

Я. Ю. Цимбаленко,

к. держ. упр., доцент, уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції

КПІ ім. Ігоря Сікорського, Національний технічний університет України

"Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського"

докторант кафедри національної економіки та публічного управління КНЕУ ім. Вадима Гетьмана

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0442-7549>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.14.272

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ВЕКТОР РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Y. Tsymbalenko,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Authorized Person for the Prevention and Detection of Corruption of Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute,

National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute"

Doctoral student at the Department of National Economy and Public Administration,

Vadym Hetman Kyiv National Economic University

REFORMING THE PUBLIC SERVICE AS A STRATEGIC VECTOR FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розглядається необхідність реформування публічної служби як ключового елементу модернізації системи публічного управління в Україні у контексті публічних перетворень та викликів. На основі історико-правового аналізу простежено еволюцію вітчизняної публічної служби — від ранніх форм врядування до сучасного етапу інституційних трансформацій. Увагу приділено пострадянському періоду, проблемам подолання спадщини номенклатурної системи та прагненню до впровадження європейських стандартів доброго врядування. Підкреслено, що публічна служба відіграє центральну роль у забезпеченні професійного, політично нейтрального та соціально відповідального функціонування державного апарату. Доведено, що реформування публічної служби є не просто адміністративною зміною, а стратегічним напрямом, що визначає ефективність, прозорість і легітимність публічного управління. Окреслено також значення правових, організаційних та ціннісних змін, які формують нову модель публічної служби в умовах демократизації та цифрової трансформації.

The article examines the need for reforming the public service as a key component in the modernization of Ukraine's system of public administration amid ongoing socio-political transformations, democratization processes, and the increasing influence of digital technologies. Drawing on historical and legal analysis, the study traces the evolution of the Ukrainian public service from early governance practices through the Soviet-era nomenklatura system to the current stage of institutional transformation. Special attention is given to the post-Soviet transition period, marked by efforts to dismantle the centralized bureaucratic legacy and align institutional frameworks with European standards of good governance. The study emphasizes that the public service plays a central role in fostering a professional, politically neutral, and socially responsible state apparatus capable of delivering public value.

The article contends that public service reform should be viewed not merely as a technical or administrative adjustment, but as a strategic transformation crucial for enhancing the efficiency, transparency, and legitimacy of public administration. A core argument is the need to reconceptualize the definition and scope of "public service" in Ukraine's legal and institutional context. The current formal definitions—such as those outlined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine—remain narrowly focused on state and municipal employees, overlooking the evolving complexity of modern governance. In today's context, public functions are increasingly shared with non-state actors, including civil society organizations, private-public partnerships, and international institutions. This expanded functional landscape necessitates a broader, more inclusive understanding of public service.

Furthermore, the article highlights the need to reconsider the role of public sector economic entities and other hybrid institutions that contribute to the execution of public tasks. Against this backdrop, the study advocates for the conceptual renewal of the public service model—grounded in democratic governance, inclusivity, service orientation, and institutional flexibility. Such a model should reflect Ukraine's commitment to European integration and support the development of a modern, multi-level system of public governance.

Ключові слова: публічна служба, публічне управління, реформа, добре врядування, демократичний перехід, інституційна спроможність, Україна.

Key words: public service, public administration, reform, good governance, democratic transition, institutional capacity, Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Реформування публічної служби є однією з ключових передумов становлення ефективної, відкритої та підзвітної системи публічного управління в Україні. В умовах демократичного транзиту, посилення ролі громадянського суспільства, цифровізації державних процесів та потреби у досягненні європейських стандартів врядування виникає нагальна потреба у трансформації моделі публічної служби — від адміністративно-командної до сервісно-орієнтованої, професійної та доброчесної.

Окремої уваги потребує питання уточнення та осучаснення змістовного наповнення поняття "публічна служба". Так, Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 3) містить досить формалізоване, функціонально обмежене визначення публічної служби, зосереджене на діяльності у межах державної влади, органів місцевого самоврядування та низки спеціалізованих служб (військова, дипломатична,

прокурорська тощо). Такий підхід відображає лише частину сучасного уявлення про публічну службу і не враховує трансформацій, які відбуваються у сфері публічного управління. Зокрема, сучасні виклики вимагають розширеного тлумачення цього поняття з урахуванням ролі недержавних суб'єктів, які залучаються до реалізації публічних функцій, делегованих державою або місцевими громадами. Ідеться про інститути громадянського суспільства, політичні партії, міжнародні організації, приватно-публічні партнерства тощо. Питання господарюючих суб'єктів публічного сектору також повинно бути розглянуто в контексті трансформації поняття публічна служба.

Таким чином, визначення публічної служби потребує концептуального оновлення, яке б відповідало реаліям демократичного врядування та багаторівневої системи управління в умовах європейської інтеграції. Це дозволить гармонізувати українську правову доктрину з європейськими підходами до формування публічної служби як відкритого, інклюзивного та функціонально гнучкого інституту.

Наукова проблема полягає у недостатній сформованості системного бачення публічної служби як повноцінного інституту публічного управління, здатного забезпечити ефективну реалізацію публічних функцій у демократичній правовій державі. Практичне завдання — розробка ефективних механізмів реформування публічної служби з урахуванням сучасних викликів, національного контексту та стандартів good governance, що має гуртуватися на сталому розумінні всіх залучених суб'єктів публічного управління.

Отже, переосмислення сутності, структури та функцій публічної служби є необхідним як з теоретичної, так і з прикладної точки зору, оскільки воно формує основи якісно нового рівня публічного управління в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика публічної служби як ключового елементу публічного управління активно досліджується у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Значну увагу цьому питанню приділяють українські дослідники, зокрема О. В. Петришин, В. Б. Авер'янов, Н. Р. Нижник, Т. І. Барабаш, В. С. Загороднюк, які у своїх роботах аналізують інституційні засади, еволюцію та нормативно-правове регулювання публічної служби в Україні. Визначальним є внесок в осмислення публічної служби як правового і управлінського явища, що формує фундамент для реалізації публічної влади та забезпечення доброго врядування.

Окремі дослідження (зокрема праці О. Ю. Оболенського, Т. В. Мотренка, К. Ващенко) присвячені проблемам професіоналізації державної служби, формування сучасних кадрових політик, мотиваційних механізмів, а також впливу європейських стандартів на трансформацію національної моделі публічного управління. Наголошується на важливості інституційної спроможності публічної служби як чинника демократичного розвитку та інтеграції України до європейського правового простору.

У контексті децентралізації і розвитку місцевого самоврядування дослідники (зокрема О. Юринець, А. Ткачук, І. Коліушко) аналізують муніципальну службу як складову публічної служби, акцентуючи на її автономності, особливостях функціонування на локальному рівні та потребі у стандартизації та професіоналізації.

Зарубіжні наукові підходи (G. Peters, C. Pollitt, T. Christensen, H. Bekke) зосереджені на концептах new public management, good governance та governance capacity. Вони розглядають публічну службу як багатокomпонентну систему, де ключову роль відіграє не лише структура, а й цінності: доброчесність, прозорість, інклюзивність, результативність.

Разом із тим, більшість наявних досліджень або фокусуються на окремих аспектах (кадрова політика, правовий статус, доброчесність), або обмежуються описом чинної нормативної бази. Водночас існує потреба у цілісному, концептуальному переосмисленні публічної служби як складного інституту публічного управління з рахуванням концепцій публічного права в умовах нових викликів — зокрема цифрової трансформації, зміни парадигми публічного управлі-

ння, зростання ролі громадянського суспільства та інтеграції України до європейського адміністративного простору.

Таким чином, незважаючи на наявність вагомої наукової бази, актуальним залишається завдання системного узагальнення наявних підходів і формування оновленої моделі публічної служби, яка б відповідала сучасним викликам і стратегічним цілям розвитку публічного управління в Україні.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою цієї статті є всебічне наукове обґрунтування реформування публічної служби як стратегічного напрямку розвитку публічного управління в Україні в умовах демократичних перетворень, цифрової трансформації та європейської інтеграції. У центрі дослідження — публічна служба як системоутворюючий інститут, що забезпечує ефективне функціонування публічної влади, реалізацію публічних політик і надання якісних публічних послуг.

Завдання, які поставлені для досягнення мети статті, передбачають:

- з'ясувати сучасні наукові підходи до визначення сутності публічної служби та виявити її відмінності від суміжних понять;

- оцінити наявне нормативне визначення публічної служби (зокрема в Кодексі адміністративного судочинства України) з урахуванням потреб розширеного функціонального тлумачення цього поняття;

- запропонувати концептуальні підходи до оновлення моделі публічної служби та її співвідношення із виконанням забезпечувальної функції підприємствами публічного секторів.

Таким чином, стаття має на меті не лише виявити проблемні аспекти функціонування публічної служби, а й сформулювати науково обґрунтовані орієнтири для її подальшого реформування як ключової складової модернізації публічного управління в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У сучасному етапі розвитку державності України питання реформування публічної служби набуває особливої актуальності у зв'язку з трансформацією моделі врядування, розширенням сфер публічного управління та посиленням ролі громадянського суспільства. В умовах демократизації, децентралізації та цифровізації публічна служба розглядається не лише як інструмент реалізації державної політики, а й як ключовий інститут забезпечення ефективності, відкритості та підзвітності публічної влади [1].

Протягом тривалого часу в українському правовому полі переважало ототожнення публічної служби з державною, що обмежувало її розуміння переважно рамками центральних органів влади. Проте із розвитком муніципального управління до поняття публічна служба еволюційно включається поняття служби в органах місцевого самоврядування. Також з появою нових форм взаємодії держави з недержавними суб'єктами, а також гармонізацією національного законодавства з європейськими стандартами виникає об-

’ективна потреба у перегляді сутнісних характеристик публічної служби.

У науковому дискурсі спостерігається еволюція підходів до визначення публічної служби: від вузько-організаційного до інституційно-функціонального. У цьому контексті публічна служба трактується як багаторівневе правове явище, що охоплює професійну діяльність осіб у державних, муніципальних та, у визначених випадках, недержавних структурах, які здійснюють публічно значущі функції.

Інститут публічної служби в Україні має глибокі історичні корені та формується під впливом багатовікових державотворчих процесів, зумовлених як внутрішніми суспільними потребами, так і зовнішніми викликами. Організаційні засади публічного управління на українських землях сягають доби Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, де зароджувались первинні форми управлінської діяльності та державної служби. Вплив правових традицій як Сходу, так і Заходу сприяв становленню своєрідної моделі публічного адміністрування, яка згодом набула конкретних рис у вигляді магдебурзького права — одного з перших правових інструментів локального самоврядування.

Подальший розвиток публічної служби набув особливого значення в період Української національної революції XVII століття, коли було сформовано козацько-гетьманську державу з елементами виборності, адміністративної і військової підзвітності, що за своїм устроєм значно випереджала численні європейські інституційні моделі. Проте у XX столітті інститут державної служби зазнав глибокої трансформації в умовах тоталітарного режиму. У складі СРСР публічна служба де-факто виконувала роль інструменту реалізації волі партійної номенклатури, втративши незалежність, прозорість та орієнтацію на публічний інтерес.

Із відновленням державної незалежності України у 1991 році перед державою постала стратегічна необхідність формування сучасної моделі публічного управління та переосмислення ролі публічної служби відповідно до демократичних принципів, засад верховенства права та принципів відкритого врядування. Конституційне закріплення статусу України як правової держави визначило ключові орієнтири для розбудови інституційної структури публічної служби як соціально-правового механізму реалізації повноважень органів публічної влади та взаємодії з громадянами [2].

На сучасному етапі публічна служба розглядається як ключовий чинник інституційної ефективності держави, здатний забезпечити стабільність публічного управління, підвищення якості надання публічних послуг та відновлення довіри громадян до влади. Упродовж останнього десятиліття в Україні відбувається послідовне реформування системи державного управління, що відповідає європейським стандартам good governance [3].

У цьому контексті значної ваги набуло схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2022—2025 роки (Розпорядження КМУ від 21.07.2021 № 831-р) [4], яка відповідає підходам Європейської рамки SIGMA та спрямована на модернізацію публічної служби шляхом її професіоналізації, деполітизації та цифровізації.

Таким чином, історична еволюція, соціально-політична трансформація та євроінтеграційні прагнення України формують підґрунтя для переосмислення публічної служби не лише як адміністративного інституту, а як стратегічного інструмента сталого демократичного розвитку. Це зумовлює необхідність системного наукового аналізу сучасного стану публічної служби, її трансформаційних процесів та відповідності європейським стандартам публічного управління.

Цей документ визначає стратегічні напрями трансформації державного управління, ґрунтуючись на таких принципах, як верховенство права, підзвітність, відкритість, професіоналізм публічної служби та цифрова інклюзивність [5]. Стратегія спрямована на формування ефективної, прозорої, інституційно сталої системи управління, здатної реагувати на виклики воєнного часу, глобальної нестабільності та запитів громадянського суспільства.

Особлива увага приділена розвитку інституту публічної служби як ключового чинника модернізації публічного управління. Запровадження прозорої кадрової політики, орієнтація на професіоналізацію публічної служби, посилення інституційної доброчесності — ці напрями виступають фундаментом оновленої моделі публічного врядування. У цьому контексті визначення публічної служби та окреслення суб’єктів служби набуває розширеного тлумачення, що виходить за межі вузького підходу, закріпленого в адміністративному процесуальному законодавстві, й охоплює сучасне розуміння служби як публічного інструменту реалізації державної політики.

Таким чином, Стратегія реформування державного управління на 2022—2025 роки відіграє роль не лише програмного документа, а й цілісної концептуальної основи для науково обґрунтованого оновлення публічного управління в Україні, яке відповідає стандартам демократичного врядування, принципам сталого розвитку та суспільної довіри [4].

Професор О. В. Петришин, спираючись на результати власних досліджень у галузі теорії держави і права, обґрунтовує розширене тлумачення поняття публічної служби. Зокрема, на його думку, до сфери публічної служби слід відносити не лише державну та муніципальну служби, але й інші форми професійної діяльності, пов’язані з реалізацією публічних інтересів. Йдеться, зокрема, про службу в недержавних структурах — таких як громадські організації, політичні партії, а також певні категорії працівників приватного сектору, діяльність яких має суспільно значущий характер або спрямована на виконання функцій, подібних до публічних.

Такий підхід засвідчує актуальність переосмислення меж публічної служби в умовах трансформації сучасного суспільства, зростання ролі громадянського сектору та партнерських моделей взаємодії між державою і недержавними інституціями.

У сучасних умовах цифрової трансформації та зростання ролі партнерських моделей взаємодії між державою й громадянським суспільством, цей вид служби набуває дедалі більшої актуальності та потребує нормативного осмислення.

З огляду на викладене, публічна служба постає як складне багаторівневе явище, що охоплює широкий спектр інституційних форм і функціональних ролей, і вимагає комплексного підходу до її правового регулювання та концептуального переосмислення в контексті європейських стандартів публічного управління.

Поняття публічної служби в українському правовому полі має багатокомпонентну природу та регулюється низкою нормативно-правових актів, зокрема тими, що стосуються органів державної влади та місцевого самоврядування. Разом із тим, більш конкретне нормативне визначення цього явища міститься у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою публічна служба охоплює діяльність осіб, що займають державні політичні посади, професійну діяльність суддів, прокурорів, проходження військової, альтернативної (невійськової), дипломатичної служби, а також інші види державної служби, включно зі службою в органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування [6].

Виходячи з такого нормативного підходу, публічну службу в Україні доцільно класифікувати за видами, що відображають її інституційну, функціональну та організаційно-правову структуру. Така класифікація дає змогу більш чітко окреслити межі публічної служби та визначити особливості правового статусу її суб'єктів.

Державна служба охоплює професійну діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади — законодавчої, виконавчої та судової — та забезпечують реалізацію функцій держави, включаючи адміністративні, управлінські, регуляторні й контрольні завдання.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) передбачає діяльність посадових осіб, уповноважених діяти від імені територіальних громад. Її мета — реалізація повноважень органів місцевого самоврядування задля задоволення публічних інтересів на місцевому рівні.

Мілітаризована служба являє собою особливу форму публічної служби, яка охоплює військову, правоохоронну та інші спеціалізовані державні служби, що функціонують в інституціях, відповідальних за національну безпеку, оборону, правопорядок та громадську безпеку (Збройні Сили України, Національна поліція, Служба безпеки України тощо).

Служба у недержавних структурах охоплює діяльність осіб, які виконують публічні функції в межах дипломатичної служби, міжнародних організацій, політичних партій, громадських об'єднань або в інших суб'єктах, що реалізують або делегують владні повноваження. Дискусійним є питання долучення до поняття публічної служби діяльність працівників державних та комунальних підприємств, які, хоч і не здійснюють безпосередньо владних функцій, однак виконують важливу роль господарюючих суб'єктів у публічному секторі, що полягає у забезпечувальній функції діяльності держави та місцевого самоврядування. Такі підприємства забезпечують реалізацію соціально значущих послуг, функціонування критичної інфраструктури, стабільність економічного сектору в межах державної політики, що об'єктивно зумовлює можливість їхнього включення до поля ширшого розуміння публічної служби як інструменту комплексного забезпечення публічного інтересу.

Під час взаємодії з органами влади, судовими органами, дипломатичними установами, органами місцевого самоврядування та юридичними особами публічного права часто виникає питання щодо наукового розмежування статусу державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, а також діяльності юридичних осіб публічного та, у деяких випадках, приватного права, як суб'єктів публічних відносин.

Згідно з чинним законодавством України, єдиним нормативно визначеним критерієм класифікації юридичних осіб на юридичних осіб публічного та приватного права є порядок їх створення. Відповідно до ст. 81 Цивільного кодексу України, юридичні особи публічного права утворюються на підставі актів органів державної влади або органів місцевого самоврядування, тоді як юридичні особи приватного права засновуються на підставі установчих документів приватними суб'єктами. Таким чином, національна правова система орієнтована на формально-юридичний підхід до класифікації суб'єктів права.

Однак сучасна правова практика вимагає ширшого, змістовного аналізу статусу юридичних осіб, з урахуванням міжнародно-правових стандартів, насамперед практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Варто зазначити, що практика ЄСПЛ є офіційним джерелом права в Україні відповідно до ст. 1 Закону України "Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року" [7] та частин 1 і 5 статті 17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" [7]. У своїх висновках ЄСПЛ проводить розмежування між "урядовими" та "неурядовими" організаціями не лише за формальними ознаками, а передусім на основі функціонального підходу. Для визначення правового характеру організації ЄСПЛ аналізує низку параметрів, серед яких юридичний статус організації та джерело її заснування (закон, підзаконний акт, установчі документи), обсяг прав, які надаються юридичній особі, включно з повноваженнями у сфері публічного управління або контролю, характер діяльності організації, її функціональне призначення та взаємозв'язок з публічними функціями держави, контекст здійснення діяльності, зокрема ступінь її втручання у сферу публічних інтересів, а також рівень незалежності від органів влади, включаючи організаційну, функціональну, фінансову та кадрову автономію.

Застосування такого підходу дозволяє диференціювати юридичних осіб не лише з позицій формального правового статусу, а й з урахуванням реального характеру їхньої діяльності та взаємозв'язку з суб'єктом публічного управління.

У контексті інтеграції європейських стандартів належного врядування (good governance) у національну правову систему України актуалізується потреба у сутнісному переосмисленні публічної служби як категорії публічного права та елемента публічного управління [3]. Традиційно у вітчизняній правовій доктрині поняття публічної служби ототожнювалося з державною службою, обмеженою рамками діяльності органів виконавчої влади та їх апаратів. Такий підхід сформувався під впливом пострадянських управлінських моделей і відображав уніфіковану вертикаль влади з жорсткою централізацією кадрової політики.

Проте трансформаційні процеси останніх десятиліть — децентралізація, цифровізація, розвиток інститутів громадянського суспільства — засвідчують об'єктивну потребу в оновленні змісту категорії "публічна служба" та перегляду суб'єктів публічних відносин, а також побудови комплексної моделі реалізації державної політики. У сучасному публічно-правовому дискурсі вона розглядається як комплексне багаторівневе явище, що включає державну, муніципальну та певні форми служби у недержавному секторі, якщо така діяльність передбачає виконання публічних функцій.

Служба в широкому значенні постає як вид професійної діяльності, спрямованої на забезпечення функціонування публічного сектору через реалізацію управлінських, регуляторних, наглядових та сервісних функцій. Характерними її ознаками є: здійснення не виробничої, а переважно інтелектуальної праці; опрацювання інформації як основного ресурсу впливу; виконання обов'язків на оплатній основі; наявність публічно-правового статусу особи, що здійснює таку діяльність.

У цьому контексті публічна служба визначається як соціально-правовий інститут, що охоплює професійну діяльність осіб у системі публічного управління — як у державних і муніципальних органах, так і в інституціях, які делеговано реалізують публічні повноваження (наприклад, міжнародні організації, політичні партії, громадські об'єднання).

У межах сучасного публічного управління все більш актуальним стає питання розмежування публічної служби у вузькому правовому розумінні та господарської діяльності, що здійснюється в межах державного та комунального секторів. Особливе місце у цій площині займають державні й комунальні підприємства, які формально належать до публічного сектору, однак не є суб'єктами публічної служби у юридичному сенсі.

Працівники таких підприємств не здійснюють владних чи управлінських функцій, не приймають нормативно-владних рішень і не наділені публічно-правовим статусом. Їхня діяльність має переважно господарський, сервісний або технічний характер, що зумовлює їх правову природу як найманих працівників у господарюючих суб'єктах, а не як публічних службовців. Відповідно, трудові відносини у таких підприємствах регулюються переважно нормами трудового законодавства, а не спеціальними законами про державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування.

Разом з тим, важливо підкреслити, що діяльність державних та комунальних підприємств часто має суттєве суспільне значення. Це, зокрема, стосується підприємств у сферах критичної інфраструктури, енергетики, транспорту, зв'язку, водопостачання, поводження з відходами, житлово-комунального господарства тощо. Їхня ефективність безпосередньо впливає на якість життя населення, соціальну стабільність, безпеку держави, а також реалізацію державної політики в окремих секторах.

У зв'язку з цим постає об'єктивна необхідність чіткого науково-методологічного та нормативного розмежування між:

— публічною службою, яка передбачає наявність імперативних владних повноважень, спеціального правового статусу, публічно-правової відповідальності та службової етики;

— та господарською діяльністю в публічному секторі, яка має інструментальний характер і не є економічною частиною владного механізму реалізації публічних повноважень та забезпечувальним елементом реалізації державної політики.

Відсутність такого розмежування може спричинити плутанину в питаннях правового регулювання, кадрової політики, антикорупційних стандартів та інституційної підзвітності. Водночас доцільним виглядає запровадження гібридних моделей регулювання, які враховують особливу публічну роль підприємств у критично важливих секторах, наприклад через запровадження внутрішніх кодексів етики, механізмів прозорої підзвітності або спеціальних вимог до керівного складу таких підприємств, що будуть наслідувати стандарти етичного урядування в системі публічного управління.

Таким чином, в межах модернізації публічної служби та реформи публічного управління необхідно не лише формалізувати коло суб'єктів публічної служби, а й удосконалити підходи до розмежування форм службової та господарської діяльності в публічному секторі, що має важливе значення для ефективного функціонування публічного сектору в цілому.

Тобто сучасна доктрина публічної служби має спиратися не лише на формальні критерії (сфера діяльності, джерело фінансування, організаційно-правова форма), а й на змістовний аналіз функціонального навантаження відповідної господарюючої організації та ступінь її інституційної залежності від органів публічної влади. У цьому аспекті практика ЄСПЛ виступає важливим джерелом правової інтерпретації, зокрема щодо розмежування "урядових" і "неурядових" організацій.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022—2025 роки [4], ключовими пріоритетами модернізації публічної служби визначено професіоналізацію, цифрову трансформацію, забезпечення відкритості, прозорості та результативності діяльності публічних інституцій, а також приведення системи державного управління у відповідність до європейських стандартів належного врядування (good governance), закріплених у рамках Ініціативи SIGMA [9].

Особливої уваги у цьому контексті потребує питання правового статусу юридичних осіб публічного права, зокрема державних та комунальних підприємств, установ і організацій. Працівники таких суб'єктів, хоча формально й не мають публічно-правового статусу службовця у вузькому сенсі (ст. 1 Закону України "Про державну службу" [10]), часто виконують функції, що мають суттєве значення для забезпечення публічних потреб. Це стосується, зокрема, суб'єктів у сферах охорони здоров'я, транспорту, енергетики, житлово-комунального господарства тощо.

З огляду на це, постає потреба розмежування поняття: з одного боку — публічна служба як владна, професійна та інституційно оформлена діяльність в органах державної влади та місцевого самоврядування; з іншого — господарська діяльність юридичних осіб публічного права, що має забезпечувальний характер і реалізується через виконання технічних, управлінських або виробничих функцій.

При цьому необхідно враховувати практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), який у своїх рішеннях на-

голошує на необхідності змістовного аналізу юридичного статусу організацій, їхньої ролі у публічному механізмі та ступеня незалежності від органів державної влади [7].

Таким чином, реформування публічної служби в Україні має передбачати не лише кадрову і цифрову трансформацію, але й перегляд інституційної взаємодії з юридичними особами публічного права. Такий підхід дозволить сформувати цілісну, багатовимірну ефективну модель публічного управління, яка буде відповідати вимогам розвитку демократичної правової держави, що має економічну основу, зокрема в особі підприємств публічного сектору, та очікуванням суспільства.

Література:

1. ОЕСР. Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. Париж: OECD Publishing, 2024. URL: <https://www.sigmaweb.org/uk/publications/b0dd70ef-uk.html> (дата звернення: 02.07.2025).
2. Юхно І. В. Трансформація системи державного управління в контексті змін до Конституції України: постановка завдання наукового дослідження. Дніпровський науковий журнал державного управління, психології, права, 2021, № 5, с. 108—112. <https://doi.org/10.51547/prpp.dp.ua/2021.5.17>
3. Павлов Н. С. Концепція належного врядування: сучасне розуміння та стан її реалізації в Україні. Південноукраїнський юридичний журнал, 2022, Т. 4, № 3, с. 3—7. <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.3.1>
4. Стратегія реформування державного управління України на 2022—2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p> (дата звернення: 02.07.2025).
5. Vasylieva O. I., Yefimenko I. V., Pavliuk K. V. Ukrainian Civil Service: Implementation of the Public Administration Reform Strategy in Ukraine. En.wikipedia.org, 5journals.aserspublishing.eu, Eu-scienc, 2020.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. Ст. 446.
7. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.07.2025).
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 02.07.2025).
9. OECD/SIGMA. Principles of Public Administration. Paris: OECD Publishing, 2019. URL: <https://www.sigmaweb.org> (дата звернення: 27.06.2025).
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

References:

1. OECD/SIGMA (2024), Public Governance in Ukraine: Assessment against the Principles of Public Administration, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b0dd70ef-uk>.

2. Yuhno, I. V. (2021), "Transformation of the public administration system in the context of amendments to the Constitution of Ukraine: Setting the task of scientific research", Dnipro Scientific Journal of Public Administration, Psychology, and Law, vol. 5, pp. 108—112.

3. Pavlov, N. S. (2022), "The concept of good governance: Modern understanding and the state of its implementation in Ukraine", Southern Ukrainian Law Journal, vol. 4 (3), pp. 3—7.

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Order "Strategy for Public Administration Reform of Ukraine for 2022-2025", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p> (Accessed 2 July 2025).

5. Vasylieva, O. I., Yefimenko, I. V. and Pavliuk, K. V. (2020), Ukrainian Civil Service: Implementation of the Public Administration Reform Strategy in Ukraine, ASERS Publishing, Craiova, Romania.

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2005), "The Code of Administrative Proceedings of Ukraine", Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, Art. 446, pp. 35—36.

7. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр> (Accessed 2 July 2025).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2006), The Law of Ukraine "On Enforcement of Judgments and Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (Accessed 2 July 2025).

9. OECD/SIGMA (2019), Principles of Public Administration, OECD Publishing, Paris, France, available at: https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html (Accessed 2 July 2025).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Civil Service", Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 4, Art. 43.

Стаття надійшла до редакції 03.07.2025 р.

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net

 viber: +38 050 3820663