

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

КЕРДЗЕВАДЗЕ ІННА РАМАЗІВНА

УДК [35.087] (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Ковальська Віта Володимирівна,

Науково-дослідний інститут публічного права,
завідувач відділу проблем публічного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративної діяльності

кандидат юридичних наук

Курко Олександр Миколайович,

Прокуратура Київської області,

прокурор відділу нагляду за додержанням законів територіальними органами поліції при провадженні досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення

Захист відбудеться «27» жовтня 2017 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «19» вересня 2017 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



К. М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Дослідження стану справ у сфері державної служби є ключовим елементом розвитку будь-якої держави, оскільки саме вона є єдиним надійним механізмом, діяльність і організація якого спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів особи. Державна служба становить зміст інституту держави, формує засади суспільної життєдіяльності, в демократичних державах завжди соціально орієнтована. Державна служба України – це той інститут, який покликаний забезпечити законність політичних рішень, створити належні умови для реалізації прав і свобод людини і громадянина, підвищити ефективність діяльності державних службовців до рівня європейських стандартів. На сьогодні, згідно зі Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки, система державної служби України не відповідає потребам країни у проведенні реформ у різних сферах державної політики, а також європейським стандартам належного управління державою. Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних з державною службою. Відповідно до показників Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (за 2016 рік) Україна посідає 130 місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання». Комплексний характер досліджуваної проблеми призводить до очевидного: досліджувана тематика організації Державної служби України та пошук шляхів її вдосконалення не можуть бути розкриті без звернення до положень, які мають загальнотеоретичне і методологічне значення. Тематика державної служби була і залишається однією з центральних в адміністративно-правовій науці.

З огляду на це одними з актуальних наукових і практичних завдань, що потребують вирішення, є з'ясування положень адміністративно-правового регулювання державної служби, визначення особливостей системи управління державною службою, знаходження шляхів удосконалення адміністративно-правових засад державної служби.

Окремі аспекти адміністративно-правових засад державної служби досліджувались у наукових працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, Ю. В. Гаруста, І. П. Голосніченка, О. В. Джафарової, О. Ю. Дрозда, С. Д. Дубенко, Р. А. Калюжного, В. В. Ковальської, А. Т. Ковальчука, Ю. М. Козлова, І. Б. Коліушко, О. Л. Копиленка, В. В. Копейчикова, А. М. Куліша, Є. В. Курінного, О. М. Курко, К. Б. Левченко, Г. І. Лелікова, В. Я. Малиновського, А. А. Манжули, В. М. Манохіна, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, І. М. Пахомова, О. В. Петришина, А. О. Селіванова, Є. Ю. Соболя, Ю. А. Тихомирова, Є. С. Чернонога, В. О. Шамрая, В. К. Шкарупи, К. І. Чижмарь, А. Г. Чубенка, М. К. Якимчука, О. М. Якуби та інших учених. Однак єдиного підходу до розуміння

адміністративно-правових засад державної служби у науці адміністративного права так і не вироблено, більшість питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням державної служби, досі не розроблено, відповідно, залишилися невирішеними проблеми теоретичного, організаційного й правового характеру такої діяльності.

Таким чином, необхідність удосконалення правових засад державної служби, недостатність комплексних наукових досліджень у даній царині, недосконалість правового закріплення організації діяльності у сфері державної служби та системи управління державною службою обумовлюють актуальність і вказують на необхідність комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних з визначенням адміністративно-правових засад державної служби України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р., Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р., Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затвердженої розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р., Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затвердженої розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. Дисертація перебуває у руслі реалізації наукової теми «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Пріоритетних напрямів науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у визначенні сутності, змісту та особливостей адміністративно-правових засад державної служби України, а також окресленні шляхів їх розвитку та вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- здійснити історико-правовий огляд становлення та розвитку державної служби України;
- з'ясувати принципи державної служби України;
- уточнити завдання і функції державної служби України;
- охарактеризувати нормативно-правове забезпечення державної служби України;
- визначити систему управління державною службою України;
- надати характеристику особливостям вступу на державну службу України;

- окреслити підстави та порядок проходження і припинення державної служби України;
- охарактеризувати особливості контролю у сфері державної служби України;
- вивчити зарубіжний досвід функціонування державної служби та з'ясувати можливості його впровадження в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час функціонування державної служби.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади державної служби України.

Методи дослідження. Дисертаційне дослідження ґрунтується на комплексі філософських, сучасних загальних і спеціальних методів наукового пізнання, які застосовувались з урахуванням особливостей об'єкта та предмета дослідження. Основними спеціальними правовими методами дослідження стали: логіко-семантичний, системно-структурний, історичний і догматичний аналіз, формально-логічний, статистичний, порівняльно-правовий. Так, *логіко-семантичний* метод сприяє уточненню понятійного апарату (розділи 1–3), визначенню завдань і функції державної служби (підрозділ 1.3), з'ясуванню принципів державної служби (підрозділ 1.2). Завдяки застосуванню методу *історичного аналізу* здійснено історико-правовий огляд становлення та розвитку державної служби (підрозділ 1.1), *системно-структурний* метод використано для характеристики нормативно-правового забезпечення державної служби (підрозділ 2.1), з'ясування системи управління державною службою (підрозділ 2.2), визначення особливостей контролю у сфері державної служби (підрозділ 3.1). *Формально-догматичний* аналіз уможливив виявлення недоліків правового регулювання порядку вступу, проходження та припинення державної служби (підрозділи 2.3, 2.4). За допомогою *формально-логічного* методу сформульовано висновки та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правових засад державної служби (розділи 2, 3). У дисертації також використано *порівняльно-правовий* метод – для дослідження правового регулювання державної служби в зарубіжних країнах і з'ясування можливостей його використання в Україні (підрозділ 3.2). *Статистичний і документальний* аналіз застосовувались для виявлення закономірностей, невідповідностей, взаємозалежностей правового регулювання державної служби України.

Науково-теоретичну базу дослідження становлять наукові праці фахівців у галузі теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, які визначають правові засади державної служби України. Також, дисертант звертався до праць і законодавства окремих зарубіжних країн, досвід яких може бути корисним для України.

Інформаційною та емпіричною основою дослідження є узагальнення практики у сфері державної служби України, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація однією з перших у комплексі порушених питань визначає адміністративно-правові засади державної служби України. Автором сформульовано та обґрунтовано низку положень і висновків, що мають значення для дослідження адміністративно-правових засад державної служби України, зокрема:

вперше:

- обґрунтовано дуалістичну природу державної служби, у зв'язку з чим наголошено, що, з одного боку, сам інститут «державної служби» сформувався як засіб охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а, з іншого, – державні службовці діють на платній основі, надаючи адміністративні послуги, а, отже, однією з цілей державної служби є задоволення економічних потреб;

- з метою дотримання Конституції України, а також доступності та прозорості діяльності Національного агентства з питань державної служби України запропоновано на рівні закону визначити межі повноважень, функції, завдання та напрями діяльності вказаного органу;

удосконалено:

- поняття дисциплінарного провадження, під яким запропоновано розуміти процедуру, що ініціюється уповноваженою особою з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, здійснюється стосовно державних службовців, незалежно від категорії посади державної служби;

- класифікацію повноважень суб'єктів системи управління державної служби, яку можна поділити на декілька груп: повноваження щодо формування державної політики у сфері державної служби; повноваження щодо контролю та нагляду за діяльністю державних службовців; повноваження з попередження, виявлення та припинення правопорушень у сфері державної служби; повноваження з аналізу стану протидії правопорушенням, зокрема корупційним, у сфері державної служби та формуванню пропозицій щодо його покращення;

- визначення принципів державної служби, під якими запропоновано розуміти основні ідеї (правила та норми), на підставі та у відповідності з якими визначається структурна побудова й порядок виконання завдань у сфері державної служби;

- класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють державну службу, а саме: загальні та особливі; конституційні норми; норми міжнародно-правових актів; норми Закону України «Про державну службу»; норми спеціальних законів, що регулюють державно-службові правовідносини у конкретних сферах служіння державі; норми, що містяться в постановах Кабінету Міністрів України; положення нормативно-правових актів міністерств, служб, агентств України;

дістали подальшого розвитку:

- класифікація принципів державної служби на: принципи організації і функціонування; загальні, галузеві та інституційні принципи;
- зміст поняття «адміністрування» у сфері державної служби, під яким запропоновано розуміти скоординовану цілеспрямовану діяльність суб'єктів адміністрування сфери державної служби щодо реалізації своїх повноважень, спрямованих на якісне обслуговування громадян;
- рівні нормативно-правового забезпечення державної служби: перший – загальнообов'язкові норми та правила (Конституція та закони України, нормативні акти Президента та Кабінету Міністрів України); другий – відомчі нормативні акти з урахуванням специфіки діяльності конкретного державного органу;
- поняття «контроль» у сфері державної служби, під яким запропоновано розуміти перевірку законності та доцільності дій, а також, додержання службової дисципліни;
- класифікація державного контролю, що поділяється на: політичний, який здійснюють Президент України, Верховна Рада України, місцеві виборні органи; адміністративний, у якому виділяють два типи: ієрархічний – вищі органи управління контролюють нижчі; спеціальний – перевірки здійснюються органами прокуратури, Служби безпеки України, органами системи Міністерства внутрішніх справ України, Національним агентством з питань державної служби України тощо; судовий контроль здійснюють усі суди України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертаційному дослідженні висновки і пропозиції можуть бути використані у:

- *науково-дослідній діяльності* – для подальшого опрацювання проблемних питань адміністративно-правових засад державної служби України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);
- *правотворчості* – у ході вдосконалення чинного адміністративного законодавства, яке регулює питання державної служби України;
- *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення практики функціонування державної служби України (акт впровадження Черкаської обласної державної адміністрації);
- *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з курсів «Адміністративне право», вони вже використовуються під час проведення занять із зазначеної дисципліни у Міжрегіональній академії управління персоналом. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора (акт впровадження Міжрегіональної академії управління персоналом).

Апробація результатів дослідження. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення й висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичних конференціях, зокрема: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса,

2016), «Верховенство права в процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Одеса, 2017).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження відображено в п'яти статтях, опублікованих у фахових виданнях, з яких дві – у зарубіжних наукових виданнях, і двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (205 найменувань на 20 сторінках) та додатків. Основний обсяг дисертації становить 181 сторінку.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок із науковими планами та програмами, окреслюються мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, викладається наукова новизна, вказується на практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості, які свідчать про апробацію результатів дослідження та публікації.

Розділ 1 «Теоретична характеристика адміністративно-правових засад державної служби України» складається з трьох підрозділів, в яких здійснено історико-правовий огляд становлення та розвитку державної служби України; з'ясовано та охарактеризовано принципи, завдання і функції державної служби України.

У *підрозділі 1.1 «Історико-правовий огляд становлення та розвитку державної служби України»* наголошено, що кожна національна система державної служби унікальна за своїми культурно-історичними традиціями. Зазначено, для того щоб розвиватися і мати майбутнє необхідно знати своє минуле. З'ясовано, що за часів Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, управління на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, королівської Румунії державна служба ототожнювалась з властителем і близькими до нього особами. У часи Війська Запорозького, Української Народної Республіки, Української Держави, державного управління УРСР і насамкінець державної служби на початку становлення незалежної України державну службу трактували як діяльність адміністративної системи.

Підкреслено, що лише наприкінці ХХ ст. виник інтерес до інституту «державної служби» і прокотилася хвиля адміністративних реформ у Європі та Америці, а згодом і в Україні. Наголошено, що запорукою успішного розвитку України є консолідоване суспільство з сильною громадською позицією, яке опирається на історико-правовий шлях становлення країни.

У *підрозділі 1.2 «Принципи державної служби України»* підкреслено, що система державної служби повинна ґрунтувати всю свою діяльність на суворому дотриманні принципу верховенства права. Проаналізовано Європейські стандарти належного адміністрування, які сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління». З урахуванням принципів державної

служби визначено напрями її реформування. Розкрито етимологічне та лінгвістичне походження поняття «принципи». Визначено перелік основних принципів державної служби України, до яких належать: верховенства права, служіння Українському народу; суверенної волі народу; пріоритетності прав і свобод людини та гідних умов її життя; демократизму; соціальної спрямованості; законності; гуманності; відповідальності; єдності державної влади; політичної незалежності; поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову та гарантування місцевого самоврядування; рівності перед законом, міжнародного співробітництва та ін. Надано характеристику конституційним принципам і принципам з окремих законодавчих актів. Детальній характеристиці піддано принципи, закріплені в Законі України «Про державну службу». Особливо важливими для державної служби є принципи: забезпечення рівного доступу до державної служби, професіоналізму, доброчесності, політичної неупередженості. Підкреслено важливість дотримання принципу гендерної рівності під час вступу та проходження державної служби.

У підрозділі 1.3 «Завдання і функції державної служби України» зазначено, що належне виконання завдань і функцій державної служби, реалізація відповідних повноважень є наразі однією з найактуальніших проблем у загальному контексті здійснення реформ в Україні. З урахуванням конституційних завдань, які стоять перед державною службою, встановлено напрями її реформування. Детальному аналізу піддано наукові підходи та погляди законодавця щодо визначення аспектів державної служби: соціального, правового, морального, політичного, соціологічного, організаційного, процесуального. Конкретизовано цілі державної служби.

З'ясовано, що основними завданнями державної служби є утвердження й створення належних умов для повноцінної реалізації прав і свобод людини і громадянина, забезпечення суверенітету, незалежності, розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, якісного надання адміністративних послуг, забезпечення ефективного функціонування механізму держави, демократизація державної служби.

На підставі аналізу енциклопедичних джерел і точок зору науковців наголошено, що встановлення та характеристика мети та завдань державної служби являє собою загальну основу визначення її функцій. Розкрито та охарактеризовано основні функції державної служби. Визначено, що, незважаючи на поширений останнім часом ліберальний підхід до формування державної служби шляхом упровадження правових механізмів її децентралізації, деконцентрації, відкритості, гласності, важко уявити її на практиці без потужного і розгалуженого апарату. Підкреслено, що основне призначення державної служби – виконувати регламентовану законом регулятивну функцію, яка забезпечить стабільне існування держави і суспільства.

Розділ 2 «Адміністративно-правова регламентація організації державної служби України» містить чотири підрозділи, в яких охарактеризовано нормативно-правове забезпечення державної служби України, з'ясовано систему управління державною службою України; проаналізовано та розкрито підстави і порядок вступу, проходження та припинення державної

служби України.

У підрозділі 2.1 «*Нормативно-правове забезпечення державної служби України*» зазначено, що у світі немає країни, яка б не стикалася з труднощами організації державної служби. Підкреслено, що кожна держава намагається чітко регламентувати засади її здійснення. Проаналізовано та розкрито зміст ст. 38 Конституції України, яка передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Розкрито зміст окремих міжнародних актів, ратифікованих Верховною Радою України, які регламентують участь громадян у житті держави. Детально проаналізовано положення Закону України «Про державну службу», зокрема його дія/не дія на суб'єктний склад державних службовців. Доведено необхідність виключення із сфери дії Закону посад працівників центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; працівників центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; працівників центрів з нарахування та здійснення соціальних виплат; працівників архівних установ, архівів, архівних підрозділів, архівних відділів.

Для визначення ефективності Закону України «Про державну службу» підкреслено необхідність систематичного моніторингу стану його реалізації. Визначено перелік основних нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та виданих Президентом України, що регламентують засади державної служби. Надано характеристику нормам публічного права, а саме: нормам-дефініціям, які містять визначення певних понять і категорій; нормам-принципам, що закріплюють базові ідеї, які стосуються державної служби; визначально-установчим нормам, що встановлюють цілі та завдання державної служби та окремих її елементів. Відзначено норми-правила поведінки, які класифікуються на: уповноважуючі, зобов'язуючі, забезпечувальні, забороняючі та ін.

Наголошено на необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. Зроблено висновок, що нормативно-правове забезпечення державної служби України є достатнім. Підкреслено, що державна служба має, передусім, забезпечувати комплексне обслуговування з наданням широкого спектра послуг, які забезпечують надійну та стабільну взаємодію всіх учасників сфери державної служби. Разом з тим зазначено, що подальший розвиток державної служби має бути спрямований на вдосконалення законодавчого врегулювання, поліпшення умов, методів і форм забезпечення доступності до такого обслуговування.

У підрозділі 2.2 «*Система управління державною службою України*» за допомогою системного підходу здійснено співвідношення між поняттями «система», «організація» та «управління». Зазначено, що усвідомлення особливого відношення державної служби до цілісності держави загалом і державного апарату зокрема й зумовлює розгляд державної служби як організації. З'ясовано та розкрито різноманітні підходи до класифікації видів державної служби, надано їм характеристику залежно від обраного критерію класифікації. Охарактеризовано категорії посад державних службовців «А», «Б»,

«В». Обґрунтовано необхідність визначити поняття «нижча посада» і розмежувати значення таких понять, як «орган державної влади» та «апарат органу державної влади». Розкрито особливості такої категорії державних службовців, як «політичні діячі». На підставі аналізу наукових робіт відомих адміністративістів виокремлено та охарактеризовано підвиди державної служби.

З'ясовано суб'єктний склад системи управління державною службою України, який охоплює Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом. Детально проаналізовано діяльність кожного суб'єкта. Доведено важливість доповнення системи управління державною службою такими суб'єктами, як Президент України, Верховна Рада України. Зроблено висновок, що компетенція всіх суб'єктів системи управління державною службою зводиться до системи їхніх прав та обов'язків щодо забезпечення на основі позитивного національного та міжнародного досвіду державно-владної діяльності.

Підкреслено необхідність проведення горизонтального та вертикального функціонального обстеження діяльності органів державної влади. Доведено важливість вирішення питання, пов'язаного з конфліктом інтересів, на етапі відбору кандидатів на посаду, у випадках, коли наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів буде виявлено після призначення особи на посаду, відлік часу на подання заяви про наявність конфлікту інтересів повинен починатись від моменту виявлення його ознак.

У підрозділі 2.3 *«Вступ на державну службу України: загальна характеристика»* з'ясовано перелік основних нормативно-правових актів, що регламентують процедуру прийняття на державну службу. Проаналізовано співвідношення загальних і спеціальних норм, що регламентують державну службу. Окреслено та детально проаналізовано вимоги до осіб, які претендують на вступ до державної служби. Акцентовано увагу на недопущенні будь-якої форми дискримінації під час вступу особи на державну службу. Визначено поняття та форми дискримінації.

З'ясовано та охарактеризовано обмеження під час здійснення державної служби та заборони щодо прийняття на державну службу. Наведено перелік загальних і спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посади державної служби залежно від категорії «А», «Б», «В». Запропоновано разом із документами для участі у конкурсі на посаду державної служби додатково особисто подавати письмову заяву про відсутність громадянства іноземної держави. Визначено, що Законом закріплено кількість посад державної служби категорій «А» і «Б», разом з тим наголошено на необхідності зробити виняток для територіальних органів центральних органів виконавчої влади та структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що утворені як юридичні особи, штатна чисельність яких становить менше 25 осіб.

Розкрито процедуру призначення особи на посаду державної служби за результатами конкурсу. Встановлено та детально проаналізовано кожен з етапів

проведення конкурсу на посаду державної служби. Запропоновано запровадити загальнообов'язкове проведення спеціальної перевірки в порядку, передбаченому антикорупційним законодавством. Надано характеристику засадам призначення на посаду в порядку переведення з одного державного органу до іншого.

У підрозділі 2.4 «Проходження державної служби, підстави та порядок припинення державної служби України» з'ясовано права та обов'язки державних службовців. Детально проаналізовано ранги державних службовців та особливості їх присвоєння. Охарактеризовано підстави зміни істотних умов державної служби. Окрему увагу приділено характеристиці порядку та етапам оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Підкреслено важливість публічного звіту керівника органу виконавчої влади та з'ясовано порядок його проведення. Досліджено особливості нарахування стажу державної служби.

Встановлено засади прийняття та затвердження правил внутрішнього службового розпорядку державного органу. Запропоновано порядок проведення службового розслідування затвердити нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України. Доведено, що загальнонаціональною проблемою є низький престиж державної служби, зокрема в регіонах. Наголошено, що низька мотивація до проходження служби, насамперед через недостатнє грошове забезпечення, відсутність інтересу до державної служби, недостатній рівень освіти та культури, призводить до проблем спілкування як у своєму професійному оточенні, так і поза ним. Підкреслено, що державна служба як соціальний інститут немає можливості самостійно вирішувати такі соціальні проблеми, як житлове забезпечення, соціальний захист державних службовців та ін. Акцентовано увагу на тому, що рівень професійності державних службовців забезпечується шляхом відповідного навчання. Розкрито особливості підвищення рівня професійної компетентності, кваліфікації та проходження стажування державними службовцями. Окреслено загальні підстави припинення державної служби. Встановлено підстави для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення та підстави для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення адміністративно-правових засад державної служби України» складається з двох підрозділів, в яких надано характеристику особливостям контролю у сфері державної служби України, вивчено досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання державної служби та з'ясовано можливості його впровадження в Україні.

У підрозділі 3.1 «Контроль у сфері державної служби України» зазначено, що роль держави в суспільстві визначає сутність і призначення контролю. Визначено поняття контролю у сфері державної служби, у якого традиційно є два основних напрями: перший спрямований на захист прав та інтересів особи в її правовідносинах, а другий – це перевірка законності прийнятих рішень. З'ясовано шляхи забезпечення службової дисципліни державних службовців. Визначено та проаналізовано основні функції контролю: інформаційна, коригуюча, профілактична, правоохоронна. Окреслено та охарактеризовано види

контролю: зовнішній і внутрішній; попередній, поточний, наступний; державний і громадський. З'ясовано принципи державного контролю.

Надано визначення громадського контролю. З'ясовано суб'єкти, об'єкти, мету та предмет громадського контролю. Встановлено перелік і проаналізовано основні закони України, що урегульовують засади громадського контролю. Розкрито форми здійснення громадського контролю. Доведено необхідність закріплення порядку здійснення громадського контролю в нормативно-правових актах.

Окрему увагу приділено найважливішій правовій гарантії захисту суспільства – відповідальності. На підставі думок вітчизняних дослідників визначено особливості конституційної відповідальності, а також з'ясовано значення такої відповідальності у співвідношенні з адміністративною відповідальністю. Встановлено підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Визначено поняття дисциплінарного проступку. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про державну службу» в частині визначення поняття «дисциплінарне провадження». Охарактеризовано види дисциплінарного стягнення: загальні та спеціальні. Досліджено обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність державного службовця. Визначено поняття «відповідальність», «адміністративна відповідальність» та виділено найважливіші умови настання адміністративної відповідальності. Запропоновано нормативно урегулювати допустимість накладення на винну особу одночасно двох стягнень – адміністративного та дисциплінарного. Надано характеристику особливому виду адміністративної відповідальності державних службовців – відповідальності за корупційні діяння. З'ясовано особливості та суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією.

У підрозділі 3.2 «Досвід зарубіжних країн щодо здійснення державної служби та можливості його впровадження в Україні» з'ясовано особливості функціонування державної служби таких країн, як Німеччина, Великобританія, Франція, США, Канада. Зазначено, що правове регулювання України у сфері державної служби в цілому відповідає нормам міжнародного права, але є недостатнім, для того щоб і на практиці застосування норм відповідало правозастосовній практиці європейських країн. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про державну службу» в частині встановлення правил прийняття на державну службу та просування по ній не лише на конкурсній основі, а й за «системою заслуг». Під «системою заслуг» запропоновано розуміти порядок просування та найму кадрів на державну службу, з урахуванням їхнього досвіду, навичок і здатності виконувати поставлені перед ними завдання. Підкреслено важливість забезпечення безперервного навчання державних службовців та їх професійного розвитку. Запропоновано впровадити в навчання державних службовців України програму розвитку кар'єри.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – вдосконалення адміністративно-правових засад державної служби України. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, надано пропозиції та рекомендації, спрямовані на досягнення поставленої мети.

1. Здійснено історико-правовий огляд становлення та розвитку державної служби України, який переконує в тому, що за часів Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, управління на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, королівської Румунії державна служба ототожнювалась з властителем і близьким до нього оточенням. У часи Війська Запорозького, Української Народної Республіки, Української Держави, державного управління УРСР і насамкінець державної служби на початку становлення незалежної України державну службу трактували як діяльність адміністративної системи. Визначено, що сучасна державна служба виконує соціальну функцію, спрямовану на захист прав і законних інтересів людини, реалізовує визначену демократичним шляхом волю держави.

2. З'ясовано принципи державної служби України, до яких належать: верховенство права, служіння Українському народу; суверенна воля народу; пріоритетність прав і свобод людини та гідних умов її життя; демократизм; соціальна спрямованість; законність; гуманність; відповідальність; єдність державної влади; політична незалежність; поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову та гарантування місцевого самоврядування; рівність перед законом, міжнародне співробітництво та ін. Підкреслено важливість дотримання принципу гендерної рівності під час вступу та проходження державної служби. Особливо важливими для державної служби визначено принципи: забезпечення рівного доступу до державної служби, професіоналізму, добросовісності, політичної неупередженості.

3. Уточнено завдання і функції державної служби України. Основними завданнями державної служби є: утвердження й створення належних умов для повноцінної реалізації прав і свобод людини і громадянина, забезпечення суверенітету, незалежності, розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, якісного надання адміністративних послуг, забезпечення ефективного функціонування механізму держави, демократизація державної служби. Основними функціями державної служби України є такі: соціальної організації, комунікації, інформації, виховання, контролю, правотворча, регулююча, примусу, забезпечувальна.

4. Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення державної служби України, під яким запропоновано розуміти комплекс упорядкованих юридичних засобів, покликаних регулювати відносини щодо виконання покладених завдань на державних службовців. Визначено, що регулятором відносин державної служби є закони, концепції, стратегії, кодекси, положення, програми. Зазначено, що державна служба не лише застосовує правові норми, а

й видає самостійні нормативно-правові акти. Підкреслено, що чітке розуміння ролі й призначення державної служби прямим чином впливає на якість, ефективність і системність підвищення рівня життя та розвитку демократичного майбутнього суспільства.

5. Надано характеристику системи управління державною службою України, яка охоплює Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом. Підкреслено важливість нерозгалуження системи за різними напрямками. Проаналізовано їх повноваження та з'ясовано, що ефективно управління державною службою повинно базуватися на стабільній системі законодавства.

6. Надано характеристику особливостям вступу на державну службу України. Зазначено, що суб'єкти такої діяльності повинні володіти спеціальними знаннями, уміннями, навичками для справляння необхідних дій та процедур із застосування правових норм – вони обирають норми права, які підходять до даної ситуації, здійснюють їхнє тлумачення та приймають рішення. Запропоновано разом із документами для участі у конкурсі на посаду державної служби додатково особисто подавати письмову заяву про відсутність громадянства іноземної держави. Для вирішення проблеми професіоналізації державної служби запропоновано удосконалити професійні стандарти, які розуміються як узгоджений комплекс стандартів професійної діяльності та освітніх стандартів.

7. Окреслено підстави та порядок проходження і припинення державної служби України. Для успішного проведення реформ у сфері державної служби важливо підготувати висококваліфікованих і добре освічених службовців для органів публічної влади. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити засади безперервного та обов'язкового навчання усіх державних службовців.

8. Визначено особливості контролю у сфері державної служби України. Під контролем у сфері державної служби запропоновано розуміти перевірку законності та доцільності дій, а також додержання службової дисципліни. З'ясовано, що контроль у сфері державної служби спрямований на захист і відновлення прав, свобод та інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів публічно-правових відносин, а також, забезпечення законності й підвищення ефективності діяльності державних службовців. Запропоновано закріпити в Законі України «Про державну службу» адміністративну, кримінальну та цивільно-правову відповідальність.

9. Вивчено зарубіжний досвід функціонування державної служби та з'ясовано можливості його впровадження в Україні. Визначено особливості функціонування державної служби таких країн як Німеччина, Великобританія, Франція, США, Канада. Запропоновано перейняти досвід вступу на державну службу та просування по ній не лише на конкурсній основі, а й за «системою заслуг». Підкреслено важливість забезпечення безперервного навчання державних службовців. Запропоновано впровадити в навчання державних

службовців України програму розвитку кар'єри.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Кердзевадзе І. Р. Правове регулювання діяльності державних службовців. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 2. С. 113–117.
2. Кердзевадзе І. Р. Правове регулювання діяльності державних службовців. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 2. С. 189–193.
3. Кердзевадзе І. Р. Задачи и функции государственной службы Украины. Право и Политика. 2016. № 4. С. 77–82.
4. Кердзевадзе І. Р. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної служби в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 94–99.
5. Кердзевадзе І. Р. Принципы государственной службы Украины. Право и Закон. 2017. № 1. С. 107–112.
6. Кердзевадзе І. Р. Державна служба України: особливості адміністративно-правового регулювання строкового призначення на посаду. Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 78–80.
7. Кердзевадзе І. Р. Система управління державною службою в Україні. Верховенство права в процесі державотворення та захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 57–60.

АНОТАЦІЯ

Кердзевадзе І. Р. Адміністративно-правові засади державної служби України. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правових засад державної служби України. У роботі здійснено історико-правовий огляд становлення та розвитку державної служби України. З'ясовано принципи державної служби України. Уточнено завдання і функції державної служби України. Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення державної служби України. Визначено систему управління державною службою України. Надано характеристику особливостям вступу на державну службу України. Окреслено підстави та порядок проходження і припинення державної служби України. Визначено правове регулювання контролю у сфері державної служби

України. Вивчено зарубіжний досвід щодо правового регулювання державної служби та з'ясовано можливості його впровадження в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, державна служба, принципи, нормативно-правове забезпечення, завдання, функції, система управління, відповідальність, контроль, проходження державної служби.

АННОТАЦИЯ

Кердзевадзе И. Р. Административно-правовые основы государственной службы Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

Диссертация посвящена исследованию административно-правовых основ государственной службы Украины. В работе осуществлен историко-правовой обзор становления и развития государственной службы Украины. Выявлены принципы государственной службы Украины. Уточнены задачи и функции государственной службы Украины. Охарактеризовано нормативно-правовое обеспечение государственной службы Украины. Определена система управления государственной службой Украины. Обоснованы особенности поступления на государственную службу Украины. Уточнены основания и порядок прохождения и прекращения государственной службы Украины. Охарактеризовано правовое урегулирование контроля в сфере государственной службы Украины. Изучен зарубежный опыт правового регулирования государственной службы и выявлены возможности его внедрения в Украине.

Обосновано положение о необходимости определения границ полномочий, функций, задач и направлений деятельности Национального агентства по вопросам государственной службы Украины на уровне закона, что обеспечит соблюдение Конституции Украины, а также доступность и прозрачность деятельности указанного органа. Учитывая это, одним из направлений реформирования государственной службы должно стать принятие Административно-процедурного кодекса Украины.

Осуществлено классификацию нормативно-правовых актов, регламентирующих институт государственной службы: общие и особые; конституционные нормы; нормы, содержащиеся в международно-правовых актах; нормы Закона Украины «О государственной службе»; нормы специальных законов, регулирующих государственно-служебные отношения в конкретных сферах государства; нормы, содержащиеся в постановлениях Кабинета Министров Украины; положения нормативно-правовых актов, принимаемых министерствами, службами, агентствами Украины.

Определено понятие принципов организации и функционирования государственной службы, под которыми предложено понимать основные идеи (правила и нормы), на основании и в соответствии с которыми определяется

структурное построение и порядок выполнения задач в сфере государственной службы.

Ключевые слова: административно-правовые основы, государственная служба, принципы, нормативно-правовое обеспечение, задачи, функции, система управления, ответственность, контроль, прохождения государственной службы.

SUMMARY

Kerdzevadze I. R. Administrative and legal bases of the state service of Ukraine. – *The manuscript.*

Dissertation for candidate of law by specialty 12.00.07 – Administrative law and Process; Financial Law; Information Law. – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The dissertation is devoted to the study of the administrative and legal foundations of the state service of Ukraine. The historical and legal review of the formation and development of the civil service of Ukraine is carried out. The principles of the civil service of Ukraine are elucidated. The tasks and functions of the civil service of Ukraine are specified. The normative and legal support of the civil service of Ukraine is described. The system of civil service management of Ukraine is defined. The characteristics of entry into the civil service of Ukraine are given. The grounds and procedure of passing and termination of civil service of Ukraine are outlined. The legal regulation of control in the civil service of Ukraine is determined. The foreign experience in legal regulation of civil service has been studied and the possibilities of its introduction in Ukraine have been clarified.

Key words: administrative and legal basis, public service, principles, regulatory support, tasks, functions, management system, responsibility, control, civil service.