою для країн розвиненої демократії. Навіть там, де тривалий період часу діють правові режими воєнного стану, діяльність публічної служби не припиняється. Як бачимо, на прикладі України, попри складнощі, які щоденно виникають на її різних рівнях, виконання функцій держави, реалізації прав і свобод людини за участі публічних службовців не припиняється. Аналогічна тенденція спостерігається в ізраїльському законодавстві про публічну службу, яке досить розгалужене; у його формуванні беруть участь як органи законодавчої, виконавчої, судової влади, так і представники інституцій громадянського суспільства. У цьому знаходить вираження гнучкість публічної служби, яка може пристосовуватись до умов дії різних правових режимів.

[1046] Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ : ДРІДУНАДУ, 2008. 20 с.

[1047] Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний електронний науковий журнал.* 2016. № 6. С. 145.

Відмінність між українським та ізраїльським досвідом забезпечення адміністративно-правового регулювання публічної служби полягає у тому, що в нашій державі російсько-українська війна триває з 2014 року. Ізраїльська держава з дня здобуття власної незалежності була учасницею великої кількості воєн чи військових конфліктів, що велись проти неї з метою її знищення. Лідерам держави та суспільству вдалось сформувати підвалини, на яких розбудувалась національна система права, де ключову роль відіграє публічне право. Інститут публічної служби формувався на основі прийнятої Декларації незалежності, окремих Основних Законів, діяльності Комісії з питань державної служби, Державного контролера, судового активізму Верховного Суду Ізраїлю.

Якщо аналізувати інститут публічної служби, який функціонує в Україні, то його розвиток та правове регулювання також забезпечується на конституційному (Конституція України), законодавчому (наприклад, Закон України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо), консультативно-прикладному (наприклад, діяльність Національного агентства з питань державної служби) рівнях. Важливе значення для ефективного розвитку інституту публічної служби відіграє діяльність Конституційного Суду України, який є «…органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України»[1048]. Крім цього, система судів загальної юрисдикції, а також адміністративні суди та Верховний Суд утворюють механізм судового захисту, який може бути реалізований як приватною особою у відносинах зовнішнього адміністрування (наприклад, оскарження рішення конкурсної комісії щодо відмови у обранні на посаду публічної служби), так і внутрішнього (наприклад, публічний службовець хоче оскаржити рішення щодо притягнення його до дисциплінарної відповідальності).

Загальний огляд адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні в умовах воєнного стану необхідний як для розуміння

[1048] Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII : станом на 20 серп. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text (дата звернення: 17.11.2025).

актуальних завдань, які виникають під час виконання нею поставлених завдань, та розуміння її подальшого розвитку. Водночас, такий аналіз слугуватиме основою під час загальної характеристики публічної служби за законодавством Ізраїлю в наступному розділі. Зважаючи на роль та місце, яке відводиться інституту публічної служби в українській державі, вдосконалення правового регулювання її елементів має важливе значення не лише у світлі повоєнного відновлення нашої держави, але й майбутнього вступу до Європейського Союзу. З огляду на це ми проаналізуємо чинне законодавство про публічну службу, до якої включається державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Ми погоджуємось з думкою, що висловлена В. П. Тимощуком та А. М. Школиком, які пропонують під час дослідження окремих адміністративно-правових аспектів публічної служби керуватись потребами практики. На їхнє переконання, функціональне розуміння такого різновиду служби не забезпечить необхідний рівень її пізнання. Важливо враховувати й особливості правової системи, до якої належить Україна. Саме романо-германська правова сім'я відносить регулювання правовідносин у сфері державної служби до сфери публічного права. Англосаксонська правова система не передбачає поділу права на публічне та приватне, що призводить до того, що регулювання зайнятості на публічній службі не суттєво відрізняється від регулювання зайнятості у приватному секторі. Застосування інституційного підходу є оптимальнішим способом визначення меж правового регулювання публічної служби в Україні. З його допомогою сфера публічної служби залишається в рамках публічної адміністрації за схемою органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування. Відповідно, така діяльність знаходить вираження у здійсненні на постійній та професійній основі управлінських функцій та повноважень[1049].

З огляду на це аналіз законодавства про публічну службу в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні необхідно проводити, виходячи із теоретичної класифікації публічної служби залежно від виконуваної нею функції та належності до того чи іншого органу публічної влади.

Так, публічна служба у політичній сфері характеризується особливим порядком одержання особою такого адміністративно-правового статусу,

[1049] Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. С. 12.

що виражається як у вступі на посаду, так і у проходженні такої служби. Такі публічні службовці несуть політичну відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків. Фінансування їхньої діяльності здійснюється за рахунок видатків Державного бюджету України, який приймається відповідно до бюджетного законодавства України. Наприклад, до публічної служби у політичній сфері відносять службу, що здійснюється під час перебування особи на посаді Президента України (Розділ V Конституції України)[1050], одержання особою статусу Народного депутата України, особливості діяльності якого визначаються, окрім Конституції України, Законом України «Про статус народного депутата України»[1051]; урядова служба, яка здійснюється на посадах членів Кабінету Міністрів України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України»)[1052].

Окремим видом публічної служби є державна служба, яка здійснюється особами, які набули відповідного статусу державного службовця та перебувають на посаді в органах публічної влади. Така діяльність, на відміну від політичної публічної служби, спрямована на реалізацію завдань та функцій, передбачених ст. 1 Закону України «Про державну службу». Для зайняття вакантної посади особі необхідно пройти відповідний конкурсний відбір. Проходження державної служби відбувається за нормами законодавства про державну службу (наприклад, особі присвоюються ранги в межах категорії державної служби). Обов'язковою вимогою є заборона на членство у політичних партіях. На державного службовця покладається обов'язок додержуватись політичної нейтральності. Як і публічна служба, фінансування професійної діяльності державного службовця забезпечується за кошти Державного бюджету України.

Суддівська служба є іще одним різновидом публічної служби. Вона здійснюється професійними суддями згідно з вимогами законодавства про судоустрій та статус суддів та має низку особливостей. По-перше, набуття особою статусу суддів відбувається за чітко регламентованою

[1050] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 17.11.2025).

[1051] Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII : станом на 7 верес. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text (дата звернення: 18.11.2025).

[1052] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 18.11.2025).

процедурою конкурсного добору. По-друге, здійснення правосуддя як специфічний вид інтелектуальної діяльності людини відмежовує її від інших видів публічної чи державної служби. По-третє, здійснення функції правосуддя на відміну від інших функцій держави, які можуть передаватися між органами публічної влади (наприклад, надання адміністративної послуги не органами Державної реєстрації актів цивільного стану, що є частиною Міністерства юстиції України, а відповідними Центрами надання адміністративних послуг, які діють при органах місцевого самоврядування). По-четверте, визначається спеціальний порядок проходження суддівської кар'єри, спеціальна процедура притягнення до юридичної відповідальності та звільнення з посади. Статус судді для особи, яка набула такий правовий статус, зберігається за нею довічно. Це один із різновидів публічної служби, до якого під час російсько-української війни оголошено конкурсний добір на заміщення вакантних посад у місцевих судах та судах апеляційної інстанції[1053].

Служба в органах місцевого самоврядування охоплює значну кількість осіб, які здійснюють професійну діяльність, що провадиться в межах відповідних територіальних громад та спрямована насамперед на реалізацію такою територіальною громадою, її жителями права на місцеве самоврядування. Така служба регулюється окремою підсистемою нормативних актів (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін.).

Особливості служби в органах місцевого самоврядування характеризуються паралельною передачею повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, особливо в частині надання публічних (адміністративних) послуг. Відповідна реформа місцевого самоврядування, врахування положень європейського «м'якого» права в частині забезпечення реалізації права на місцеве самоврядування, а також повномасштабне вторгнення російських окупантів в Україну призвели до суттєвих змін не лише законодавства про місцеве самоврядування, але й проходження служби у таких органах. Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» набуде чинності «через шість

[1053] ВККСУ оголосила про початок наймасштабнішого добору на посади суддів місцевих судів. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/press/news/1722207/ (дата звернення: 18.11.2025).

місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні»[1054].

Адміністративно-правове регулювання публічної служби як окремого інституту адміністративного права та різновиду інтелектуальної діяльності, що спрямовується на забезпечення публічного інтересу та реалізації приватною особою її прав і свобод, динамічно змінюється та еволюціонує. Правове регулювання державної служби також зазнало суттєвих змін. Доктринальна класифікація державної служби (цивільна, спеціальна та мілітаризована) дозволяє провести загальний аналіз окремих положень, які стосуються питань проходження державної служби, зокрема: у тимчасових органах влади, які діють на територіях, де організовано відсіч збройної агресії Російської Федерації (наприклад, військово-цивільних адміністрацій); зміни порядку набору на державну службу у зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану та зміни законодавства щодо відновлення конкурсів; реалізація положень оновленого законодавства про оплату праці державним службовцям та впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад.

Доктринальні та практичні виміри змін, які відбуваються в інституті публічної служби в умовах воєнного стану, важко відобразити в межах одного дослідження. Водночас, для кращого розуміння тих її аспектів, що потребують вдосконалення чи прийняття в майбутньому змін нормативного характеру, використовуючи ізраїльський досвід адміністративно-правового регулювання цього інституту, необхідно охарактеризувати сучасний стан нормативного регулювання публічної служби крізь призму адміністративного права та дії правового режиму воєнного стану, окреслити напрацьовані та прийняті стратегічні завдання для вдосконалення її діяльності на основі затверджених документів стратегічного характеру. Для цього нами було вище наведено класифікацію публічної служби, щоб проілюструвати приклади змін у кожному з її видів.

Найпоширеніший вид публічної служби – державна служба, адміністративно-правове регулювання якої забезпечується низкою нормативних актів (Конституція України, Закон України «Про державну службу» та інші

[1054] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX : станом на 14 черв. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text (дата звернення: 18.11.2025).

закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України та укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, якими реалізується та забезпечується державна політика у сфері державної служби).

Екзистенційний виклик, який на сьогодні існує перед державою – забезпечення її функціонування достатньою кількістю висококопрофесійних та мотивованих працівників, які працюватимуть на посадах державної служби та належним чином виконуватимуть свої повноваження. У цьому контексті в Україні відбувається істотна плинність кадрів на державній службі, яка викликає занепокоєння: відповідно до результатів Моніторингового звіту SIGMA «за 10 місяців 2022 року та за І квартал 2023 року звільнилися понад 24 тис. державних службовців, що призвело до плинності кадрів 20 %»[1055].

Паралельно із цим діє заборона на проведення конкурсів на посади державної служби, яка існує, починаючи із запровадження воєнного стану. Однак, як буде продемонстровано на прикладі законодавства про публічну службу в Ізраїлі, проведення конкурсного добору повинно бути обов'язковим для переважної більшості посад державної служби. Окремі винятки можуть та повинні існувати, проте їх нормативне закріплення має відбуватись залежно від правової природи такої посади, органу публічної влади, де таке призначення відбувається, та за умови підвищення залученості Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) до розроблення точкових порядків призначення на посади державної служби.

Позитивним кроком є розроблення НАДС проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби[1056]. Ним передбачено ряд змін, серед яких: відновлення проведення конкурсів на посади державної служби в органах місцевого

[1055] Державне управління в Україні: оцінка відповідно до принципів державного управління. Звіти моніторингу SIGMA. Париж : Видавництво ОЕСР, 2024. DOI: https://doi.org/10.1787/078d08d4-en.

[1056] Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478 від 15.07.2025. Кабінет Міністрів України. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801

самоврядування, посад категорій «А», «Б» та «В» з 1 червня 2026 року для осіб, які призначені під час дії воєнного стану, без проведення конкурсу. Також, пропонується надати дискреційні повноваження суб'єкту призначення щодо можливості прийняття рішення про продовження проходження державної служби особам, які призначені без конкурсу, за певних умов. Окремо встановлюється процедура призначення без конкурсного добору на посади державної служби на територіях, де ведуться бойові дії. Пропонується удосконалити й механізм кар'єрного просування державного службовця (переведення на вищі посади за результатом щорічного оцінювання). Пропонується уточнити критерії звільнення з посади державної служби за одержання однієї негативної оцінки.

Критично необхідним є впровадження Інформаційної системи управління людськими ресурсами в органах влади (HRMIS). У ній зберігатиметься вся необхідна інформація про кожного державного службовця. Сьогодні цифровізація інформації, що стосується проходження державної служби, відображається у вказаній системі, що дозволяє економити час та зусилля служб управління персоналом. Впровадження таких інновацій здійснюється за результатами виконання грантів Світового банку в рамках проєкту «Зміцнення управління державними ресурсами» та «Програми підтримки управління державними фінансами в Україні», що фінансується ЄС в рамках програми підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM)[1057].

Перехідними положеннями законопроєкту пропонується зафіксувати строки перебування особи на посаді, на яку її було призначено до набрання чинності Законом, без проведення конкурсного добору: 18 місяців з дня відновлення конкурсів на посади категорій «А» та «Б»; 24 місяці для посад категорії «В» в органах місцевого самоврядування. Якщо дія правового режиму воєнного стану скасується чи припиниться до 1 червня 2026 року, відповідні призначення відбуватимуться за процедурою, передбаченою ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для окремих категорій посад державної служби: категорії «А» в органах місцевого самоврядування до 1 червня 2026 року;

[1057] Інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах. Публічний портал Національне агентство України з питань державної служби. URL: https://public.nads.gov.ua/about (дата звернення: 24.11.2025).

до 1 липня 2026 року – посад категорії «Б» та 1 вересня 2026 року – посад категорії «В» відповідно[1058].

Одним із недоліків законопроєкту є надто тривалі строки проведення конкурсного добору. Водночас, не розширено перелік посад державної служби, на які суб'єкт призначення може приймати рішення про призначення на посаду без його проведення. На нашу думку, у цій ситуації істотну роль може відіграти НАДС, яке, відповідно до своїх повноважень, передбачених Положенням № 500 від 01.10.2014 р. (зі змінами та доповненнями), здійснює узагальнення практики застосування законодавства з питань державної служби, її проходження та інших пов'язаних із цим питань, розробляє пропозиції щодо вдосконалення такого законодавства[1059].

Перегляд посад державної служби та особливості адміністративно-правового регулювання призначення осіб на відповідні посади має відбуватись з урахуванням актуальної економічної та демографічної ситуації, що складається в Україні. Використання інформації про проходження державної служби за результатами моніторингу та аналізу системи HRMIS дозволить сформулювати сильні та слабкі сторони призначення на посади в окремих органах влади за відповідною процедурою. Можливо, вирішення кадрового дефіциту державних службовців в окремих органах публічної влади може бути вирішено шляхом спрощення процедури конкурсного добору. Однак, такі дії повинні відбуватись шляхом врахування пропозицій як самих органів, так і НАДС.

Іще однією важливою складовою проходження державної служби є зміни адміністративно-правових механізмів оплати праці. Схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та плану заходів на її виконання, які затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 622-р., визначило подальший напрямок реформи державної служби іще до початку російсько-української війни[1060].

[1058] Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478 від 15.07.2025. Кабінет Міністрів України. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801

[1059] Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2014 № 500 : станом на 21 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п#Text (дата звернення: 24.11.2025).

[1060] Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 27.05.2020 № 622-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-р#Text (дата звернення: 24.11.2025).

Не будемо зупинятись на окремих міжнародних документах, які вказують на необхідність переосмислення й вдосконалення адміністративно-правового регулювання оплати праці державних службовців. Зупинимось на цілях, що пропонується досягти шляхом реалізації Концепції: формування релевантного, спрощеного підходу до формування заробітної плати державного службовця без великої кількості змінних складових (наприклад, встановлення премії в межах квартальної чи річної діяльності); класифікація посад державної служби як основа встановлення посадових окладів, що формуються з урахуванням важливості посади; визначення посадового окладу як домінантного елементу структури заробітної плати (пропорція: частка фіксованих виплат на рівні не менше як 70 відсотків, а інших (змінних виплат – не більш як 30 відсотків); оптимізація структури, кількості працівників у державних органах; вироблення мотиваційних стимулів для підвищення результативності, ефективності, ініціативності та престижу діяльності державного службовця; залучення молоді на державну службу та створення умов для формування кар'єри на державній службі з урахуванням чітко визначених критеріїв.

Розроблення Класифікації посад державної служби є одним з етапів реформи оплати праці для державних службовців. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення класифікації посад державної служби» від 1 квітня 2025 р. № 369 посади класифікуються за чотирма критеріями: сім'я посади, рівень посади, юрисдикція, тип державного органу. Запропоновано 27 сімей посад (наприклад, адміністративне керівництво; адміністрування та надання публічних послуг; аналіз державної політики та нормотворча діяльність; бухгалтерія та ін.). Кожна сім'я має функціональний опис, який не є вичерпним. Посада державного службовця, за виконанням покладених функцій, може належати до різних сімей. Проте визначається одна із них за принципом виконання своєї діяльності впродовж переважної частини робочого часу. Категорії посад «А», «Б» та «В» поділяються на дев'ять рівнів, де IX – (початковий) фаховий рівень, а I – (перший) керівний рівень[1061].

[1061] Деякі питання проведення класифікації посад державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.04.2025 № 369. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-п#Text (дата звернення: 24.11.2025).

Юрисдикція є іще одним критерієм, який дозволятиме здійснити класифікацію посади державного службовця та розуміється як визначена адміністративно-правовим статусом державного органу сукупність повноважень та територія, на яку вони поширюються (вся територія України; територія АР Крим, однієї чи кількох областей, м. Києва та Севастополя; територія одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення)[1062].

Така система є дещо перевантаженою з точки зору інформації про одну посаду. З іншого боку, це дає можливість формулювати систему управління публічною адміністрацією, яка враховує досвід країн Європейського Союзу. Зважаючи на це, деталізована класифікація посад державної служби відображається у законодавстві Держави Ізраїль, про що детальніше йтиметься у підрозділі 2 нашого дослідження. Спільним знаменником в контексті забезпечення функціонування ефективної системи публічної служби є забезпечення належного адміністративно-правового регулювання публічних відносин між приватною особою та державою в частині забезпечення доступу на публічну службу. З іншого боку, під час розгляду заяви громадянина України щодо надання публічної послуги або ж розгляду адміністративного матеріалу у справі про адміністративне правопорушення державними службовцями органу місцевого самоврядування, які входять до складу адміністративної комісії, необхідно дотримуватись загальних принципів державної служби, принципів належного врядування, адміністративної процедури. Одним лише реформуванням публічного управління без наявності достатньої кількості професійних та мотивованих публічних службовців складно розраховувати на суттєві зміни у майбутньому.

Іще одним важливим елементом забезпечення реформи публічної служби в умовах воєнного стану є захист публічного службовця від звільнення із займаної посади зі сторони керівника органу. Незважаючи на передбачені Стратегією реформування державного управління гарантії щодо недопущення звільнень, які не мають належного обґрунтування, впродовж 2022–2025 років спостерігається тенденція збільшення кількості справ, які розглядаються адміністративними судами загалом та Касаційним

[1062] Деякі питання проведення класифікації посад державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.04.2025 № 369. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-п#Text (дата звернення: 24.11.2025).

адміністративним судом у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС). У 2022 році КАС ВС розглянув 5561 касаційну скаргу, у 2023 році – 6365, а у 2024 році – 7035 скарг[1063]. Незважаючи на новели законодавства про публічну службу, спостерігається зростання кількості справ, які пов'язані із оскарженням звільнень з публічної служби. Це негативно впливає на функціонування судової системи, адже вона зазнає навантаження.

Згідно зі статистичними даними, опублікованими НАДС щодо звільнення державних службовців у період з 2022 року по І квартал 2025 року, кількість звільнень державних службовців зростає: у 2022 році – 30 440 (з них категорії «Б» – 5957); у 2023 році – 40 193 (з них категорії «Б» – 7985); у 2024 році – 37 673 (з них категорії «Б» – 6462); у І кварталі 2025 року – 9216 (з них категорії «Б» – 1541). На початку 2025 року в Україні налічувалось понад 30 тис. посад державної служби (у т.ч. понад 8 тис. посад категорії «Б»)[1064]. Факторами, які впливають на зростання вакантних посад, є: триваюча російсько-українська війна, під час якої певна частина державних службовців виїхали за кордон, перебувають під окупацією, зникли безвісти, потрапили в полон, загинули тощо. Кількість вакантних посад свідчить про існуючий дефіцит державних службовців.

За таких обставин, тенденція щодо збільшення кількості розглянутих Верховним Судом справ, які пов'язані з незаконним звільненням, свідчить про недосконаліть адміністративно-правового регулювання в частині законодавства про звільнення з державної служби, відсутність можливості переведення працівників на рівнозначну посаду відповідно до професійної підготовки особи; формальний підхід застосування законодавства про державну службу суб'єктом призначення, який одразу ж застосовує положення про звільнення з державної служби, замість того, щоб реально сприяти збереженню кваліфікованого працівника.

На нашу думку, це свідчить про ситуацію, коли у державного службовця відсутні достатні гарантії захисту його прав під час проходження

[1063] Вплив звільнення державних службовців на реформу державного управління: судова практика. *Лабораторія законодавчих ініціатив.* URL: https://parlament.org.ua/analytics/vplyv-zvilnennya-derzhavnyh-sluzhbovcziv-sudova-praktyka/ (дата звернення: 24.11.2025).

[1064] Національне агентство України з питань державної служби оприлюднило кількісний склад державних службовців за перший квартал 2025 року. *Національне агентство України з питань державної служби*. URL: https://nads.gov.ua/news/nads-opryliudneno-kilkisnyi-sklad-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-za-pershyi-kvartal-2025-roku (дата звернення: 24.11.2025).

службової кар'єри. З урахуванням сучасних теоретичних розробок в галузі інституту публічної служби, судової практики адміністративних судів та КАС ВС виправити таку негативну тенденцію можливо шляхом вжиття наступних заходів:

– проаналізувати судові рішення, які прийняті за результатами оскарження особою свого звільнення з публічної служби, та формулювання переліку порушень, які допускаються суб'єктом призначення, керівником державної служби саме щодо процедури припинення державної служби з ініціативи таких суб'єктів;

– посилення відповідальності за прийняття формальних рішень;

– з огляду на проблематичність поновлення особи на посаді після прийнятого на її користь рішення суду, переглянути існуючий адміністративно-правовий механізм поновлення такої особи на посаді публічної служби, який передбачатиме чіткі дії роботодавця у випадку, наприклад, якщо очолюваний ним орган перебуває в процесі змін у державному органі, зміни штатного розпису тощо;

– впровадження механізму консультування для публічного службовця щодо його прав під час процедури звільнення з посади державної служби та запобігання оскарження такого рішення; можливо, ввести посаду медіатора у штаті відповідного органу та застосовувати медіаційну процедуру;

– в межах підвищення кваліфікації, професійного навчання передбачити для керівників державної служби відповідного органу курс на тему «Адміністративно-правовий механізм звільнення публічного службовця за законодавством про державну службу» та «Основи медіації для керівника державного органу»;

– публічне висвітлення в межах виконання повноважень НАДС функції правового та аналітичного забезпечення роботи органів публічної служби аналітичних матеріалів опрацьованої судової практики з питань звільнення з публічної служби та напрацювання заходів із вирішення актуальних проблем у цій сфері.

На нашу думку, іще одним із способів вирішення цієї ситуації може стати механізм укладання контрактів про проходження державної служби, що запропоновано Проєктом Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478

від 15.07.2025 р. Пропонується для посад категорії «Б» та «В», які призначаються чи переводяться на посаду державної служби за окремою процедурою, що визначається Законом України «Про державну службу» та порядком укладення контрактів, закріпленому Постановою Кабінету Міністрів України за поданням НАДС. Це дає змогу врахувати сильні сторони особи, яка призначатиметься на посаду, із визначенням додаткових умов контракту, якщо такі не суперечать вказаному вище закону та не зменшують обсягу прав особи[1065].

Вкрай важливо продовжувати вдосконалювати законодавство про державну службу в частині належної та ефективної взаємодії з окремою приватною особою, громадянським суспільством та його інституціями. У цьому виражається людиноорієнтованість та сервісна складова функціонування державної служби, проте вона може мати належне вираження лише у випадку зайняття посад державними службовцями, які не лише де-юре, але й де-факто відповідають своєму статусу.

Необхідно значну увагу зосередити на кампанії з популяризації роботи на державній службі саме серед здобувачів вищої освіти. Вона має включати не лише проведення тематичних зустрічей, лекцій чи круглих столів, які проводяться до Дня державної служби чи інших офіційних свят. Необхідно за допомогою позитивних прикладів публічних службовців продемонструвати можливості, які надає перебування на відповідній посаді.

Не в останню чергу необхідно за участі представників інституцій громадянського суспільства, ЗМІ та представників з числа профільних органів публічної влади, які забезпечують функціонування публічної служби, розробити програму з популяризації цієї діяльності. Враховуючи ситуацію, яка склалась на ринку праці, варто розробити соціальний пакет для молодого публічного службовця впродовж перших кількох років його діяльності (наприклад, надбавка як молодому службовцю за престижність професії; оформлення іпотеки під 0 % річних із обов'язковим відпрацюванням не менше 10 років в системі публічної служби тощо). Приклади таких соціальних гарантій неможливо остаточно сформулювати у нашому дослідженні, однак використання іноземного досвіду, зокрема

[1065] Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби № 13478 від 15.07.2025. Кабінет Міністрів України. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801

ізраїльського законодавства про державну службу в даному аспекті проходження публічної служби, може бути використаний для популяризації публічної служби.

Отже, адміністративно-правове регулювання інституту публічної служби в умовах правового режиму воєнного стану розвивається під впливом різноманітних факторів. Істотні зміни у законодавстві про публічну службу мають як позитивні, так і негативні сторони. Основний виклик, який існує сьогодні в Україні щодо стабільного функціонування професійної та мотивованої публічної служби, є зменшення кількості осіб, які перебувають на посадах публічної служби, та зниження відсотку молоді, яка хоче працювати у цій сфері. Зміни законодавства про державну службу покликані змінити такі негативні тенденції та розраховувати на поступове покращення ситуації. Водночас, без суттєвої підтримки держави, представників інституцій громадянського суспільства досягти позитивного результату буде досить складно, незважаючи на зміни, які відбулись в частині оплати праці, призначення на посаду, можливості укладення контрактів для проходження державної служби та інше.

2. Забезпечення адміністративно-правових засад публічної служби в умовах військових конфліктів в Державі Ізраїль

Інститут публічної служби є невід'ємною складовою механізму публічного управління, що забезпечує виконання функцій держави з одного боку, а з іншого – забезпечує можливість реалізації приватною особою своїх прав і свобод. Упродовж останніх кількох десятиліть у таких країнах проводяться реформи публічного управління з метою пристосування державної служби до мінливих потреб. Починаючи з 1980-х років у всьому світі спостерігається бурхливий розвиток реформ публічного управління, що пояснюється, насамперед, тиском громадськості з метою поліпшення послуг в обмін на високі податки, а також зростанням попиту на високоякісні та прозорі процеси формування державної політики[1066]. Подібну думку сформулював знаний американський дослідник Ф. Фукуяма: «Практично всі західні демократії провели реформи державного управління, особливо з 1990-х років. Ці реформи стосуються

[1066] Pollit C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 2017. 388 p.

вдосконалення управління державними установами як частиною розбудови потенціалу, необхідного для підтримання демократичної стабільності»[1067].

Як відомо, Держава Ізраїль є технологічно розвиненою державою з освіченим населенням і сучасною економікою. Згідно з даними звіту "Education at a Glance" (EAG) за 2024 рік, складеного Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), поряд із суттєвими витратами на освіту в Ізраїлі, спостерігається динаміка збільшення кількості студентів, тобто осіб, які здобувають вищу освіту. Країна лідирує за часткою молоді в населенні: на частку людей у віці до 24 років припадає близько 43 % ізраїльтян порівняно з 30 % у середньому в країнах ОЕСР[1068].

У 1974 році дослідники у сфері державного управління в Ізраїлі опублікували рекомендації щодо його модернізації[1069]. Відповідні пункти виглядають досить актуально в сучасних умовах не лише для Ізраїльської держави, але й України. Як і будь-які зміни, що планувалося втілити у нормативному регулюванні того чи іншого правового інституту, адміністративно-правове регулювання публічної служби як невід'ємної складової публічного управління в Державі Ізраїль також змінювалось. Серед цілей, які пропонувалось досягти за результатами вказаної реформи, визначались:

– надання якісних послуг населенню;

– дотримання публічними службовцями прозорої процедури прийняття рішень;

– підвищення ефективності міжгалузевої взаємодії між міністерствами, Кнесетом та державними компаніями у випадку виникнення комплексної ситуації, яка має політичну складову;

– пропагування та розвиток наративу адміністративної культури як складової професійної діяльності публічного службовця, яка включає в себе професіоналізм, неупередженість і доброчесність, що спрямовані на зміцнення довіри населення до публічної служби загалом та публічних службовців зокрема[1070].

[1067] Fukuyama F. State-Building, Cornell University Press, 2004. P. 122.

[1068] Education at a Glance 2024: OECD Indicators. Paris : OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/c00cad36-en.

[1069] Improving Governmental Management. *Management Bulletin*. 1974. № 4–6. Pp. 122–124.

[1070] Ibid.

Перелік таких пропозицій виглядає актуально і сьогодні для будь-якої демократичної країни. Такі пропозиції були сформульовані після трагічних подій 1973 року, які отримали назву «Війна Судного дня». Після її завершення необхідність вдосконалення існуючої системи публічного управління обговорювалась навіть попри те, що держава та суспільство не могло оговтатися від важких наслідків цього військового конфлікту.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Ізраїлі має досить розгалужену систему нормативних актів. У цьому вона є дещо подібною до моделей, які діють в країнах Європи, проте із певними особливостями. Вони полягають у тому, що країна не має єдиної, писаної конституції. Натомість прийняті Кнесетом Основні Закони забезпечують регулювання важливих сфер суспільного життя. Конституційно-правові та адміністративно-правові аспекти її забезпечення частково відображаються у: Основному Законі: Кнесет (1958 р.), Основному Законі: Судова влада (1984 р.), Основному Законі: Державний контролер (1988 р.), Основному Законі: Свобода вибору професії (1992 р.), Основному Законі: Людська гідність та свобода (1994 р.)[1071].

Особливості формування національної правової системи вплинули й на розвиток публічної служби. На відміну від України, Основні Закони Ізраїлю містять лише узагальнені конституційні норми, які мають вищу юридичну силу. Вони перебувають під захистом судового контролю, що здійснюється Верховним Судом Ізраїлю. Вони можуть змінюватись у загальному порядку, як і будь-який інший закон. Саме дієвий судовий контроль захищає конституційні закони від політичного впливу з боку Уряду, який може використати повноваження та внести зміни до таких законів в межах загальної процедури.

Характеризуючи систему законодавства, яким врегульовується інститут публічної служби, варто зазначити, що вихідним положенням, яке поєднує кожен із аналізованих нижче нормативних актів, є повага до публічної служби як особливої інтелектуальної, професійної діяльності особи з боку держави, так і розуміння її важливості для всього ізраїльського суспільства. Публічний службовець, на якій би посаді він не перебував,

[1071] Israel's Basic Laws, 1958–2018. URL: https://israeled.org/israels-basic-laws/?gad_source=1&gad_campaignid=22588673882&gbraid=0AAAAAqrH3ein4S0rVy-w6sTUduFO8bIoa&gclid=Cj0KCQiAxJXJBhD_ARIsAH_JGjjRjNhv8k6q4UlO7gX712Eg7_Hw9zx8aTW0u2jzMvy2RpKGts6dcIaAjeIEALw_wcB

отримає необхідну підтримку у випадку призначення на посаду, побудови власної професійної кар'єри, одержання правового захисту від держави, якщо для цього буде така необхідність. Проте якщо його дії чи бездіяльність призведуть до порушень обмежень, які поширюються на нього відповідно до займаної посади, введення в оману шляхом подання недостовірних відомостей про себе під час проведення конкурсу або ж вчинення правопорушення, така особа не лише нестиме тягар відповідальності, але й отримає суспільний осуд.

Початково публічна служба (public administration / civil service) розвивалась у полі партійно-політичної структури, що створювало серйозний виклик щодо забезпечення чіткого розмежування функцій політичних та функцій публічного адміністрування. Як зазначає Я. Гальнур та Д. Бландер: «...тісний зв'язок між політичними партіями та державною службою на етапі заснування держави вплинув на складну та подрібнену організаційну структуру державної служби. Це також позначилося на ефективності державної служби та забезпеченні нею трьох ключових функцій урядової діяльності: формування політики, надання послуг та регулятивній діяльності. Тобто, професійний, позбавлений ідеологічного забарвлення аналіз державної служби був досить рідкісним явищем у той період»[1072]. Перші роки незалежності для Ізраїльської держави видались складними. Публічна служба формувалась в умовах, коли на неї покладалось виконання майже всіх завдань у соціальній, економічній, військовій, культурній сферах, що притаманно країнам, які щойно вибороли свою незалежність та перебувають у процесі формування відповідних інституцій.

Поряд із цим продовжувалась масова інтеграція в ізраїльське суспільство значної кількості іммігрантів; продовжувався інтенсивний розвиток та посилення армії; проводилось будівництво нових міст, що вимагало негайного втручання держави у вирішенні питань управління водними ресурсами, сприянні розвитку промисловості та наданні послуг населенню, яке поступово зростало. Вирішення таких серйозних викликів не могло здійснюватись виключно політиками. Потреба у залученні професійного

[1072] Galnoor Y., Blander D. The Political System in Israel. Tel Aviv, Jerusalem, and Rishon Leziyyon : Sapir College, Am Oved, and the Israel Democracy Institute [Hebrew]. Vol. 2. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/261877220_Itzhak_Galnoor_Dana_Blander_The_Political_System_of_Israel_Am_Oved_and_The_Israel_Democracy_Institute_Dec_2013_2_vol_Hebrew/citations

корпусу публічних службовців, які б допомагали вищим органам влади розв'язати питання життєдіяльності країни, тільки зростала.

Поряд із цим еволюція публічної служби відбувалась під впливом кількох суттєвих факторів. Так, Я. Осер та І. Гальнур сформулювали наступний перелік чинників, що вплинув на зміни як у правовому регулюванні цього інституту, так і його місця серед інших феноменів Ізраїльської держави та суспільства.

По-перше, рівень життя в Ізраїлі різко підвищився, зрівнявшись із показниками інших розвинених країн, що призвело до зростання вимог громадян до урядових міністерств щодо підвищення якості надання послуг.

По-друге, держава та її інститути в окремих сферах втратили свій домінуючий вплив. Функціонуюча політико-бюрократична система, яка домінувала в державі в перші роки існування держави, за відсутності інституцій, які могли б виконувати ці ж функції, та проникала в усі соціальні сфери, з часом поступилася своєю монополією вільному ринку та громадським організаціям[1073].

Прикладом зменшення прямої участі держави у окремих сферах життєдіяльності суспільства може бути приклад управління імміграцією та адаптацією нових репатріантів. Спочатку це завдання було відповідальністю урядових міністерств, Єврейського агентства (Jewish Agency) та Гістадруту (Histadrut). У 1990-х роках державна скарбниця все ще несла витрати на абсорбцію хвилі іммігрантів із колишнього Радянського Союзу та Ефіопії, але це завдання дедалі частіше виконувалося неурядовими та громадськими організаціями, а також місцевими органами влади. Незважаючи на такі суттєві зміни, в сучасному Ізраїлі місце та роль Уряду важко переоцінити: він і надалі впливає на всі аспекти життя громадян Ізраїлю, і тому значення його спроможності до формування політики не зменшилося.

Попри те, що держава продовжує брати участь у вирішенні широкого кола питань політики, сфера діяльності державної служби в Ізраїлі з часом значно звузилася. У 1960-х роках державні видатки становили близько 30 відсотків ВВП, сягнувши піку приблизно у 80 відсотків після Війни

[1073] Oser J., Galnoor I. (2016). Policy analysis evolution in Israel: Building administrative capacities. In G. Menahem & A. Zahavi (Eds.), *Policy analysis in Israel.* Bristol : Policy Press. Pp. 37–54.

Судного дня 1973 року[1074]. До 1990 року публічні видатки суттєво знизилися – до 56 відсотків ВВП, проте навіть попри таке різке скорочення, Ізраїль посідав друге місце (після Швеції) за рівнем державних видатків серед 23 країн ОЕСР. Одночасно з цим зниженням публічних видатків відбулася велика інституційна зміна у розподілі праці порівняно з першими трьома десятиліттями, коли публічна діяльність була спільною для Уряду, Гістадруту та Єврейського агентства, причому ці три партнери сукупно становили близько 50 відсотків національного продукту[1075]. Переломний момент настав у 1985 році з прийняттям Нового економічного плану, після якого розпочався процес приватизації як частина загальної реформи структури відносин між Урядом і ринком.

Важливим компонентом Нового економічного плану 1985 року став «Закон про врегулювання» (The Arrangements Law), який був розроблений, щоб дозволити Міністерству фінансів вживати рішучих заходів для скасування політики, прийнятої Кнесетом, задля забезпечення економічної стабільності в умовах безпрецедентної фінансової кризи. Хоча цей закон був запроваджений як короткостроковий захід для надзвичайно важкої економічної ситуації, з часом міністерство послідовно використовувало його як потужний інструмент для запровадження або скасування політик в обхід звичайних процесів демократичного законотворчості, нівелюючи вплив Кнесету[1076]. Структурні зміни, запроваджені цим законом, іноді включали питання, лише опосередковано пов'язані із заявленою метою Закону про врегулювання – сприянням довгостроковій ефективності. Посилення ролі Міністерства фінансів як суб'єкта політики після економічної кризи 1985 року йшло пліч-о-пліч з ідеологічними зусиллями, спрямованими на посилення ринкової економіки за рахунок впровадження концепції «держави загального добробуту».

Скорочення ролі держави чітко відображається у людських ресурсах, задіяних у державному публічному секторі. У період між 1950 та 2005 роками

[1074] Galnoor I. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms. NY : Routledge. 2011. URL: https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185

[1075] Barkai H. The Public, Histadrut, and Private Sectors in the Israeli Economy, in The Falk Project for Economic Research in Israel: Sixth Report, 1961–1963. Jerusalem : The Falk Project for Economic Research in Israel, 1964. P. 25.

[1076] The Arrangements Law. URL: https://main.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/hesderim.aspx

кількість державних службовців збільшилася з 22 885 до 60 527 осіб, але кількість на душу населення зменшилася у 2,2 рази[1077]. З 1980-х років міністерства скоротилися через зменшення основного складу державної служби, тоді як інші її компоненти були просто ліквідовані. Ці цифри, однак, можуть бути частково оманливими, оскільки частина працівників урядових міністерств була переведена до відомств або державних корпорацій (government corporations), а також через те, що значно зросла кількість непостійних державних службовців, найнятих через підрядників (contractors).

Попри це, загальна картина зрозуміла: урядові міністерства, підзвітні міністрам, значно зменшилися в розмірах протягом багатьох років. Крім того, деякі публічні послуги зараз надаються спільно з приватними організаціями та організаціями третього сектору, через що навіть визначення «публічний сектор» стало менш чітким. Деякі науковці схвалюють цю зміну, вважаючи, що вона відображає підвищення ефективності, тоді як інші розглядають її як шкідливу для обсягу та якості послуг, що надаються державою громадянам.

З точки зору державних бюджетів, урядові кошти були передані приватним комерційним фірмам та неприбутковим організаціям для надання послуг на контрактній основі, що призвело до посилення поширеності позабюджетних публічних відомств та державних корпорацій.

Основний наслідок цих змін для формування публічного врядування полягає в тому, що межі між публічним, приватним та громадянським секторами розмилися щодо відповідальності та спроможності ухвалювати рішення, розробляти та впроваджувати політику. Усі ці суб'єкти залучені до вирішення питань суспільного життя. Завдяки публічній службі, яка виконує не лише поставлені завдання, визначені законодавством в частині реалізації відповідних напрямків державної політики, але й забезпечує можливість для приватних осіб одержувати належні публічні послуги. Приватний сектор також залучається до цієї діяльності, як і відповідні інституції громадянського суспільства.

У 1960-х роках в Ізраїлі межі секторів між Урядом, суспільством та приватною економікою були майже неіснуючими, враховуючи сильну

[1077] Galnoor I. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms. NY : Routledge, 2011. URL: https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185

присутність централізованого Уряду, бізнес-сектор, що лише розвивався, та дуже слабке громадянське суспільство. З роками політичні партії втратили свою ключову позицію у формуванні публічного порядку денного, а на їхнє місце прийшли впливи публічно-бюрократичних механізмів, засобів масової інформації та різноманітних груп інтересів[1078].

Розвиток публічної служби в Ізраїлі, з урахуванням вище перелічених особливостей, не можливо вивчати без дослідження системи нормативних актів, які врегульовують суспільні відносини з питань проходження такої служби. Кілька основних нормативних актів, а також окремий щорічний аналіз законодавства про публічну службу, рішення Верховного Суду Ізраїлю як найвищої судової інстанції та Вищого суду справедливості, рішення Комісії з питань державної служби, роз'яснення Державного контролера забезпечують адміністративно-правову основу функціонування інституту публічної служби.

Хронологічно першим нормативним документом, який врегульовував питання доступу до державної служби, був Закон про державну службу (призначення), 1959 р. (Civil Service (Appointments) Law), який з відповідними змінами та доповненнями регулює загальні аспекти вступу на публічну службу й сьогодні. Він врегульовує процес найму та працевлаштування особи на публічну службу. Документ охоплює широке коло тем, включаючи визначення термінів та сферу застосування закону, а також встановлює правила для призначення генеральних директорів міністерств. Окремий розділ присвячений забезпеченню належного представництва у державній службі для різних груп населення, включаючи чоловіків та жінок, осіб з інвалідністю, арабське населення та нових іммігрантів. Крім того, закон деталізує вимоги до громадянства або постійного місця проживання, необхідність проходження конкурсних процедур (тендерів) та медичних оглядів, а також обов'язкове складання присяги для державних службовців. Ним визначаються ключові поняття, сфера його застосування, правовий статус органів управління державною службою та вимог щодо призначення на посади[1079].

[1078] Nachmias D., Sened I. Reform in Governmental Administration in Israel. In D. Nachmias G. Menahem (Eds.). Pp. 117–157; Jerusalem : The Israel Institute for Democracy [Hebrew]. 1991. P. 60.

[1079] Civil Service (Appointments) Law. 5719 (1959). Israel. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_001.htm

Особливості пенсійного забезпечення, що включає право на пенсію службовця, розрахунок робочого стажу та інші виплати, які пов'язані із виходом на пенсію, регулюються Законом про державну службу (пенсії), 1970 р. (Civil Service (Pensions) Law). Ним врегульовуються правила виплати пенсійних виплат державним службовцям. Закон складається із 9 розділів: «Загальні положення», «Пенсії та їх розміри», «Оскарження та платежі», «Спеціальні положення щодо працівників служб безпеки», «Спеціальні положення щодо працівників Земельного управління Ізраїлю», «Спеціальні положення щодо вихователів та вчителів дитячих садків», «Застосування закону до поліцейських та працівників пенітенціарних установ», «Працівники, які перейшли на публічну службу або прийшли з іншої посади публічної служби», «Здоров'я, вік та інвалідність»[1080].

У ньому закріплено та міститься перелік ключових термінів, таких як «грошова допомога», «обов'язковий вік виходу на пенсію», «правило розподілу пенсійних накопичень», «обов'язковий пенсійний вік», «пенсійні виплати», «пенсійне забезпечення» тощо. Окремі статті визначають порядок адміністрування надання пенсійних виплат на підставі окремих підстав, залежно від стажу роботи публічного службовця та інших особливостей, пов'язаних із посадою, яку обіймала особа. Окреслено функції адміністративних органів, зокрема Уповноваженого з питань виплат, який є спеціальним органом влади, що уповноважений здійснювати адміністрування надання пенсій.

Значна увага приділяється механізмам уникнення подвійних виплат, регулюючи ситуації, коли працівники мають право на пенсію та компенсації за шкоду здоров'ю згідно з іншими законами, як-от Закон про національне страхування. Окремі розділи присвячені врегулюванню пенсійних прав поліцейських, тюремних наглядачів та працівників служб безпеки, включаючи конкретні положення про достроковий вихід на пенсію та перехідні виплати. Крім того, закон містить детальні поправки, які адаптують його до сучасних реалій, наприклад, положення щодо поділу пенсійних накопичень між колишнім подружжям після розлучення. Також обговорюються умови врахування попереднього досвіду роботи при переведенні з однієї посади на іншу[1081].

[1080] Civil Service (Appointments) Law. 5719 (1959). Israel. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_001.htm

[1081] Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

Адміністративно-правове регулювання притягнення публічних службовців до відповідальності в Ізраїлі здійснюється на основі Закону про публічну службу (дисципліна), 5723, 1963 р. (Civil Service (Discipline) Law). Особливість дисциплінарного впливу на публічного службовця, який порушив законодавство про публічну службу, полягає у обмеженнях, яких він зазнає не лише під час проходження такої служби. Вони можуть мати негативний ефект після її завершення та виходу на пенсію. Структура закону подібна до інших нормативних актів з питань публічної служби. Так, Розділ I містить перелік понять, які у ньому застосовуються. Наприклад, «державний службовець» – особа, призначена на державну службу відповідно до Закону про призначення, включаючи працівника за спеціальним контрактом; «міністр» – посадова особа, яка відповідає за відповідного державного службовця, включаючи Прем'єр-міністра щодо підпорядкованих йому державних службовців; «підконтрольний орган» – місцевий орган влади чи інший орган, на працівників якого поширюються положення цього Закону тощо[1082].

Особливістю притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності є особливий правовий статус органу, який розглядає такі провадження. Ним є Дисциплінарний трибунал – квазісудовий орган, який здійснює процедуру розгляду правопорушень, що є дисциплінарними проступками для публічних службовців відповідно до Закону 5723.

Відповідно до Розділу II «Призначення Дисциплінарного трибуналу, прокурора та слідчого», Дисциплінарний трибунал формується Міністром юстиції, за погодженням з Міністром фінансів. Члени Трибуналу призначаються на п'ятирічний термін зі списків державних службовців та працівників підконтрольних органів, у тому числі тих, хто має право на пенсію за вислугою років на державній службі або пенсію за вислугою років на службі в підконтрольних органах, яким ще не виповнилося сімдесят років і не минуло п'ять років з дня виходу на пенсію. Такі списки формуються з числа юристів (список, який подається з числа кандидатів на посаду мирових суддів); список, сформований Комісаром державної служби; список від представників найбільшої за кількістю організації державних службовців.

[1082] Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

Міністр юстиції, за погодженням з Міністром фінансів, призначає голову суду та його заступника з числа державних службовців, які мають право бути призначеними суддями окружного суду. Відповідно до Поправки № 9 1994 р. у Законі 5723, Трибунал діє у складі трьох суддів, яких призначає голова суду. До складу кожного суду входитиме один представник зі списку юристів, один представник зі списку службовців та один представник зі списку профспілок, за умови дотримання таких вимог: до складу кожного складу не входитиме більше одного члена, який вийшов на пенсію. Якщо скарга чи позов подані проти державного службовця, член суду зі списку організації працівників також буде державним службовцем. Членом колегії не може бути працівник міністерства або контролюючого органу, до якого належить особа, яка вчинила дисциплінарний проступок. Уряд має право встановити додаткові обмеження щодо складу суду, який розглядає справу обвинуваченого, який є працівником контролюючого органу (ст. 6 Закону 5723)[1083].

Окремо діють Дисциплінарні комісії у складі трьох державних службовців кожна, обов'язком яких є судження державних службовців за дисциплінарні проступки, що визначені Міністром юстиції з цього питання у нормативних актах, за винятком правопорушень, зазначених у пунктах (3)–(6) статті 17 Закону, які буде проаналізовано нижче. Формування комісій також здійснює Міністр юстиції на підставі списків, які подаються Уповноваженим з питань державної служби та профспілкою держслужбовців, яка є найчисельнішою. Створення Дисциплінарних комітетів та призначення їхніх членів не применшує авторитету суду. Голова Верховного Суду Ізраїлю може призначати дисциплінарні комітети з конкретної справи або з будь-якої справи, а також він може обмежувати повноваження Дисциплінарного комітету міністерствами, підрозділами в межах конкретного міністерства, певною територією штату чи місцевого органу влади, або спеціальними типами працівників чи правопорушень – все, що він вважає за доцільне за обставин справи.

Представництво позову у Трибуналі щодо державного службовця здійснює Державний прокурор або особа, уповноважена ним чи Комісаром державної служби. Комісаром можуть призначатись слідчі, які

[1083] Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

діятимуть відповідно до вказівок Прокурора. Якщо Прокурор не дав слідчому вказівки з конкретної справи, Комісар Служби може дати її (ст. 14–15 Закону 5723)[1084].

Стаття 17 Закону 5723 встановлює перелік дій або бездіяльності, що кваліфікуються як дисциплінарні проступки, вчинені публічним службовцем, якщо він:

– вчинив діяння або поводився таким чином, що це зашкодило культурі дисципліни державної служби;

– не виконав обов'язки, покладені на нього як на державного службовця згідно з практикою, законом або положенням, або загальною чи спеціальною інструкцією, які поширювали свою дію на таку особу, або проявив недбалість у виконанні покладених на нього обов'язків, як зазначено вище;

– поводився негідно своєї посади державного службовця або поводився таким чином, що це могло зашкодити іміджу або добрій репутації державної служби;

– поводився нечесно під час виконання своїх обов'язків або у зв'язку з ними;

– отримав призначення на державну службу шляхом подання неправдивої інформації або приховав факти, що мають значення для справи, або отримав призначення шляхом застосування погроз, сили чи інших неприпустимих засобів;

– був засуджений за аморальний проступок, що тягне за собою ганьбу[1085].

Участь публічного службовця, щодо якого розпочато провадження, має низку процедурних прав та обов'язків. Скаргу до Комісії може подати Уповноважений з питань державної служби, спеціально уповноважена особа відповідного Міністра, якому підпорядковується така особа. У свою чергу особа, щодо якої подано скаргу, зобов'язана з'явитись на засідання Комісії у час та місці, які будуть визначені. Скарга до Дисциплінарного комітету, подана не від імені Уповноваженого з питань державної служби, подається йому, який у свою чергу передає її до Дисциплінарного комітету, до юрисдикції якого належить розгляд справи.

[1084] Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

[1085] Ibid.

За результатами розгляду скарги може бути прийнято одне із таких рішень відповідно до ст. 25 Закону 5723:

– зауваження;

– догана;

– позбавлення заробітної плати у розмірі, визначеному Комітетом, який не перевищує однієї дванадцятої частини нової заробітної плати працівника, на період, що не перевищує шести місяців; для цілей цього пункту «нова заробітна плата» – заробітна плата, за якою виплачувалася б пенсія працівника, якби він перебував на пенсії на день прийняття рішення;

– переведення на іншу посаду або інше робоче місце на обмежений час або без такого;

– пониження у званні або призупинення процедури переведення до вищого звання на визначений період, але не довше одного року.

Працівник, який вважає себе постраждалим від дисциплінарного стягнення, прийнятого Дисциплінарним комітетом, – за винятком попередження, – може оскаржити до суду рішення про застосування дисциплінарного стягнення або оскаржити суворість дисциплінарного стягнення не пізніше ніж через 30 днів з дати, коли йому було вручено документ, що містить вказану вище інформацію.

Дисциплінарний захід, ухвалений Дисциплінарним комітетом, не може бути виконаний до закінчення строку апеляції, а якщо апеляцію було подано – вона не може бути виконана до моменту винесення рішення судом за результатами її розгляду. Водночас, оскарження не перешкоджає виконанню рішення про негайне переведення працівника на іншу посаду або інше робоче місце (ст. 29 Закону 5723)[1086].

Окремо визначається процедура розгляду дисциплінарної справи Дисциплінарним трибуналом. Проте це питання вимагає окремого дослідження з огляду на особливості адміністративно-правового регулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності за рішенням Дисциплінарного трибуналу. Зазначимо, що аналізований нормативний акт передбачає дворівневу систему розгляду дисциплінарних стягнень: діяльність Дисциплінарної комісії та Дисциплінарного трибуналу. Їхній адміністративно-правовий статус хоч і відрізняється з огляду на особливості

[1086] Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

процедури, етапів розслідування, переліку стягнень, які застосовуватимуться до особи. Водночас, їх діяльність спрямована на повне, всебічне, об'єктивне та неупереджене розслідування обставин справи.

Закон про державну службу (обмеження політичної діяльності та збору коштів), 1959 р. (Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising) встановлює обмеження на здійснення публічними службовцями діяльності прямо чи опосередковано з політичними партіями. Враховуючи формування публічної служби в Ізраїлі, яка, фактично, виникла із середовища діяльності політичних партій, встановлення таких обмежень є природним продовженням політики держави на встановлення заборон для публічних службовців. Кнесет, за допомогою Комітету з питань праці та у паралельному повідомленні офіційного видання «Решумот», визначає типи працівників державної служби або осіб, що обіймають посади державної служби, до яких застосовуватимуться заборони, пов'язані з їх діяльністю. Відповідно до ст. 1 Закону такими обмеженнями є: загалом або на певний період:

- членство та участь у здійсненні керівництва партією чи її політичного органу;
- організація публічних зборів політичного характеру, очолення та виступати під час їх проведення;
- участь у демонстраціях чи акціях політичного характеру;
- участь у публічній агітації, письмово чи усно, на виборах до Кнесету, або до ради місцевого самоврядування, або на інших виборах[1087].

Окремо дається визначення поняття «виборчий орган», під яким слід розуміти орган, функцією або однією з його функцій якого є обрання кандидатів до Кнесету або на посаду Прем'єр-міністра чи міністра в Уряді, або на будь-яку посаду в місцевому органі влади, у Всесвітній сіоністській організації або в Єврейському агентстві для Палестини, за винятком прямих виборів, у яких беруть участь усі члени політичної партії або органу.

Особа, яка, будучи членом виборчого органу, призначена державним службовцем, припиняє свої повноваження як члена виборчого органу після її призначення. У випадку, якщо особа, в силу призначення на державну службу, припинила діяльність у виборчому органі, вона може поновити

[1087] Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising), 5719 (1959) URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_006.htm

свою діяльність у ньому після завершення служби в державному органі у день прийняття рішення про те, що особа втратила такий правовий статус (Поправка № 3 5761-2001)[1088].

Державний службовець не має права утримувати будь-які кошти, а також збирати чи приймати кошти, пожертвувані на будь-які інші цілі, окрім Державного казначейства, та під час виконання своїх обов'язків. Разом із цим Уряд може дозволити дію, яка стосується фандрейзингу для суспільної мети загалом або для конкретного випадку. Така діяльність може здійснюватись виключно на підставі дозволу, про що робиться публікація в Офіційному віснику («Решумот»). Державний службовець, який порушує свої обов'язки, передбачені цим законом, підлягає дисциплінарній відповідальності. Важливим є окреслення переліку органів публічної влади у додатку до аналізованого Закону, професійна діяльність у якому є державною службою[1089].

Закон про публічну службу (обмеження після виходу на пенсію), 1969 р. (Public Service Law (Restrictions after Retirement)) встановлює обмеження для публічного службовця, який перебуває на пенсії та більше не перебуває на посаді у органі публічної влади[1090].

Перелік таких посад визначається Міністром юстиції. Особа, що завершила публічну службу, вийшла на пенсію, належала до категорії посад, яких Міністр юстиції за погодженням із Комітетом з питань праці Кнесету визначив як такі, що в силу попередньо виконуваних ними повноважень не може здійснювати представництво в органах публічної влади особи, щодо якої здійснювалась її професійна діяльність, доки не минув один рік з дня припинення відносин підпорядкування. Таке обмеження діє протягом 1 року після залишення посади. Таке обмеження не застосовується в жодному з наступних випадків: минув один рік з моменту виходу працівника на пенсію; дозвіл на отримання права надано відповідно до цього закону.

Відповідно до ст. 4 Закону Уряд, за схваленням Комітету Кнесету з питань праці та соціального забезпечення, може визначити в опублікованому в «Решумот» повідомленні посади на державній службі – серед

[1088] Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising), 5719 (1959) URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_006.htm

[1089] Ibid.

[1090] Civil Service Law (Restrictions after Retirement), 5729 (1969). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k3_001.htm

посад, на які призначення здійснюється законом, Урядом або з його схвалення, – для яких може бути наказано, що замість попередніх заборон та обмежень до них застосовуватимуться інші заборони та обмеження, як зазначено у підрозділі[1091].

Цікавим є той факт, що на прохання кандидата про призначення на посаду, передбачену вищезазначеним попереднім абзацом, Комісар державної служби може, відповідно до правил, письмово вказати йому до призначення на посаду, що замість заборон та обмежень, усіх або деяких з них, до нього після виходу на пенсію з цієї посади застосовуватимуться інші заборони та обмеження, як зазначено в інструкції. Така інструкція може також передбачати умови або обмеження щодо виконання обов'язків кандидата.

Перевірка додержання вимог законодавства про публічну службу в частині заборон після виходу на пенсію схвалюється Комітетом Кнесету з питань праці та соціального забезпечення та здійснюється Уповноваженим з питань державної служби.

Особа, яка вийшла у відставку зі служби солдата Армії оборони Ізраїлю або зі служби поліцейського в Поліції Ізраїлю, не підпадає під дію Розділу 4, окрім випадків та умов, визначених Міністром юстиції у нормативних актах, після консультації з Міністром оборони або Міністром поліції, залежно від обставин[1092].

Іще одним важливим документом є Положення про державну службу («Такшир»). За своєю структурою, природою та значенням він є узагальненням актуального стану законодавства у цій сфері, з елементами аналітичних висновків, окремих рішень Верховного Суду Ізраїлю. Його підготовкою та публікацією займається Комісія з питань державної служби (близький аналог Національного агентства України з питань державної служби – авт.).

Структура документа наступна: оновлені тексти законів і нормативних актів, що стосуються державної служби; умови праці; визначення та тлумачення термінів; порядок заповнення штатних посад, включаючи внутрішні та міжміністерські конкурси; обмеження при прийомі на роботу,

[1091] Civil Service Law (Restrictions after Retirement), 5729 (1969). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k3_001.htm

[1092] Ibid.

випробувальний термін, врегулювання конфлікту інтересів, медична придатність та громадянство тощо.

З огляду на динамічний розвиток законодавства про публічну службу та вплив системи загального права, де судовий прецедент має істотне значення, видання «Такширу» є невід'ємною складовою модернізації законодавства про публічну службу[1093].

Висновки

Отже, сформована в Україні система законодавства, якою визначається адміністративно-правовий статус інституту публічної служби, хоча й має окремі недоліки, які не в останню чергу обумовлені триваючою війною та одночасним виконанням комплексних завдань із модернізації системи публічного управління в контексті євроінтеграційного поступу нашої держави, проте загальна парадигма її розвитку має чіткі горизонти реалізації.

Виклики, які стосуються як відновлення конкурсів на заміщення вакантних посад публічної служби, так і вирішення кадрової проблеми, є складними та комплексними. Проте їх вирішення можливе завдяки вивченню та врахуванню зарубіжного досвіду країн, що мають досвід тривалих військових конфліктів, які виникали через відсіч агресорам, що посягали на їхню незалежність. При цьому така протидія відбувалась не лише на полях битв, але й у стінах органів публічної влади, які займались щоденною діяльністю із забезпечення виконання різних функцій держави, що спрямовані на захист прав і свобод людини. Саме такою державою є Ізраїль.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в умовах війни в Україні та Державі Ізраїль має суттєві відмінності, що обумовлено історичними, культурними, економічними та демографічними особливостями. Водночас, публічна служба в обох країнах є інститутом, що забезпечує реалізацію суспільного блага, приватного інтересу індивіда та публічного інтересу групи індивідів, спільноти осіб, які проживають на певній території, на основі верховенства права, законності, розсуду та інших принципів права, що сформовані західною правовою традицією.

Зважаючи на досвід функціонування публічної служби в умовах війн, які велися та, на жаль, ведуться Державою Ізраїль для збереження своєї

[1093] Rules, procedures, and guidelines for general managers and their equivalents in public service. 2020. URL: https://go.gov.il/CeosGuideLines2020

незалежності, українське адміністративне право в частині забезпечення функціонування публічної служби може використати вже діючі та перевірені на практиці механізми, що діють в Ізраїлі, зокрема в частині вдосконалення механізму добору на публічну службу, реформи пенсійного забезпечення публічних службовців, яка б враховувала не лише стаж роботи, але й досвід, обсяг виконуваної діяльності. Важливим є створення прозорої процедури накладення дисциплінарних стягнень, можливості їх оскарження як у позасудовому, так і судовому порядках. Заборони, які поширюються на державних службовців в Ізраїлі після припинення діяльності на відповідній посаді, можуть бути детально досліджені, оскільки українське законодавство має подібний механізм обмежень. Те саме стосується обмежень у діяльності політичних партій, акцій протесту та роботі у виборних керівних органах партії.

Розгалужена система органів, які наділені нормотворчими повноваженнями щодо вдосконалення інституту публічної служби в Ізраїлі, діяльність Верховного Суду не лише як найвищої судової інстанції, але і як органу, який допомагає формувати квазісудові органи, що розглядають справи, які пов'язані із вчиненням дисциплінарних проступків, утворюють єдиний адміністративно-правовий механізм, який впливає на розвиток цього різновиду людської діяльності. На нашу думку, її становлення та розвиток відбувається в парадигмі людиноцентризму, у чому проявляється її подібність до адміністративно-правового регулювання в країнах англо-саксонської та континентальної правових сімей.

Анотація

Розвиток інституту публічної служби як й інших інститутів адміністративного права постійно перебуває під впливом різноманітних зовнішніх факторів таких як економічна ситуація в державі, демографічний потенціал та оновлення корпусу публічних службовців, імплементація положень міжнародних та європейських документів які визначають загальні положення з оновлення функціонування публічної служби. Займаючи виключне місце серед інститутів адміністративного права, інститут публічної служби перебуває у постійному динамічному розвитку що обумовлюється й відповідною політичною ситуацією в країні.

На європейському континенті впродовж кількох десятків років активно формується парадигма функціонування публічної служби як одного із важливих елементів механізму держави який спрямовує діяльність

для реалізації та захисту прав й свобод індивіда у публічно-правових відносинах. Досягнення відповідного рівня функціонування публічної служби у окремих країнах Європи централізовано забезпечується в межах функціонування Європейського Союзу. Європейська правова традиція сформувала основу для розуміння публічної служби як виду професійної діяльності яка здійснюється особами з відповідною підготовкою та кваліфікацією що спрямовують свою діяльність як для реалізації покладених на них повноважень із забезпечення діяльності усього механізму держави так й задля сприянні конкретній людині реалізувати свої суб'єктивні права.

Доведено, що формування публічної служби у незалежному Ізраїлі відбувалось за допомогою осіб які отримали вищу юридичну освіту у провідних правничих школах Америки, Великобританії та Європи. Встановлено, що система законодавства про публічну службу має подібні інститути та норми якими встановлюється визначення публічної служби, види публічних службовців, порядок вступу для її проходження. Окремо регулюється питання проходження служби у різних органах публічної влади, дипломатичного корпусу. Подібно до українського законодавства про запобігання корупції ізраїльське законодавство про публічну службу має необхідні правові механізми перевірки майнового стану особи до вступу на публічну службу, під час її проходження та після звільнення чи виходу на пенсію. Істотне місце займають положення законодавства яким визначаються особливості управління людськими ресурсами.

У цьому контексті ізраїльський досвід може бути використаний задля вдосконалення окремих аспектів адміністративно-правового регулювання публічної служби що матиме наслідком позитивний вплив як на доктрину адміністративного права так й на формування пропозицій стосовно змін чи оновлення законодавства у цій сфері.

***Ключові слова**: публічна служба, міжнародні та європейські правові стандартів, порівняльно-правовий аналіз, ізраїльський досвід.*

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 742. С. 65–68.

2. ВККСУ оголосила про початок наймасштабнішого добору на посади суддів місцевих судів. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/press/news/1722207/ (дата звернення: 18.11.2025).

3. Вплив звільнення державних службовців на реформу державного управління: судова практика. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: https://parlament.org.ua/analytics/vplyv-zvilnennya-derzhavnyh-sluzhbovcziv-sudova-praktyka/ (дата звернення: 24.11.2025).

4. Державне управління в Україні: оцінка відповідно до принципів державного управління. Звіти моніторингу SIGMA. *Видавництво ОЕСР*. Париж, 2024. DOI: https://doi.org/10.1787/078d08d4-en.

5. Деякі питання проведення класифікації посад державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.04.2025 № 369. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-п#Text (дата звернення: 24.11.2025).

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 147.

7. Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 6. С. 145.

8. Інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах. Публічний портал Національне агентство України з питань державної служби. URL: https://public.nads.gov.ua/about (дата звернення: 24.11.2025).

9. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 31 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 17.11.2025).

10. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

11. Колпаков В. К. Адміністративне право: генезис інституціоналізаці. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (І). С. 138. URL: https://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2012-1/21.pdf

12. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 13.11.2025).

13. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 17.11.2025).

14. Національне агентство України з питань державної служби оприлюднило кількісний склад державних службовців за перший квартал

2025 року. Національне агентство України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/news/nads-opryliudneno-kilkisnyi-sklad-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-za-pershyi-kvartal-2025-roku (дата звернення: 24.11.2025).

15. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ : ДРІДУНАДУ, 2008. 20 с.

16. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 7 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 17.11.2025).

17. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2014 № 500 : станом на 21 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п#Text (дата звернення: 24.11.2025).

18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 13.11.2025).

19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 18.11.2025).

20. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII : станом на 20 серп. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text (дата звернення: 17.11.2025).

21. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX : станом на 14 черв. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text (дата звернення: 18.11.2025).

22. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII : станом на 7 верес. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text (дата звернення: 18.11.2025).

23. Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 27.05.2020 № 622-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-р#Text (дата звернення: 24.11.2025).

24. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Кабінет Міністрів України. № 13478 від 15.07.2025. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801

25. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Кабінет Міністрів України. № 13478 від 15.07.2025. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801

26. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 18.

27. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. 4 (9–10). С. 74.

28. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. К. : Ваіте, 2018. 826 с.

29. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998.

30. Barkai H. The Public, Histadrut, and Private Sectors in the Israeli Economy, in The Falk Project for Economic Research in Israel: Sixth Report, 1961–1963. Jerusalem: The Falk Project for Economic Research in Israel. 1964. P. 25.

31. Civil Service (Appointments) Law. 5719 (1959). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_001.htm

32. Civil Service (Discipline) Law, 5723 (1963). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k2_001.htm

33. Civil Service (Pensions) Law [Consolidated Version] (1970). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221_001.htm

34. Civil Service Law (Restrictions after Retirement), 5729 (1969). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k3_001.htm

35. Civil Service Law (Classification of Party Activity and Fundraising), 5719 (1959). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_006.htm

36. Education at a Glance 2024: OECD Indicators. Paris : OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/c00cad36-en.

37. Fukuyama F. State-Building. Cornell University Press, 2004. P. 122.

38. Galnoor I. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms. NY: Routledge. 2011. URL: https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185

39. Galnoor I. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions, and Reforms. NY : Routledge, 2011. URL: https://www.routledge.com/Public-Management-in-Israel-Development-Structure-Functions-and-Reforms/Galnoor/p/book/9781138870185

40. Galnoor Y., Blander D. The Political System in Israel. Tel Aviv, Jerusalem, and Rishon Leziyyon : Sapir College, Am Oved, and the Israel Democracy Institute [Hebrew]. Vol. 2. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/261877220_Itzhak_Galnoor_Dana_Blander_The_Political_System_of_Israel_Am_Oved_and_The_Israel_Democracy_Institute_Dec_2013_2_vol_Hebrew/citations

41. Improving Governmental Management. *Management Bulletin*. 1974. № 4–6. Pp. 122–124.

42. Israel's Basic Laws, 1958–2018. URL: https://israeled.org/israels-basic-laws/?gad_source=1&gad_campaignid=22588673882&gbraid=0AAAAAqrH3ein4S0rVy-w6sTUduFO8bIoa&gclid=Cj0KCQiAxJXJBhD_ARIsAH_JGjjRjNhv8k6q4UlO7gX712Eg7_Hw9zx8aTW0u2jzMv-y2RpKGts6dcIaAjeIEALw_wcB

43. Nachmias D., Sened I. Reform in Governmental Administration in Israel. In D. Nachmias & G. Menahem (Eds.). Jerusalem : The Israel Institute for Democracy [Hebrew]. 1991. Pp. 117–157. P. 60.

44. Oser J., Galnoor, I. Policy analysis evolution in Israel: Building administrative capacities. In G. Menahem & A. Zahavi (Eds.), Policy analysis in Israel. Bristol : Policy Press, 2016. Pp. 37–54.

45. Pollit C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 2017. 388 p.

46. Rules, procedures, and guidelines for general managers and their equivalents in public service. 2020. URL: https://go.gov.il/CeosGuideLines2020

47. The Arrangements Law. The Knesset Lexicon. URL: https://main.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/hesderim.aspx