

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ЗАБОЛОТНИЙ АНДРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 351.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ А.В. Заболотний

Науковий керівник **Шаповал Володимир Миколайович**, член-кореспондент
НАН України, доктор юридичних наук, професор

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Заболотний А. В. Адміністративно-правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

Дисертацію присвячено аналізу особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні. В роботі визначено сучасний стан дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні, здійснено аналіз праць українських та зарубіжних авторів, узагальнено нормативні акти, статистичні та аналітичні матеріали, у результаті чого встановлено, що науковці розглядають лише окремі аспекти визначеної проблеми. Систематизовано наукові дослідження особливостей регулювання професійної діяльності у сфері державної служби саме в адміністративно-правовому аспекті, що дозволило дійти висновку про необхідність вироблення оновлених підходів до функціонування інституту державної служби в Україні, досягти чого можливо виключно у разі врахування під час цих процесів здобутків науки адміністративного права з метою визначення пріоритетів такого реформування.

Зроблено висновок, що державна служба є самостійним інститутом, що функціонує в рамках галузі адміністративного права, оскільки за своїм змістом та суттю державна служба в особі спеціально уповноважених осіб, наділених відповідною компетенцією, створює умови для реалізації цілей та функцій органів влади та управління. Основними ознаками державної служби як об'єкта адміністративно-правового регулювання визначено такі: 1) її проходження регулюється нормами адміністративного права; 2) здійснюється уповноваженими

органами державної влади та їх посадовими особами шляхом реалізації організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій; 3) наявний відповідний державний апарат з чітко визначеною ієрархічною структурою; 4) спрямована на виконання основних завдань і функцій держави в усіх сферах суспільного життя; 5) має владний характер та забезпечується заходами державного примусу, якими наділений конкретний орган державної влади; 6) забезпечує поєднання імперативного впливу з наданням адміністративних послуг; 7) оплата праці державних службовців здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету.

Узагальнено систему нормативно-правових актів, що визначали з моменту проголошення Україною незалежності специфіку адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців, зміст якого полягає у дотриманні визначених законодавством норм і стандартів поведінки та за будь-яких обставин створює правові наслідки. Окреслено характерні ознаки, притаманні процесам оновлення адміністративного законодавства, положення якого регулюють особливості професійної діяльності у сфері державної служби.

Обґрунтовано, що механізм адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців слід розуміти як упорядковану сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності.

Охарактеризовано професійну діяльність державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Окреслено зміст адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців як сукупності нормативних приписів, що містяться в актах адміністративного законодавства, встановлених з метою неухильного дотримання з боку державних органів та їх посадових осіб під час виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону.

Проаналізовано сукупність нормативно-правових актів різної юридичної

сили, що регулюють суспільні відносини у сфері управління державною службою, формування та реалізації державної політики у сфері державної служби; визначають адміністративно-правовий статус державних службовців різних категорій; впорядковують процедурні питання, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням та звільненням з неї; створюють умови для якісної професійної діяльності державних службовців. Систематизовано акти адміністративного законодавства, які регламентують процедурні питання, пов'язані зі здійсненням державними службовцями професійної діяльності, на: а) нормативно-правові акти, які стосуються управління державною службою, формування та реалізації державної політики у сфері державної служби; б) нормативно-правові акти, які визначають адміністративно-правовий статус державних службовців різних категорій; в) нормативно-правові акти у сфері управління персоналом державних органів (впорядковують процедурні питання, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням та звільненням з неї); г) нормативно-правові акти, положення яких пов'язані зі створенням умов для якісної професійної діяльності державних службовців (фінансове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення).

Зроблено висновок, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби. Розкрито особливості впливу адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування. Виокремлено проблемні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування та особливостями впливу на цей процес адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців, серед яких виокремлено такі: відсутність чіткого механізму переведення на рівнозначні посади з органів місцевого самоврядування на державну службу і навпаки, що надавало б гнучкості та мобільності публічній адміністрації та не створювало б

формальних перешкод професійним працівникам у реалізації права на службу; відсутність належного контролю за прийняттям, проходженням і припиненням служби з боку держави в особі Національного агентства України з питань державної служби, що могло б надати альтернативу громадянам в порівнянні зі зверненням до суду за захистом прав та їх судовими витратами, що розмір яких наразі суттєво збільшено.

Проаналізовано досвід країн Європейського Союзу (Німеччини, Франції, Іспанії, Люксембургу, Греції, Литви, Болгарії, Кіпру, Словенії, Туреччини, Румунії, Словачії), Сполучених Штатів Америки, Канади, Австралії, Китаю та Японії в частині реалізації механізму адміністративно-правового регулювання державної служби; опрацьовано можливості його імплементації до системи національного законодавства України.

Сформульовано питання, що потребують оновлення національного адміністративного законодавства з метою оптимізації процесів управління державною службою та приведення її у відповідність до загальновизнаних стандартів публічного адміністрування. Сформульовано пропозиції щодо розробки проектів законів України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу» та «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою створення цілісної системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, професійна діяльність, адміністративно-правові засади, адміністративне законодавство, адміністративно-правове регулювання, служба в органах місцевого самоврядування, публічна служба, публічна адміністрація, ефективність, удосконалення.

SUMMARY

Zabolotnyi A. V. Administrative and legal regulation of professional activity in the sphere of public service in Ukraine. – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and procedure; financial law; information law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The Thesis deals with the analysis of peculiarities of administrative and legal regulation of professional activity in the sphere of public service in Ukraine. The scientific work defines the current state of the study of administrative and legal regulation of professional activity of public officials in Ukraine, analyzes the works of Ukrainian and foreign authors, and generalizes normative acts, statistical and analytical materials, resulting in the conclusion that scientists consider only certain aspects of the identified problem. Scientific researches of peculiarities of regulation of professional activity in the sphere of public service have been systematized precisely in the administrative and legal aspect, which led to the conclusion that it is necessary to develop updated approaches in the functioning of the institute of public service in Ukraine.

It has been concluded that the public service is an independent institution operating within the sphere of administrative law, as public service, represented by specially authorized persons with the relevant delegations of authority, creates conditions for the realization of the goals and functions of the authorities and management. The main features of public service as an object of administrative and legal regulation are the following: 1) public service is governed by the rules of administrative law; 2) it is carried out by the authorized bodies of State power and their officials through the implementation of organizational, administrative and advisory functions; 3) there is an appropriate State apparatus with a clearly defined hierarchical structure; 4) aimed at performance of the basic tasks and functions of the

State in all spheres of public life; 5) has enforcement powers and is ensured by coercive measures, vested in the specific body of State power; 6) provides a combination of imperative influence with the provision of administrative services; 7) the wages of public officials is paid exclusively at the expense of the State Budget.

The system of normative legal acts, which determined the specifics of administrative and legal regulation of professional activity of public officials since independence of Ukraine, the content of which is in compliance with the norms and standards of behavior and in all circumstances creates legal consequences, has been generalized. The features inherent in the processes of updating the administrative legislation, the provisions of which regulate the peculiarities of professional activity in the area of public service, have been outlined.

It has been substantiated that the mechanism of administrative and legal regulation of the professional activity of public officials should be understood as an set of administrative and legal means, which create the necessary conditions for the proper realization of legal relations (their emergence, change and termination) in the sphere of performance of the duties by public officials in the course of their professional activity.

The professional activity of public officials as an object of administrative and legal regulation has been characterized. The content of administrative and legal regulation of the professional activity of public officials as a set of normative prescriptions contained in the acts of administrative legislation established for the purpose of strict compliance on the part of State bodies and their officials in the performance of their duties has been outlined.

The set of normative legal acts with different legal force, which regulate public relations in the sphere of public service management, formation and implementation of State policy in the sphere of public service, determine the administrative and legal status of public officials of different categories, regulate procedural issues related to entry into and dismissal from service, create conditions for high-quality professional activity of public officials have been analyzed. The acts of administrative legislation, which regulate procedural issues related to the exercise of professional activity by

public officials, have been systematized into: a) normative legal acts relating to the public service management, formation and implementation of public policy in the area of public service; b) normative legal acts, which determine the administrative and legal status of public officials of different categories; c) normative legal acts in the sphere of personnel management of State agencies (regulate procedural issues related to the public service); d) legal acts, whose provisions are related to creating conditions for high-quality professional activity of public officials (financial, information, logistical support).

It has been concluded that local government service and public service are separate subspecies of civil service, but some procedural issues related to local government service are regulated by the rules of administrative law governing public service. The features of influencing of administrative and legal foundations of professional activity of public officials on the service in local authorities have been revealed. The problems related to the service in local authorities and the peculiarities of influencing of administrative and legal foundations of professional activity of civil servants on this process have been distinguished. Among these problems are: the absence of a clear mechanism for transfer to equivalent vacancies from the service in local authorities to public service that would give flexibility and mobility to the public administration and would not create formal obstacles to professional employees in realization of their right to serve; lack of proper control over the service by the State, represented by the National Agency of Ukraine on Public Service, which could provide an alternative to citizens, who have to appeal to the court for protection of their rights; in doing so the amount of legal expenses has been significantly increased recently.

The experience of the countries of European Union (Germany, France, Spain, Luxembourg, Greece, Lithuania, Bulgaria, Cyprus, Slovenia, Turkey, Romania, Slovakia), the United States of America, Canada, Australia, China and Japan regarding implementation of the administrative and legal mechanism of public service management has been analyzed; the possibilities of its introduction into the system of national legislation of Ukraine have been considered.

The issues that need to be updated in order to optimize the processes of public service management and to bring it in line with the generally recognized standards of public administration have been formulated. The proposals for adopting the Draft Law of Ukraine “On amendments to some laws of Ukraine with regard to the adoption of the Law of Ukraine“ On Civil Service” and the Draft Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine “On Service in Local Authorities” have been formulated in order to create a coherent system of public service and service in local authorities.

Keywords: public service, public officials, professional activity, administrative and legal principles, administrative legislation, administrative and legal regulation, service in local authorities, civil service, public administration, efficiency, improvement.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Заболотний А.В. Державна служба як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 101–109.
2. Заболотний А.В. Сутність та ознаки професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 107–115.
3. Заболотний А.В. Щодо актуальності наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 3. С. 113–119.
4. Заболотный А.В. Опыт Китая по административно-правовому регулированию государственной службы и возможности его имплементации в систему национального законодательства Украины. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 154–159. (Кыргызская Республика).
5. Заболотный А.В. Перспективные направления совершенствования административно-правового регулирования профессиональной деятельности государственных служащих в Украине. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 142–148. (Кыргызская Республика).
6. Заболотний А.В. Особливості впливу адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 6. С. 132–138.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Заболотний А.В. Загальна характеристика адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 12–13 серпня 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 77–80.

8. Заболотний А.В. Зміст професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 року). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 77–80.

9. Заболотний А.В. Пріоритетні напрями наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8–9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причор-номорська фундація права», 2018. С. 67–69.

10. Заболотний А.В. Першочергові кроки у напрямі оптимізації адміністративного законодавства у сфері професійної діяльності державних службовців в Україні. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.) Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 61–59.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	22
1.1. Аналіз стану наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби	22
1.2. Державна служба як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	35
1.3. Історичні передумови та витоки адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби	54
Висновки до розділу 1	66
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	71
2.1. Професійна діяльність державних службовців як об'єкт адміністративно-правового регулювання	71
2.2. Зміст адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців.....	79
2.3. Вплив адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування.....	98
Висновки до розділу 2	109
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	112
3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання державної служби та можливості його імплементації до системи національного законодавства України	112

3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів	140
Висновки до розділу 3	162
ВИСНОВКИ	165
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	170
ДОДАТКИ	203

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. З моменту набуття Україною статусу незалежної держави суттєвих змін зазнала сфера професійної діяльності державних службовців, яка до того базувалася на радянських принципах. Подальше функціонування держави, що обрала європейський вектор розвитку в усіх сферах життєдіяльності суспільства, передбачає вдосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби.

Кардинальні зміни в суспільстві потребують запровадження нових методів, механізмів і технологій підвищення ефективності професійної діяльності державних службовців, зокрема розвитку й удосконалення її адміністративно-правового регулювання. Це передусім пов'язано з потребою в забезпеченні цілісності правового простору (узгодженості), гармонізації та неухильного виконання нормативно-правових актів державними органами, підвищення швидкості, ефективності та якості нормопроєктування, а також правильного застосування й запобігання невиконанню вимог законодавства.

Загальним питанням адміністративно-правового регулювання державної служби та діяльності державних службовців присвячено наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Так, питання функціонування державної служби впродовж останніх десятиліть радянської України досліджували такі вчені, як Г. Атаманчук, А. Альохін, І. Бачило, Ю. Козлов, Б. Лазарєв, В. Манохін, Р. Павловський, І. Пахомов, С. Студенікін, В. Цветков, О. Якуба та ін. Починаючи з 90-х років XX століття деякі питання становлення та розвитку діяльності державних службовців стають предметом досліджень Ю. Битяка, С. Дубенко, Н. Липовської, В. Лугового, О. Мельникова, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, П. Павленчика, Т. Пахомової, О. Петришина, С. Серьогіна, А. Сидинського, І. Сурай, С. Хаджирадевої та ін.

Адміністративно-правові засади публічного адміністрування в різних сферах, у тому числі адміністрування професійної діяльності у сфері державної служби, досліджували чимало науковців, зокрема В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бевзенко, Л. Біла-Тіунова, В. Гаращук, І. Голосніченко, І. Гриценко, Є. Додін, О. Дрозд, Т. Кагановська, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, М. Лошицький, Д. Лук'янець, Р. Мельник, О. Миколенко, О. Музичук, В. Настюк, В. Опришко, О. Остапенко, А. Селіванов, Р. Сербін, В. Сіренко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, К. Шкарупа та ін.

Активізації дослідження адміністративно-правових засад регулювання державної служби сприяло прийняття низки нормативно-правових документів, у яких встановлено принципи й напрями такого регулювання, адже впровадження суспільних реформ, як це було передбачено Стратегією реформування державного управління на період до 2021 року, можливе лише за умови ефективної професійної діяльності державних службовців.

Водночас аналіз наукової літератури з окресленої проблематики засвідчує, що, попри широке коло напрацювань, проблема адміністративно-правових засад регулювання професійної діяльності державних службовців залишається недостатньо дослідженою. У більшості праць переважає тенденція до висвітлення кадрових процесів, проходження державної служби, розвитку комунікацій на державній службі, вивчення особливостей діяльності керівників. Натомість поза увагою залишається саме проблематика правового регулювання професійної діяльності державних службовців у контексті науки адміністративного права.

Отже, необхідність підвищення ефективності функціонування державної служби, недосконалість нормативно-правових актів, що її регулюють, та практики їх застосування, недостатність наукових розробок у зазначеній сфері зумовлюють обрання предметом дослідження адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Обраний напрям дисертаційного дослідження спрямований на

реалізацію основних положень Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р), Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. № 4-16. Дослідження виконано відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні, а також перспективних напрямів його розвитку й удосконалення.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішити такі *завдання*:

- систематизувати наукові дослідження, присвячені питанням адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби;
- встановити закономірності формування та розвитку законодавства у сфері державної служби;
- визначити історичні передумови та витоки адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби;
- розкрити сутність професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання;
- охарактеризувати зміст адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців;
- встановити напрями впливу адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування;

– узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання державної служби та визначити можливості його імплементації до системи національного законодавства України;

– сформулювати шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів.

Об’єкт дослідження – правові відносини у сфері державної служби в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема: *історичний* та *формально-логічний* – для дослідження розвитку державної служби, становлення її як підсистеми системи публічного управління (підрозділи 1.1, 1.3); *конкретизації* – у межах дослідження особливостей функціонування цілісної системи адміністративно-правового регулювання державної служби, що складається з окремих елементів (нормативно-правових актів) та розробки пропозицій щодо їх удосконалення (підрозділи 2.1, 2.2, 3.2); *системного аналізу* – під час аналізу стану наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби (підрозділи 1.1–1.3); *гносеологічний* – для визначення сутності державної служби як об’єкта адміністративно-правового регулювання (підрозділи 1.2, 2.1); *структурно-функціонального аналізу* – під час дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців та з метою структуризації системи такого регулювання (підрозділи 2.1–2.3); *порівняльно-правового аналізу* – у процесі узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби та визначення можливостей його імплементації в національне законодавство України (підрозділи 3.1, 3.2); *абстрактно-логічний* та *індуктивний* – для формулювання та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення

адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів (підрозділ 3.1).

Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять історичні правові джерела; статистичні дані, аналітичні довідки, узагальнення матеріалів практики правового регулювання державної служби, зокрема діяльності Національного агентства України з питань державної служби.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у вирішенні актуального наукового завдання щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні, а також перспективних напрямів його розвитку й удосконалення. Основні з них такі:

вперше:

- встановлено характерні ознаки процесів оновлення адміністративного законодавства, положення якого регулюють особливості професійної діяльності у сфері державної служби;

- обґрунтовано, що механізм адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців слід розуміти як упорядковану сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності;

- систематизовано акти адміністративного законодавства, які регламентують процедурні питання, пов'язані зі здійсненням державними службовцями професійної діяльності, на: а) нормативно-правові акти, які стосуються управління державною службою, формування та реалізації державної політики у сфері державної служби; б) нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-правовий статус державних службовців різних категорій; в) нормативно-правові акти у сфері управління персоналом державних органів (упорядковують процедурні питання, пов'язані зі вступом на державну службу, її

проходженням і звільненням з неї); г) нормативно-правові акти, положення яких пов'язані зі створенням умов для якісної професійної діяльності державних службовців (фінансове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення);

удосконалено:

– перелік ознак державної служби: 1) її проходження регулюється нормами адміністративного права; 2) здійснюється уповноваженими органами державної влади та їхніми посадовими особами шляхом реалізації організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій; 3) наявний відповідний державний апарат з чітко визначеною ієрархічною структурою; 4) спрямована на виконання основних завдань і функцій держави в усіх сферах суспільного життя; 5) має владний характер та забезпечується заходами державного примусу, якими наділений конкретний орган державної влади; 6) забезпечує поєднання імперативного впливу з наданням адміністративних послуг; 7) оплата праці державних службовців здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету;

– характеристику системи адміністративно-правового регулювання в контексті професійної діяльності державних службовців як сукупності нормативних приписів, що містяться в актах адміністративного законодавства, встановлених з метою неухильного дотримання з боку державних органів та їхніх посадових осіб під час виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону;

– розуміння проблемних питань, пов'язаних з проходженням служби в органах місцевого самоврядування та особливостями впливу на цей процес адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців, серед яких виокремлено такі: відсутність однакових підходів до вступу і проходження служби, чіткого механізму переведення на рівнозначні посади з органів місцевого самоврядування на державну службу і навпаки, що надавало б гнучкості та мобільності публічній адміністрації та не створювало б формальних перешкод професійним працівникам у реалізації права на службу; відсутність належного контролю за прийняттям, проходженням і припиненням служби з боку держави в особі Національного агентства України з питань

державної служби, що могло б надати альтернативу громадянам порівняно зі зверненням до суду за захистом прав та їх судовими витратами, розмір яких наразі суттєво збільшено;

дістали подальшого розвитку:

- систематизація наукових досліджень особливостей регулювання професійної діяльності у сфері державної служби саме в адміністративно-правовому аспекті, що дозволило дійти висновку про необхідність вироблення оновлених підходів до функціонування інституту державної служби в Україні, досягти чого можливо виключно в разі врахування під час цих процесів здобутків науки адміністративного права з метою визначення пріоритетів такого реформування;

- пропозиції щодо розроблення проектів законів України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу”» та «Про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”» з метою створення цілісної системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування для забезпечення реалізації громадянами конституційного права рівного доступу на такі види служб;

- узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби, що дозволило сформулювати пропозиції щодо можливості імплементації його положень до національного законодавства України, зокрема в частині: забезпечення реалізації політичної незалежності державних службовців; гарантування постійної зайнятості державних службовців; забезпечення стабільного функціонування інституту службової кар'єри; вироблення ефективного механізму управління державною службою; оцінювання результатів професійної діяльності державних службовців; спрощення механізмів кадрових процедур, пов'язаних з організацією функціонування державної служби, з одночасним забезпечення її ефективності; забезпечення дотримання принципів етики державної служби; упорядкування

процедури фінансових обмежень державних службовців; підготовки професійних кадрів.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчості* – під час розробки нових та уточнення чинних нормативних актів, що визначають адміністративно-правові засади державної служби в Україні (довідка від народного депутата О. Ледовських);

- *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практики адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні;

- *освітньому процесі* – під час підготовки підручників і навчально-методичних розробок, проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях, зокрема «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 12–13 серпня 2016 р.), «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.), «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 8–9 червня 2018 р.), «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 207 сторінок. Список використаних джерел налічує 283 найменування, розміщених на 33 сторінках.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Аналіз стану наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби

Дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців потребує вивчення важливих аспектів теорії питання, зокрема щодо розуміння поняття регулювання професійної діяльності державних службовців в цілому та адміністративно-правового регулювання у цій сфері зокрема, його трактування у працях українських і зарубіжних науковців, а також щодо висвітлення питань регулювання професійної діяльності державних службовців в адміністративно-правовому вимірі. Важливим у контексті дослідження є відображення саме адміністративно-правового аспекту регулювання професійної діяльності державних службовців і застосування сучасних підходів щодо розвитку інструментів регулювання професійної діяльності державних службовців у системі державної служби, оскільки саме за допомогою норм адміністративного права (їх імперативного, державно-владного характеру) відбувається упорядкування широкого кола відносин, що виникають у сфері забезпечення професійної діяльності державних службовців (зокрема, з питань внутрішньо-організаційної діяльності, управління, державного контролю та нагляду в досліджуваній сфері).

Визначення поняття, сутності, особливостей, структури адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і

зарубіжних науковців, до проблематики як державної служби, окремих видів та правових інститутів, так і системи органів державного управління в цілому і у сфері державної служби зокрема. Дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців пов'язане з вивченням широкого спектру інших важливих питань, з-поміж яких управління персоналом, підготовка та підвищення кваліфікації, професіоналізм і компетентність державних службовців як суб'єктів адміністративного права, формування та розвиток професійних компетентностей, забезпечення якості надання якісних державних (адміністративних) послуг, законності та дисципліни в діяльності державних службовців щодо практичного виконання завдань і функцій держави, притягнення у визначеному законом порядку та на відповідних підставах до адміністративної відповідальності тощо. Зважаючи на викладене вище, контекст нашого дослідження потребує розгляду основних напрацювань науковців, спрямованих на вирішення актуальних проблем науки адміністративного права.

В юридичній науці активно досліджуються питання професіоналізації кадрового ресурсу державної служби: професіоналізму, ділових якостей і професійного розвитку державних службовців (С. Білорусов, Н. Колісниченко, Т. Кошова, І. Нинюк); професійної компетентності державних службовців, оцінювання, чинників її удосконалення (Н. Алюшина, Н. Артеменко, М. Лесечко, Р. Рудницька, О. Слюсаренко, А. Чемерис); професіоналізації кадрів (Ю. Кальниш, О. Мельников); формування та розвитку професійних якостей державних службовців (Т. Василевська, М. Рудакевич, Т. Філіпова), паралельно з якими набула актуальності проблема регулювання професійної діяльності державних службовців як інструмента підвищення її ефективності.

Проблема регулювання професійної діяльності державних службовців тісно пов'язана із загальними питаннями становлення, функціонування, перспектив державної служби як інституту держави та дієвого механізму державної влади, професіоналізації державної служби, принципів і підходів (С. Дубенко, Н. Липовська, О. Оболенський, Т. Пахомова, В. Сороко),

державної кадрової політики загалом і таких категорій державного управління, як управлінець, державний службовець, управлінська діяльність (В. Олуйко, С. Серьогін, А. Сіцінський), оцінювання людських ресурсів, управління персоналом, кадрового потенціалу (Н. Гончарук, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Пашко, А. Рачинський); навчання державних службовців, його ефективності, ресурсів модернізації (В. Александров, С. Бронікова), компетенцій і компетентностей у державній службі, їх видів як характеристик державних службовців (Л. Гогіна, Т. Недашківська, Н. Черненко).

У дослідженні професійна діяльність державних службовців розглядається як інструмент надання державних послуг, тому окремо відзначимо праці, присвячені розробкам щодо надання державних (управлінських та адміністративних) послуг споживачам, забезпечення їх якості, формування механізмів надання, стандартизації (А. Ліпенцев, О. Поляк, В. Сороко, Н. Ходорівська).

До окремої групи доцільно віднести праці науковців, спрямовані на дослідження актуальних питань професійного навчання державних службовців, зокрема підготовки та підвищення кваліфікації (В. Гошовська, Д. Дзвінчук, В. Журавський, І. Кравченко, В. Луговий, М. Міненко, Л. Плаксі, Н. Протасова, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, С. Сьомін, В. Яцюк).

Найбільш важливим у контексті дослідження вбачається розгляд сучасних праць науковців галузі державного управління щодо висвітлення проблематики професійної діяльності державних службовців та пошуку шляхів її вирішення. Системне вивчення наукових джерел щодо зазначених питань, їх узагальнення дало змогу констатувати, що науковий інтерес до професійної діяльності державних службовців зростає, про що свідчать розробки саме вітчизняних науковців у галузі державного управління: Н. Липовської, О. Оболенського, В. Сороко та ін.

Серед вчених-адміністративістів найбільш актуальним є дослідження питань, пов'язаних з:

- адміністративно-правовими засадами інституту регулювання державної служби та управління державною службою (Н. О. Армаш, Ю.П. Битяк, В.О. Задорожній, О.О. Кравченко, А.П. Перов);

- особливостями адміністративно-правового статусу державної служби та окремих категорій державних службовців (Я.С. Золотарьова, Ю.В. Ковальчук, О.І. Лавренова, А.Р. Решетнік);

- адміністративно-процедурними аспектами проходження державної служби в Україні, відносинами, що виникають під час проходження державної служби (О.Ю. Дрозд);

- кадровим забезпеченням державного управління, зокрема, вимогами, що висуваються до персоналу органів державного управління, видами та особливостями підготовки державних службовців (Т.Є. Кагановська);

- особливостями формування та реалізації державної кадрової політики, специфікою кадрового забезпечення органів державного управління (С.Л. Дембіцька);

- особливостями професійної підготовки державних службовців (А.Б. Грищук);

- проблемними питаннями, пов'язаними зі службовою кар'єрою державних службовців (Л.Р. Біла-Тіунова).

Зважаючи на викладене вище, можна дійти висновку, що в сучасних наукових працях вчених, у тому числі вчених-адміністративістів, які присвятили свої наукові дослідження питанням державного управління та державної служби, зокрема з використанням здобутків науки адміністративного права, визначилися і такі напрямки її розгляду:

- державна служба як соціальний інститут;
- державна служба як публічний державний правовий інститут;
- державна служба як професійна, суспільна діяльність;
- державна служба як система;
- державна служба як публічно-правові відносини між державою і службовцем, що регулюються нормами адміністративного права.

Державна служба як система характеризується наявністю різноманітних структурних елементів, своєрідністю зв'язків, закономірностей та особливостей. Процес становлення державної служби в сучасній Україні є складним і багатоаспектним, проходить в умовах сучасного етапу реформи системи публічного адміністрування, підвищеного інтересу зовнішнього середовища, виборчого процесу, зростання нестабільності та збільшення вірогідності кризових явищ. Тому він пов'язаний зі зміною інститутів державної влади, оновленням законодавства, передусім адміністративного, вимагає ефективного законотворчого процесу і, насамперед, зміни ментальності суспільства.

Комплексність проблеми регулювання професійної діяльності державних службовців робить необхідним розгляд проблеми формування та розвитку системи державної служби в умовах суспільних змін, зумовлює необхідність аналізу наукових напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних вчених в історичному дискурсі. Слід зазначити, що історіографічний розгляд із цієї проблематики спрямовано на такі блоки наукових проблем:

- 1) державна служба в контексті різних теоретико-методологічних підходів;
- 2) державна служба в контексті процесів модернізації, зокрема реформи системи публічного адміністрування;
- 3) регулювання професійної діяльності державних службовців як суб'єктів адміністративного права.

Дослідження фахових наукових джерел з означеної проблематики приводять до висновку, що витoki теоретико-методологічних засад формування та розвитку системи державної служби варто шукати у працях вітчизняних та зарубіжних учених різних галузей знань.

Реформування державної служби, здійснюване в межах сучасного етапу децентралізації органів державної влади, ототожнюється з процесом радикальної перебудови відносин держави з громадянським суспільством. Такий підхід відповідає спрямованості наукового пошуку в європейській та світовій науці. Цій проблематиці присвячені монографії за редакцією Н.

Нижник і Н. Гончарук «Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи», «Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток», А. Гальчинського «Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу», Я. Гонцяжа, Н. Гнидюк «Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи?», навчальні посібники за редакцією: А. Михненка «Управління якістю суспільних реформ», О. Леонова «Реформування державної служби в контексті адміністративної реформи», В. Сороко «Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування», монографія С. Кравченка «Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження», колективна монографія за редакцією І. Кресіної «Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми», монографія І. Коліушка «Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні», статті С. Коника «Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України», В. Сороко «Парадигма динамічної і гнучкої державної служби як основа сучасної адміністративної реформи». Дослідженню концептуальних питань організації державної служби присвячена монографія С. Серьогіна «Державний службовець у відносинах між владою і суспільством» та ін.

Аналіз наявних теоретико-методологічних напрацювань у царині реформування системи публічного адміністрування в цілому та державної служби зокрема дозволяє зазначити, що в колі вітчизняних науковців здебільшого превалює вузьке розуміння реформи, без взаємодії державної служби з місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством. Деякі науковці, серед яких С. Кравченко, у монографії «Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження» наголошують, що державно-управлінські реформи мають розглядатися як єдине ціле разом з реформою місцевого самоврядування та механізмами їх взаємодії з громадськістю. Цей автор за допомогою структурно-функціонального методу

проаналізував аспекти взаємодії інституту державної служби і громадянського суспільства, а також вияв чинники впливу політичних процесів на принципи організації і функціонування державної служби, які частково розкриті також у статті І. Письменного «Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку».

Особливий науковий та практичний інтерес викликає вивчення процесів становлення державної служби та осмислення основних тенденцій її розвитку. Компаративно-історичний метод дослідження дав змогу простежити еволюцію становлення державної служби в Україні. У допомозі стала робота за загальною редакцією Т. Мотренка «Історія державної служби в Україні: у 5 т.».

Традиційно проблеми організації і регулювання державної служби розглядає наука «Державне управління». Погоджуючись із всеохоплюючим значенням реформи державного управління, варто погодитись з думкою М. Даймока, який в науковій праці «Філософія адміністрування» робить висновок, що державне управління – це «новий науковий синтез, що об'єднує всі області знань і всі питання, які відносяться до здійснення офіційної політики і програм».

Окрім того, цікавими є спостереження С. Гуда в роботі «Державне управління для всіх часів», де він намагається передбачити наслідки впровадження у діяльності органів державного управління механізмів ринкової конкуренції та бізнес-стилю управління на засадах «new public management».

Важливою також є думка Е. Оуена у роботі «Державне управління і адміністрація», котрий стверджує, що зміни, детерміновані світовими процесами глобалізації, стрімко ведуть людство до ери електронного врядування (e-governance), зорієнтованого на посилення контролю з боку суспільства за діяльністю державних органів, створення єдиного порталу державних установ для оприлюднення інформації (використання мережі Інтернет, цифрових баз даних та інформаційно-комунікативних технологій в органах державної влади).

Також потрібно відмітити вагомий внесок закордонних науковців у розгляді питання якісно нових механізмів державного управління. У статті «Базові ідеї НДМ та їх розвиток» вчений Дж. Бостон відмічає, що центральні риси, принципи та адміністративні доктрини нового державного менеджменту по-різному визначалися, класифікувалися та підраховувалися. При цьому він виділяє вагомий внесок у розвиток теоретичного напрямку таких вчених як К. Худ, П. Данлеві, Д. Озборн та Т. Геблер. Також науковець акцентує увагу на впливі менеджеризму (особливо ідей П. Друкера) на становлення концепції Д. Озборна та Т. Геблера. Також дослідник додає, що спільне дослідження науковців – «... книга, яка беззаперечно сформувала реформи державного управління у багатьох країнах протягом 1990-х, не лише у США» [274].

Виважений аналіз принципів нового державного управління, запропонований Т. Геблером та Д. Озборном, знаходимо у статті Т. Гловера з Університету Ватерлоо «Переосмислення місцевого управління в Канаді: сучасні виклики для практиків дозвілля». Вчений відмічає, що упродовж 1990-х років місцеве управління Канади зазнало динамічних змін, які значною мірою були продиктовані популяризацією ідей американського наукового тандему [278].

В. Соловйов у статті «Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття» посилається на роботу цього наукового тандему, зазначаючи: «Дослідники Д. Озборн та Т. Геблер пропонують розглядати новий державний менеджмент (НДМ) як «глобальну парадигму перетворень» та реформаторський рух». На практиці це означає розширення управлінських повноважень і самостійності «державних менеджерів» в організації надання послуг населенню на так званому квазі-ринку (система виконання визначених функцій держави недержавними організаціями – кванго) та підвищення їхньої відповідальності за продуктивність, що в умовах ринку розглядається як «задоволення потреб споживачів», в ролі яких виступають громадяни» [243, с 82].

І. Костюк у статті «Наукові концепції, підходи та методи реформування державного управління в Україні» досліджує можливість імплементації досвіду реформування у зарубіжних країнах до вітчизняних реалій та відмічає: «Проблеми сутності, змісту методологій та наукових підходів до визначення терміну реформи державного управління досить інтенсивно осмислюється в роботах таких науковців як Г. Атамначук, Д. Осборн, Т. Геблер, С. Глазьев, В. Гурне, Б. Лазарев, В. Райт. Однак на даний час залишаються дослідженими не повною мірою питання щодо визначення аналізу та зв'язку між завданнями та результатами використання тієї чи іншої наукової концепції, підходів та методів реформування державного управління на практиці та в теорії» [98 , с. 37].

Більше того, знаходимо багато дисертаційних досліджень, які в обґрунтуванні теоретичних засад власних досліджуваних проблем більшою чи меншою мірою посиляються на концепцію нового державного управління Д. Осборна та Т. Геблера. У даному ключі можемо згадати такі роботи: «Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи» Ю. Друка, «Методологія становлення і розвитку інноваційної теорії державного управління» О. Орлова, «Тенденції розвитку державного управління: теоретичний аспект» О. Решоти, «Теоретичні основи та розвиток державного соціально-орієнтованого управління» В. Лобаса, «Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління» І. Черленяка, «Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду» Л. Михайлишин, «Маркетингова спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування» І. Дробязко, «Організаційно-правові засади впровадження менеджменту якості в органах місцевого самоврядування» Г. Мінаєвої, «Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» Т. Астапової, «Вплив глобалізації на систему державного управління» Р. Войтович тощо.

Проводячи аналіз вищенаведених наукових праць, можна зазначити, що новий державний менеджмент як управлінська парадигма базується на критиці

класичної теорії державного управління (ідей Д. Валдо, М. Вебера, В. Вільсона, Дж. Гуднау, Л. Гулика, Г. Саймона, Л. Урвіка, А. Файоля тощо).

Як вже зазначалося нами раніше, традиційно проблеми організації і регулювання державної служби розглядає наука «Державне управління». Але правовий складник державної служби – один із найважливіших елементів її організації, що обумовлює особливу роль правової науки у дослідженні проблем формування і розвитку цього інституту. Право державної служби реалізується законодавчо у формі державного права, що охоплює норми конституційного, адміністративного, кримінального та бюджетно-фінансового права [45, с. 36]. Що стосується адміністративно-правового аспекту дослідження особливостей функціонування інституту державної служби в Україні, то у дисертаційному дослідженні для аналізу розвитку інституту державної служби України використовуються, зокрема, роботи таких вчених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, Н. Армаш, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, М. Василенко, А. Грищук, І. Данильєвої, С. Дембіцька, О. Дрозд, В. Задорожній, Я. Золотарьова, Т. Кагановська, С. Ківалов, Ю.Ковальчук, А. Козиріна, О. Кравченко, О. Лавренова, Р. Мельник, Н. Нижник, О. Оржель, М. Ориу, С. Петков, А. Пухтецька, А. Решетнік, Ю. Тихомиров. У результаті аналізу наукових досліджень, проведених вказаними вченими, можна дійти висновку про вирішальне значення, яке відіграють норми адміністративного права для упорядкування механізму правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби.

Підставою для такої точки зору є, зокрема, позиція В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, які стверджують, що із появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування [93, с. 150], що власне відбувається за допомогою норм адміністративного права. У зв'язку з цим слушною є позиція М.В. Коваліва, який у рецензії на монографію А.Б. Грищук наголошує, що «...на сучасному етапі розвитку науки адміністративного права є теоретичні передумови для застосування адміністративно-правового регулювання до професійної підготовки кадрів державної служби як альтернативного

економікоуправлінського механізму її функціонування за допомогою вдосконалення структури та механізмів реалізації норм права» [45, с. 5]. У зв'язку з цим важливого значення набуває вироблення оновлених підходів до функціонування інституту державної служби в Україні, досягти чого можливо виключно у разі врахування під час цих процесів здобутків науки адміністративного права з метою визначення пріоритетів такого реформування.

На доцільність проведення дослідження особливостей регулювання професійної діяльності у сфері державної служби саме в адміністративно-правовому аспекті звертає увагу В.Ю. Кікінчук, який зазначає, що поняттям «державна служба» можна охопити службу лише тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації [84, с. 14]. А зважаючи на те, що діяльність органів публічної адміністрації регулюється, передусім, нормами адміністративного права, а результатом такої діяльності є прийняття певних управлінських рішень, виникає нагальна потреба у проведенні відповідних ґрунтовних наукових досліджень. Підтвердженням доцільності проведення досліджень саме в адміністративно-правовому аспекті є позиція О.Ю. Дрозда, який наголошує, що предмет адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини, які тісно пов'язані зі сферою державного управління та реалізацією волі держави [58, с. 102]. А зважаючи на те, що інститут державної служби функціонує саме у сфері державного управління, а діяльність державних службовців спрямована на реалізацію волі держави у різних сферах суспільного життя, то можна дійти цілком логічного висновку, що саме за допомогою адміністративно-правових норм та здобутків науки адміністративного права можливо отримати комплексне уявлення про особливості професійної діяльності у сфері державної служби.

Варто звернути увагу на той факт, що не лише загальним питанням функціонування інституту державної служби присвятили свою увагу фахівці з адміністративного права. Значна увага приділялася проблематиці проходження державної служби окремими категоріями службовців, наприклад працівниками ОВС (О. Б. Аксютін [15], М. І. Ануфрієв [17], В.Ю. Кікінчук [84], П. І.

Павленко [123]), Національної поліції (М.В. Путій [229]), підрозділів внутрішньої безпеки (В. В. Марков [107]), ДПС України (О. В. Артеменко [19]), прокуратури (В. В. Шуба [269]), установ виконання покарань (Є. Ю. Бараш [23]), податкової служби (О. П. Дзісяк [55], С.В. Островерх [122]), дипломатичної служби (Т. І. Биркович [30]), служби в органах місцевого самоврядування (О. І. Бедний [27]), судів (Д.Ю. Шпенюв [268]) тощо. Не можна не звернути увагу й на те, що суттєвий внесок у розроблення адміністративно-правового аспекту державної служби зробили і продовжують робити представники науки державного управління, зокрема Ю. В. Ковбасюк, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, Н.Г. Плахотнюк, С. М. Серьогін.

Слід зазначити, що наведені вище вчені проводили ґрунтовний аналіз саме специфіки інституту державної служби в адміністративно-правовому розрізі, проте не можна оминути увагою інших науковців, праці яких здійснили фундаментальний (теоретико-методологічний) вплив на розкриття особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. Серед таких вчених можна виокремити: В.Б. Авер'янова [48; 10], С.М. Алфьорова [14], Н.О. Армаш [18], Г. В. Атаманчука [20], О.М. Бандурки [11], Д.М. Бахраха [26], В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника [108], О.І. Безпалову [28], Ю.П. Битяка [8], В.А. Бортника [34], В.В. Галунька [12], В.М. Гаращука [5], І.П. Голосніченка [13], І.С. Гриценка [76], С.В. Ківалова [4], Ю.С. Кіцула [88], І.Б. Коліушка [16], Т.О. Коломоєць [91; 7], В.К. Колпакова [92], О.В. Кузьменко [93], Д.М. Овсянка [119], Г.М. Писаренка [125], В.Б. Росинського [233], В.В. Середу [234], С.Г. Стеценка [247], І.П. Сторожука [248], В.К. Шкарупу [37] та ін.

На підставі аналізу наукових розробок вітчизняних і зарубіжних дослідників з реформування і модернізації державної служби встановлено, що до цього часу використовувалися тільки окремі аспекти зарубіжного досвіду. У зв'язку з цим варто підкреслити, що комплексне дослідження можливостей використання зарубіжного досвіду дозволить узагальнити досягнуті результати та визначити шляхи вдосконалення реформування державної служби.

Стратегія розвитку законодавства у сфері державної служби є одним із основних напрямів здійснення адміністративної реформи країн Європейського Союзу, і у даному випадку Україна, як держава, що прагне набутти статусу повноправного члена Європейського Союзу, повинна вживати відповідних заходів щодо оновлення існуючих підходів до функціонування інституту державної служби на національному рівні. Необхідність обґрунтування стратегії розвитку законодавства у сфері державної служби зумовлює нагальну потребу у вивченні найкращих практик і позитивного європейського досвіду модернізації законодавства у сфері державної служби. Цікавими у контексті імплементації законодавства України у сфері державної служби до європейського законодавства стали роботи М. Василенко «Організаційно-правові аспекти адаптації державного управління і державної служби України до стандартів ЄС» [36, с. 37-44], А. Кірмача «Європейський досвід правового регулювання службової кар'єри державних службовців» [85, с. 161-164].

Проведений аналіз свідчить, що в науковій літературі немає порівняльних досліджень, присвячених комплексному вивченню досвіду формування інституту державної служби в умовах реформи публічної адміністрації у розвинутих країнах світу. Тому існує потреба у такому дослідженні, яке необхідне для розвитку теорії і вдосконалення практики адміністративного реформування. Незважаючи на значну кількість публікацій про державну службу, у науковому просторі України замало робіт, присвячених її інституційному розвитку в адміністративно-правовому аспекті. У зв'язку з цим нові підходи, пошуки шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби потребують більш широкого комплексного наукового вивчення.

1.2. Державна служба як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Після набуття Україною статусу суверенної та незалежної держави відбувся справжній сплеск наукових досліджень проблем становлення, розвитку та функціонування інституту державної служби. Рушійною силою цього стали відповідні зміни в соціально-політичному житті країни (зокрема адміністративна реформа), спрямовані на формування громадянського суспільства, втілення принципів демократичної, правової, соціально орієнтованої держави. За таких умов перед наукою та практикою постало досить важливе питання: розробити та впровадити в національну правову систему таку модель державної служби, яка б увібрала в себе загальновизнані міжнародні стандарти та найкращі досягнення демократичних країн, а також враховувала національні правові традиції та суспільно-політичну ситуацію в нашій країні.

Недосконалість нормативно-правових актів, що визначають принципи та напрями функціонування державних органів, регулюють проходження державної служби та закріплюють правовий статус державних службовців, а також недостатня розробленість цих питань у науковій літературі, спонукали науковців та дослідників галузі знань адміністративного права та державного управління до вироблення пропозицій щодо оптимальних моделей державної служби, які б враховували сучасні суспільно-політичні умови, характер нормотворчості та позитивний зарубіжний досвід.

На вирішення цього завдання були спрямовані зусилля цілої плеяди фахівців у галузі конституційного, адміністративного та трудового права, історії та теорії держави і права, теорії управління, серед яких обов'язково необхідно відзначити В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурку, Л. Р. Білу-Тіунову, Ю. П. Битяка, В. С. Венедіктова, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, І. Є. Данильєву, Є. В. Додіна, С. Д. Дубенко, М. І. Іншина, Т. Є. Кагановську, Р. А. Калюжного, Л. Є. Кисіль, М. М.

Клемпарського, В. Л. Коваленка, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. Д. Крупчана, Є. Б. Кубка, Г. І. Лелікова, С. С. Лукаша, В. К. Малиновського, Т. В. Мотренка, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. Ф. Опришка, О. В. Петришина, В. Ф. Погорілка, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренка, В. С. Стефанюка, М. М. Тищенко, Г. Й. Ткач, Ю. М. Тодику, О. Ф. Фрицького, В. В. Цветкова, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. М. Ярошенка тощо. Очевидно, що без проведених ними фундаментальних наукових досліджень теоретичних і прикладних проблем, які виникають у сфері державної служби під час її проходження, неможливо було б здійснити якісний прорив у справі становлення інституту проходження державної служби та вироблення дієвого адміністративно-правового механізму її проходження.

Державна служба відіграє вирішальне значення в організації діяльності органів державної влади, ефективному досягненні поставлених перед органами державної влади завдань, що вимагає формування відповідних теоретичних засад та потребує науково обґрунтованого вибору пріоритетних напрямів модернізації державної служби й практичної розробки цільових комплексних програм і стратегій управління як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою. Державна служба відноситься до найважливіших видів суспільно корисної діяльності, зміст якої полягає у виконанні найважливіших завдань і функцій держави. Тому ставлення до державної служби, створення умов для її проходження державними службовцями є показником розвитку інституту державної служби.

Однак трансформація підходів до розуміння сутності науки адміністративного права, еволюційне переорієнтування досліджень на забезпечення прав і свобод людини і громадянина зумовили необхідність комплексного вивчення сучасного стану державної служби України та пошуку якісно нових наукових моделей сучасної демократичної державної служби.

Державна служба асоціюється, як правило, з публічною суспільно-корисною діяльністю. У даному контексті варто погодитись з Ю. Оболенським і підтримати його думку, що під поняттям «служба» необхідно розуміти

професійну діяльність, сферу діяльності, систему організацій, установ і підприємств, соціально-правовий інститут, який покладає на осіб, які займаються службовою діяльністю, певні правові норми [118]. За радянських часів поняття «державна служба» визначалося як «сукупність юридичних норм, що встановлюють правовий стан державних службовців, умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності державних службовців» [102]. Подібне розуміння державних службовців і досі має місце в різних країнах світу, наприклад, у Франції, Великобританії, Канаді та інших. При цьому спостерігається досить різноманітне використання термінів – «державна служба» (state service), «публічна служба» (public service), «цивільна служба» (civil service), що несе в собі різний функціональний зміст. Спробуємо з'ясувати чи є дані терміни синонімічними, або несуть у собі різний термінологічний зміст. Під терміном «державна служба» у широкому тлумаченні приймається виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях [38]. Тобто, по суті, в деяких країнах вище наведене визначення поширюється на працівників освіти, науки, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, керівники державних підприємств та їх заступників. У вузькому розумінні «державна служба» визначається як інститут, який регламентує діяльність державних службовців в органах державної влади, які обіймають посади державної служби. Проте важко не погодитись із зауваженнями науковців, які критикують вузький підхід до трактування державної служби, оскільки служіння державі тут зводиться до служіння державному органу і відбувається ототожнення понять «держава» і «державний орган» [103, с. 11].

У результаті аналізу визначень поняття «державна служба» у широкому та вузькому сенсі вважаємо за доцільне приєднатися до позиції В.Ю. Кікінчука, який доходить висновку, що «поняття «державна служба» у широкому розумінні постає синонімом поняття «професійна служба», під якою

розуміється організація та проходження державної служби (тобто, державної служби у вузькому розумінні) і служби в недержавних структурах» [84, с. 12].

Підставою саме для такого трактування державної служби є науковий доробок В.Б. Авер'янова. Так, відповідно до точки зору В.Б. Авер'янова існує два основні варіанти можливого доктринального тлумачення поняття «державна служба». Так, відповідно до першого варіанту поняття «державна служба» включає в себе:

- службу в усіх без винятку державних органах (до її змісту включають і так звану мілітаризовану службу, яка охоплює службу в усіх видах Збройних Сил, Службі безпеки України, озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо);

- службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, яка не пов'язується із реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) [2, с. 53-55].

Тобто, у даному випадку мова йде про державну службу, що має місце виключно в органах державної влади, тобто тих органах, що наділені відповідно до положень адміністративного законодавства державно-владними повноваженнями.

У другому варіанті доктринального тлумачення поняття «державна служба», наданого В.Б. Авер'яновим [2, с. 53-55], державна служба розглядається як невід'ємна складова інституту «публічної служби», характерна ознака функціонування органів публічної адміністрації. Зміст категорії «публічна адміністрація» доволі ґрунтовно розкрито Т.О. Білозерською, яка вважає, що публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також підприємства, установи та організації у випадку делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень та будь-які інші суб'єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції, сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних рамках, визначених законом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного

забезпечення прав та свобод людини і громадянина [33, с. 47]. Зважаючи на наведене визначення, у широкому розумінні поняття «державна служба» охоплює у собі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби тією категорією працівників, що наділені повноваженнями публічної адміністрації.

Крім трактування державної служби у широкому та вузькому сенсі В.Б. Авер'янов також приділяє увагу розкриттю змістовного наповнення державної служби. Відповідно до точки зору вказаного науковця під державною службою також слід розуміти:

- сукупність організаційної (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на службу, її проходження, її припинення), людської (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців) складових;
- діяльність професійних державних службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління й регулювання;
- публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних, тобто публічних інтересів [48, с. 281, 282].

Інші науковці дають різні варіанти визначення терміну «державна служба». Найчастіше він визначається саме як вид діяльності, але цей термін може розглядатися також як галузь науки, права, законодавства [1, с. 25-30]. С.Д. Дубенко пропонує розглядати державну службу як систему органів держави, кожен з яких відповідно до предмету його компетенції може бути названий службою [59, с. 5].

Ю.П. Битяк розглядає державну службу як складову соціального управління, оскільки прийнято поділяти соціальне управління на громадське, що здійснюється органами місцевого самоврядування та державне, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності – виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової сфери – адміністративного права [31].

Є.С. Черноног пропонує власне визначення державної служби: державна служба – це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, які призначені для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства [261, с. 17].

С. М. Серьогін розглядає державну службу як форму, механізм, засіб реалізації державою владних функцій, що у своїй ґносеологічній основі поєднує велику кількість сфер знання таких, як політологія, правознавство, соціологія або філософія влади [235, с.37].

В. Малиновський визначає державну службу як складову частину інституту публічної служби, що у свою чергу складається з цивільної та спеціальної служби. З одного боку державна служба може виступати як державний і правовий соціальний інститут, що здійснює в межах своєї компетенції реалізацію функцій і завдань органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх обов'язків, з іншого - вона може розглядатися як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [105].

На законодавчому рівні термін «державна служба» вперше вжито в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. У ньому «державна служба» в Україні визначається як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [149].

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII міститься більш широке визначення терміну «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та

підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [148].

У результаті аналізу законодавчого визначення державної служби можна дійти висновку, що державна служба повинна забезпечувати соціальну стабільність, безпеку, ефективне функціонування всієї інфраструктури, необхідної для розвитку економіки, роботу установ освіти, культури, транспорту, інфраструктури і всього, що потрібно для забезпечення життя суспільства. Державна служба повинна грати значну роль у досягненні передбачених Конституцією України цілей розвитку суспільства, вона відповідальна за збереження демократичної стабільності і дотримання принципів правової держави, за забезпечення прав і свобод громадян.

Виходячи з розуміння державної служби як публічного інституту і розуміння державної служби як діяльності, спрямованої на безпосередню реалізацію функцій держави, можна виділити для порівняння три великі сфери в системі адміністративно-правових відносин:

- 1) організація системи державної служби;
- 2) формування адміністративно-правового статусу державного службовця;
- 3) адміністративні механізми проходження державної служби.

Лібералізація всіх сфер суспільного життя в Україні, яка детермінується європейським вектором стратегічного розвитку держави, вплинула і на

переосмислення сутності державної служби, що в теперішній час здебільшого розуміється як сервісна і регуляторна діяльність державних службовців. Власне, зміст поняття «державна служба» чітко визначений у Законі України «Про державну службу» [106; 148] як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».

Ю. П. Битяк у своїх публікаціях, присвячених інституту державної служби, основну увагу зосередив на аналізі соціальної ролі, функцій, поняття та видів державної служби, а також на визначенні напрямів удосконалення законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Захищена ним в 2006 р. дисертація вважається першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки дослідити проблемні питання організації і правового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення [21; 32].

Вищезгаданий автор приділяє небагато уваги розмежуванню таких ключових понять, як «посадова особа», «службова особа», «державний службовець», «політична посада», «публічна служба», «патронатна служба» тощо. Обґрунтовуючи необхідність ухвалення нового Закону України «Про державну службу», цей автор наголошує на доцільності законодавчого визначення цих понять, однак конкретних пропозицій з даного приводу не надає [31, с. 379]. У даному аспекті варто відзначити, що проблема чіткого визначення понятійно-категорійного апарату, тісно пов'язана з організаційно-функціональними принципами, ухваленими законодавцем.

Відповідно до точки зору В.Ю. Кікінчука державну службу слід розглядати як форму організації діяльності державного апарату (професійну діяльність службовців) з метою ефективного та безперервного здійснення завдань та функцій держави щодо задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни шляхом належного виконання

повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі [84, с. 16].

Д. В. Балух та О. О. Кравченко основну увагу зосередили на аналізі проблемних аспектів управління державною службою. У своєму науковому доробку Д. В. Балух основну увагу зосередив на дослідженні теоретичних та організаційно-правових засад управління державною службою в Україні. Результатом його наукових пошуків стало розмежування понять «служба», «публічна служба» і «державна служба», «управління державною службою» і «управління персоналом державної служби»; з'ясування сутності та правової природи державної служби як об'єкта державного управління; визначення поняття, складу та різновидів державно-службових правовідносин; з'ясування цілей, завдань, функцій та принципів управління державною службою [21].

Рукопис О. О. Кравченка теж присвячений аналізу організаційно-правових аспектів управління державною службою. При цьому основну увагу науковець зосереджує на узагальненні історичного досвіду організації та нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні; визначенні теоретико-методологічних засад управління державною службою, в тому числі його цілей, завдань, основних принципів і функцій; характеристиці форм і методів управління державною службою; аналізі сучасного стану правового забезпечення управління державною службою; характеристиці системи органів управління державною службою, їх функцій, структури, компетенції та напрямків розвитку; з'ясуванні сутності і значення політики якості, основних шляхів її впровадження в практику управління державною службою; узагальненні зарубіжного досвіду управління державною службою, виявленні основних підходів та напрямів його реформування; визначенні основних шляхів удосконалення організаційно-правових засад управління державною службою України тощо. [101, с. 5–6] .

Так само як і Ю. П. Битяк, Д. В. Балух і О. О. Кравченко акцентують увагу на комплексному характері інституту державної служби. Зокрема, вказані науковці зазначають, що «як об'єкт управління, державна служба в Україні – це

складне комплексне утворення, яке вбирає в себе багато аспектів свого існування», «з юридичної точки зору вона є комплексним міжгалузевим інститутом, що включає в себе норми різних галузей права» [101, с. 88; 21].

О. С. Продаєвич у своїй дисертації основну увагу зосереджує на аналізі організаційно-правових аспектів проходження цивільної державної служби в Україні. З цією метою фахівець визначає роль і місце проходження державної служби в інституті державної служби; аналізує чинне законодавство про проходження державної служби та формулює пропозиції щодо його удосконалення; уточнює поняття та елементи проходження державної служби, здійснює розмежування понять «проходження державної служби» і «просування по державній службі»; обґрунтовує значення державної посади для проходження державної служби; встановлює процесуальні засади проходження державної служби та виокремлює їх види; встановлює органи управління проходженням державної служби, визначає їхні повноваження; з'ясовує поняття, сутність, види та етапи службової кар'єри, її місце і роль у проходженні державної служби тощо [225, с. 5].

У контексті даного дисертаційного дослідження поняття «регулювання» (від лат. *regulo* – правило) означає упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність з чимось.

Грунтовне дослідження сутності та особливостей нормативно-правового регулювання службово-трудових відносин державних службовців проведене М. І. Іншиним [79, с. 6–9], який першим серед сучасних вітчизняних дослідників проаналізував інститут державної служби крізь призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій.

Як зазначає М.І. Іншин, що «по-перше, правове регулювання – це встановлені і гарантовані державою заходи необхідної і можливої поведінки державного службовця в сфері державно-службових відносин. З їх зміною трансформується і правовий статус державного службовця (наприклад, підвищення, пониження, звільнення, відставка, вихід на пенсію). Основу

правового статусу державного службовця складають п'ять груп державно-службових норм, що визначають обов'язки, права, обмеження, гарантії та економічне забезпечення. Тобто, відповідні норми визначають правовий статус державних службовців – умови і порядок вступу і проходження державної служби, посадові права і обов'язки, види юридичної відповідальності та заохочення тощо, іншими словами – регулюють державно-службові відносини» [69, с. 6–9]. У зв'язку з викладеним, пропонуємо у вищенаведеному визначенні замінити «економічне забезпечення» на «соціальне забезпечення», що є більш точним і коректним, та відповідає термінам в нормативно-правових актах, котрі регулюють питання у сфері державної служби.

По-друге, правовий статус державного службовця, як зазначає М.І. Іншин, є неоднорідним для всіх державних службовців, що обумовлюється розгалуженістю апарату державної служби та законодавства [79, с. 6–9].

По-третє, правовий статус державних службовців, на його думку, характеризується наявністю адміністративно-правового статусу, що полягає в тому, що:

- їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі;
- діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідних орган, і носить офіційний характер;
- службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- вони мають право на службову кар'єру;
- передбачені обмеження їх загально громадських прав з метою ефективності службової діяльності;
- для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність

за здійснення правопорушень [79, с. 6–9].

Певна посада державного службовця є базою для характеристики його адміністративно-правового статусу [80]. Державні службовці як співробітники державного органу фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Саме вони є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується державна влада, втілюються в життя управлінські рішення. Таким чином, держава набуває реальності та сили завдяки персоналу (кадровому складу) своїх органів [92, с. 139–140].

С.Д.Дубенко відзначає, що державний службовець має певне правове становище, тобто правовий статус, що за її визначенням, є сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності що встановлені законодавством і гарантовані державою. О.П.Ноздрачов окреслює, що під правовим статусом державних службовців розуміється встановлене й гарантоване державою особливе положення державного службовця, виконуючого службові обов'язки, що є закріпленні за певною посадою. На підставі аналізу вищенаведених наукових поглядів, пропонується модель поділу правового регулювання статусу державних службовців: вертикальний і горизонтальний.

Вертикальний поділ державних службовців за правовим статусом полягає в розмежуванні державних органів за рівнем юрисдикції (центрального, обласний, районний рівні).

Горизонтальний поділ державних службовців здійснюється за групами оплати праці (від спеціаліста до керівника державного органу).

Означений автором поділ знайшов своє законодавче відображення у новій редакції Закону України «Про державну службу».

Наступне поняття, що є не менш важливим для нас та має прямий вплив на правовий статус державного службовця, це поняття «проходження державної служби». О. П. Ноздрачов термін «проходження державної служби» трактує як будь-які переміщення на державній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу) [114]. Ю. М.

Старилов вважає, що проходження державної служби – це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки і атестації службовців, і закінчується припиненням державно-службових відносин [246; 233].

В. С. Нечипоренко та Є. В. Охотський розглядають процес проходження державної служби як складову частину державної служби та реалізацію її соціальних функцій. Тобто, це система дій та організаційних заходів, які спрямовані на реалізацію принципу рівного доступу до державної служби, визначають порядок і підстави прийняття на державну службу, випробування, виконання посадових повноважень, заохочення та застосування дисциплінарних стягнень, присвоєння класних чинів, проведення конкурсів, атестацій, а також припинення державної служби [121, с. 5–6]. Проходження державної служби ґрунтується на ключових, вихідних засадах державної служби, зокрема законності, верховенстві права, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності. Саме на дотримання цих та інших принципів спрямована процедура проходження державної служби. Будь-який процес, що здійснюється в межах державного управління, потребує обов'язково правового регулювання. Як зазначалося вище, проходження державної служби – складна процедура, кожна стадія якої чітко регламентована. Відтак для з'ясування, які процеси регулюються адміністративно-правовими нормами, варто визначити стадії проходження державної служби. Не будемо спростовувати твердження з приводу того, що є певні дискусії та спори щодо стадійності проходження державної служби. Так, О. П. Коренєв під проходженням державної служби розуміє систему юридичних фактів, що приводять до виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин. Це – прийняття (зарахування) на державну службу, атестація, переміщення, стимулювання службової діяльності працівників, відповідальність державних службовців, припинення державної

служби [3, с. 132]. Але, при такому формулюванні відсутнє розмежування етапів проходження державної служби та методів державного управління (наприклад, стимулювання та відповідальність державних службовців є методами впливу на державного службовця в процесі реалізації його завдань та функцій, проте це не є етапами проходження державної служби). Д. М. Бахрах зазначав, що проходження державної служби – це динаміка службового статусу особи, яка обіймає державну посаду, тобто її кар'єра [25, с. 241].

У свою чергу, П. Т. Павленчик під проходженням державної служби розуміє організаційно-правовий процес (від добору кадрів, юридичного прийняття на державну службу і виникнення державнослужбових відносин, подальшого просування по службі до її припинення), що забезпечує реалізацію правового статусу державного службовця, комплектування якісного складу державних службовців та виконання ними посадових обов'язків [124, с. 5]. Етап просування по службі автор визначив як найбільшу за відрізком часу складну підсистему проходження державної служби в Україні, що поділяється на менші компоненти (служба на окремих посадах, у певній категорії посад, з відповідним рангом тощо), для яких характерні практично всі елементи проходження державної служби [124, с. 5].

Я. В. Мірошніченко, розглядаючи етапи проходження державної служби в окремих органах державної влади, визначив наступні етапи: 1) вступ на державну службу, що включає в себе збір необхідної інформації, випробувальний термін, укладення контракту (договору), складання присяги; 2) присвоєння спеціального звання та переміщення по службі; 3) просування по службі (кар'єрне зростання), атестація, професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації; 4) застосування по відношенню до державного службовця заходів заохочення та стягнення; 5) припинення служби в державних органах [109, с. 234–236].

Автор цієї дисертації, проаналізувавши відповідні праці вчених-адміністративістів та національне законодавство, у перш чергу Закон України

«Про державну службу», пропонує виділити такі етапи проходження державної служби:

- 1) вступ на державну службу (призначення на посаду державної служби);
- 2) прийняття присяги державного службовця;
- 3) просування державного службовця по службі;
- 4) оцінювання результатів службової діяльності;
- 5) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;
- 6) припинення державної служби.

Надалі пропонуємо розглянути в роботі кожен етап проходження державної служби в контексті адміністративно-правового регулювання.

Як бачимо, державна служба пов'язана з повсякденним вирішенням управлінських завдань: збиранням, аналізом і узагальненням інформації, розробленням проектів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою, тощо. Відтак проходження державної служби в Україні є беззаперечною складовою предмета адміністративно-правового регулювання.

На нашу думку, державна служба, ґрунтуючись на основних завданнях правової держави, формує та реалізовує державну політику щодо забезпечення цілісності та стійкості основних засад функціонування держави, виконання вимог Конституції і законів України, верховенства права, законності забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції, викорінення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ на шляху до доброчесності.

Враховуючи викладене, можна погодитись, що державна служба є самостійним інститутом, що функціонує в рамках галузі адміністративного права, оскільки за своїм змістом та суттю державна служба в особі спеціально уповноважених осіб, наділених відповідною компетенцією, створює умови для реалізації цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують дотримання балансу інтересів держави, потреб

суспільства і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків. Інститут державної служби є досить великим системним утворенням з багатьма видами та напрямками діяльності, суб'єктами та об'єктами різних рівнів управління, зв'язками внутрішніми (між ними) і зовнішніми (з іншими соціальними системами).

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що мета й завдання державної служби завжди формуються з урахуванням конкретних історичних, політичних, соціально-економічних і культурних умов. На жаль, на законодавчому рівні не знайшло відповідного закріплення коло завдань державної служби, у зв'язку з чим вважаємо за доцільне запропонувати внести відповідні доповнення до Закону України «Про державну службу». Коло завдань державної служби можна визначити, виходячи із аналізу завдань, що покладені на окремі органи державної влади. Найбільш детальний перелік наводить В. Б. Авер'янов, який пропонує до основних завдань державної служби, що виходять із повноважень відповідних органів державної влади України, віднести:

- забезпечення та охорона конституційного устрою України, розвиток її як демократичної, соціальної, правової держави;
- забезпечення вільного розвитку кожною людиною своєї особистості, прав, свобод та їх захисту, особистої свободи і недоторканності, права власності й недоторканності житла;
- формування державно-правових, економічних і політичних умов для діяльності державних органів, забезпечення ефективності їх діяльності;
- забезпечення громадянам права участі в управлінні державними справами, у референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівного доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування;
- недопущення порушень права громадян мирно збиратися, об'єднуватись у політичні партії та громадські організації;

- забезпечення дії принципу гласності в діяльності державних органів та державних службовців, дотримання законності й дисципліни в системі державної служби;
- забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції, належних умов для професійної діяльності державних службовців, їх вірного служіння інтересам держави;
- забезпечення ефективної реалізації функцій державного управління, стабільності у сферах економіки, соціально–культурного будівництва та адміністративно–політичної діяльності;
- підготовка та реалізація рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших державних органів;
- комплектування державних органів висококваліфікованими службовцями, здатними виконувати свої службові повноваження;
- створення соціальних, інформаційних, правових та матеріально–фінансових умов діяльності державних службовців, встановлення порядку проходження служби;
- застосування у встановлених законодавством випадках заходів державного примусу [48, с. 276–277].

Підтримуючи повністю вказану позицію, хотілося б зазначити, що вказані завдання виконуються в рамках відповідних функцій органів державної влади, сукупність яких становить систему функцій державної служби в цілому. За допомогою функцій державної служби здійснюється практична діяльність системи органів державної влади щодо аналізу та реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними майном та фінансовими ресурсами; управління персоналом державних органів та ін.

З’ясуванню сутності функцій державної служби присвятили свою увагу такі науковці як В.Б. Авер’янова, І.Л. Бачила, В.В. Волошина, В.Ю. Кікінчук,

Ю.М. Старилова [2; 48; 84; 233; 246]. У результаті аналізу праць вказаних вчених можна дійти узагальнюючого висновку, що під функціями державної служби слід розуміти ключові напрями діяльності органів державної влади, характерною особливістю яких є прикладна орієнтованість на створення належних умов для ефективного функціонування системи державного управління, забезпечення упорядкованості та взаємодії всіх її елементів.

Що стосується класифікації функцій державної служби, то, на нашу думку, її доцільно провести за трьома критеріями:

1) загальні функції, що реалізуються усіма без виключення органами державної влади для забезпечення належного виконання покладених на них завдань (планування, прогнозування, аналізу, координації, обліку, контролю тощо);

2) специфічні, що притаманні окремому органу державної влади з огляду на ту специфіку завдань, що виконуються ним у відповідній сфері суспільного життя (наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я, забезпечення публічного порядку та ін.);

3) забезпечувальні (кадрове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення, юридичне документоведення тощо).

Варто наголосити, що дотримання законодавства в діяльності державних органів та їх посадових осіб є основоположними, оскільки закладають суспільну довіру до інституцій, а відтак мають бути посилені людськими і фінансовими ресурсами, зокрема з метою зміцнення інституційної спроможності юридичних служб державних органів, надання їм кадрової та фінансової автономності від керівництва державного органу, в якому вони працюють, унеможлививши тим самим їх лояльність у питаннях принципової позиції (підготовка зауважень, візування проектів рішень, представництво інтересів в судах тощо). На нашу думку, це можливо шляхом утворення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо правильного

застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконання вимог законодавства державними службовцями.

В своїй безпосередній діяльності державні службовці зобов'язані дотримуватися низки відповідних принципів, які містяться у нормах адміністративного законодавства. Принципи державної служби відображають явища та процеси, притаманні інституту державної служби в цілому або його окремим елементам. В нових реаліях сьогодення важливого значення набуває удосконалення принципів державної служби з метою впровадження інноваційних змін та модернізації державної служби в період проведення адміністративних реформ. У зв'язку з цим методологічне обґрунтування принципів державної служби сприятиме виробленню у державних службовців почуття відповідальності за виконання за своїх посадових обов'язків, громадянської свідомості та громадянського обов'язку.

Таким чином, у результаті аналізу змісту державної служби можна викоремити такі її ознаки:

- 1) її проходження регулюється нормами адміністративного права;
- 2) здійснюється уповноваженими органами державної влади та їх посадовими особами шляхом реалізації організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;
- 3) наявний відповідний державний апарат з чітко визначеною ієрархічною структурою;
- 4) спрямована на виконання основних завдань і функцій держави в усіх сферах суспільного життя;
- 5) має владний характер та забезпечується заходами державного примусу, якими наділений конкретний орган державної влади;
- 6) забезпечує поєднання імперативного впливу з наданням адміністративних послуг;
- 7) оплата праці державних службовців здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету.

1.3. Історичні передумови та витоки адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби

Початок формування нормативно-правової бази та розвиток інституту державної служби, що безпосередньо пов'язане з історичним генезисом формування органів державної влади на території України, з часів правління гетьмана П. Скоропадського, а саме з червня 1918 року, коли документально були задекларовані та фундаментально встановлені основні ознаки державної служби, що збережені та відтворюються і сьогодні. Саме з цього часу державна служба на території України виокремлюється, стає самостійним інститутом державної влади з чисельністю службовців, які стали уповноваженими на здійснення функцій держави. Прикметно, що гетьман П. Скоропадський вважав одним з головних своїх завдань створення професійної державної служби й зосереджував на ньому значні зусилля [47, с.9].

Процес становлення якісно нового інституту державної служби в незалежній Україні розпочався з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ (далі – Закон 3723) [149; 106], який станом на сьогодні вже втратив свою чинність, проте з метою отримання вичерпного уявлення про стан законодавчого забезпечення професійної діяльності у сфері державної служби вважаємо за доцільне коротко зупинитися на його основних положеннях та тих нормативно-правових актах, що були прийняті на його виконання. Так, цим Законом було врегульовано суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Він визначив загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті [149; 148]. Як відмічає С.Т. Гончарук, хоч даний Закон частково і віддзеркалював ідеологію та засадничі принципи організації діяльності державного апарату радянської епохи, він відіграв важливу прогресивну роль у становленні та функціонуванні інституту вітчизняної державної служби, а

відтак і в становленні та розбудові молодшої незалежної Української держави в перехідний період [41]. У ньому вперше давалось законодавче поняття державної служби, визначались її ознаки та принципи, права і обов'язки державних службовців, вирішувалися питання проходження державної служби, пов'язані зі вступом на державну службу, службовою кар'єрою та припиненням державної служби, приводилася класифікація державних службовців та вирішувалося багато інших питань цього правового інституту.

Структуру Закону 3723 становили XIII розділів та 38 статей. При цьому відповідної статті щодо правового регулювання державної служби цим Законом передбачено не було. З огляду на зазначене, правовідносини з питань прийняття і проходження державної служби в деяких випадках регулювалися вибірково застосуванням, з одного боку – законодавства про державну службу, з іншого – законодавства про працю. Зазначене потребувало удосконалення правового регулювання інституту державної служби на законодавчому рівні з метою його однозначного застосування державними органами та їх посадовими особами. Більш того, досить тривалий час законодавством про державну службу керувались і продовжують у своїй діяльності керуватись органи місцевого самоврядування, що безумовно також потребувало унормування з огляду на особливості правового статусу посадових осіб цих органів. Основні аспекти взаємозв'язку законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування розкрито у підрозділі 2.3. розділу II даного дисертаційного дослідження.

У продовження висвітлення питань правового регулювання відповідних відносин Законом 3723, варто зазначити про прийнятті на його виконання основні підзаконні акти, загальною кількістю біля 10, серед яких:

- постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 782 «Про затвердження положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [156] (втратила чинність);

- постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» [159] (втратила чинність);

- постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996 р. № 658 «Про затвердження Положення про ранги державних службовців» [182] (втратила чинність);

- постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 1995 р. № 160 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» [184] (втратила чинність);

- постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804 «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» [157];

- постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р. № 209 «Про управління державною службою» [223];

- постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 1995 р. № 499 «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [132];

- Указ Президента України від 19 травня 1995 р. «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» [203];

- постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912 «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» [194] (втратила чинність);

- постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. № 950 «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» [213] (втратила чинність).

За період дії Закону 3723 прийнято низку інших нормативно-правових актів, на деяких з яких варто зупинитись з огляду на їх контраверсійність та наявність корупційних ризиків, які ними провокувались і не сприяли належному правовому регулюванню державної служби. Відтак нині визнані

такими, що втратили чинність постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. 2020 «Про затвердження Порядку погодження продовження терміну перебування на державній службі» [179] та постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 703 «Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [135].

Зокрема, перший зі згаданих нормативно-правових актів надавав можливість по суті дискреційно (на власний розсуд) визначати право певної особи працювати понад встановлений законом граничний вік, другий – за політичним рішенням (без визначення обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді) відносити певні посади державних службовців від першої до сьомої категорій, присвоювати внаслідок цього вищі ранги в межах кожної такої категорії, отримувати підвищену щомісячну надбавку за такий ранг.

Натомість відзначимо, що важливим фактором професіоналізації державної служби згідно із Законом 3723 є наявність у ньому двох ключових понять: «державної служби» як професійної діяльності та «посади». Ознака професіоналізму державної служби є невід’ємною для цього виду державної діяльності. Вона завжди вказувалась у законодавстві при визначенні поняття державної служби. Цю ознаку можна інтерпретувати двояко: а) як діяльність особи на посадах державної служби, що асоціюється з трудовою професією, якою ця особа в своєму житті займається постійно або тривалий час; б) як здійснення державно-службових обов’язків компетентно, якісно, на належному професійному рівні [41; 149].

Впродовж дії Закону 3723 до нього понад 40 разів вносились зміни, двічі надавались офіційні тлумачення його норм (рішення Конституційного Суду України № 21-рп/2003 від 25.12.2003 [245] та № 11-рп/2013 від 26.11.2013 [244]). Закон 3723 втратив чинність на підставі Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, крім статті 37 (пенсійне забезпечення), що

застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI Закону № 889-VIII (особи, що мають відповідний стаж державної служби).

Проведений нами аналіз недоліків Закону 3723 дає можливість стверджувати про такі основні проблемні питання правового регулювання, які понад 20 років не вирішувалися цим Законом, а саме:

- сфера дії закону про державну службу (паралельно діють законодавство про державну службу і про працю);

- відсутність відкритих конкурсів на усі посади державної служби (зокрема керівників центральних органів виконавчої влади, їх заступників, керівників апаратів міністерств);

- віднесення радників і помічників політичних осіб та їх патронатних служб до державної служби (надмірна політизація служби);

- відсутність чітких законодавчих вимог до освіти та досвіду роботи кандидатів, зокрема на посади вищого корпусу);

- відсутність дієвої системи і правил кар'єрного зростання (зі сформованого кадрового резерву як правило не призначають на посади, акти Уряду з питань кадрового резерву середньої і вищої ланки малоефективні);

- надмірні дискреційні повноваження керівників державної служби (керівників органів державної влади) (зокрема в частині кадрового забезпечення, просування та встановлення розміру премій і доплат);

- можливість свавільних і політично мотивованих звільнень державних службовців згідно з положеннями Кодексу законів про працю (наприклад, під виглядом реорганізації за ініціативою нового керівництва);

- дисциплінарна відповідальність (рішення про стягнення приймає керівник, не задіяна комісія, чітко не визначені види порушень, не враховується ступінь вини та інші обставини) ;

- нечітка системи класифікації посад (залежить від рівня органу влади, а не обсягу навантаження і відповідальності, може проводитись «точково» або «в ручному режимі» за політичним рішенням уряду);

– поширення дії закону на працівників адміністративно-господарських підрозділів, які виконують технічні функції, державних підприємств та інших установ.

Наступною по суті знаковою подією для державної служби стало прийняття у 1996 р. Конституції України [97], в якій було визначено правовий статус та механізми організації державної служби. В її ст. 92 зафіксовано, що виключно законами України регламентується організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, а ст. 38 гарантує громадянам рівні права доступу до державної служби.

Перші результативні кроки реформування законодавства з питань державного управління та публічної служби в Україні зроблені, починаючи з 2011 року. Верховною Радою України прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050 (далі – Закон 4050) [150], а також розроблено та схвалено низку інших нормативно-правових актів, прийнятих упродовж 2012р., на виконання цього закону (наразі втратив чинність). Ці правові акти передбачали реформування державної служби в контексті наближення до європейських стандартів і були спрямовані на врегулювання низки проблемних питань та розробку нових механізмів і нового порядку проходження державної служби. Закон 4050 передбачав внесення суттєвих змін у процес проходження державної служби, зокрема нові підходи до класифікації посад, визначення процедур і процесів проходження державної служби та вимагав їх нормативно-правового врегулювання. Саме тому в Україні 2012 р. був проголошений роком комплексного реформування державної служби [83]. Національним агентством України з питань державної служби спільно з центральними органами виконавчої влади та соціальними партнерами забезпечено розробку та прийняття системи підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для вступу в дію Закону 4050 ([175; 143; 173; 174 ; 182; 161; 155; 208; 133; 196; 160; 194; 197; 162; 163; 187; 201; 195; 155; 211).

Водночас набрання чинності Законом 4050 двічі відтерміновувалось у зв'язку з недостатнім фінансуванням (потреба додаткових видатків державного бюджету) та неодноразовістю його впровадження із новою редакцією Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Таким чином, суттєвими відмінностями Закону 889 від попередніх редакцій відповідних Законів 1993 і 2011 років є, зокрема, побудова професійної, некорумпованої, престижної, зорієнтованої на потреби громадян публічної служби; відділення політики від адміністрування; запровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами; гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; встановлення прозорої моделі оплати праці та кар'єрної мотивації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування; кадрове забезпечення процесу децентралізації [120].

У 2012-2013 роках зацікавленими органами державної влади проводилась робота щодо пошуку варіантів впровадження нового законодавства, зокрема шляхом зниження коефіцієнтів з оплати праці для зменшення фінансового навантаження на видаткову частину державного бюджету. Проте навіть мінімальне підвищення матеріального забезпечення службовців за оцінками центрального органу виконавчої влади з питань фінансової та бюджетної політики не могло бути проведене до стабілізації фінансово-економічної ситуації в державі.

Впродовж 2013 року питання з приводу розроблення нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» практично було вирішене (проект цього Закону доопрацьовано Національним агентством України з питань державної служби). Разом з тим, проблема фінансового забезпечення його впровадження залишалася актуальною. Перш за все, реформування публічної служби потребувало чіткого політичного рішення. Національним агентством України з питань державної служби взято участь в проведенні заходів з метою підписання Угоди про фінансування контракту з розбудови держави між Урядом України та Європейською Комісією, в рамках

якої було заплановано надання невідкладної допомоги (гранту) у 2014-2015 роках для фінансування Державного бюджету. Загальна мета цієї Угоди – надання Урядові України підтримки для розв’язання короткострокових економічних проблем і, зокрема шляхом реформування системи державного менеджменту. Конкретні завдання включають удосконалення системи врядування та підготовку до реформи системи державного управління включаючи, зокрема, реформу публічної служби (близько 20% у загальній частині реформ).

Для цього у найкоротші строки потрібно буде прийняти Закон України щодо внесення змін до Закону України «Про державну службу» та нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», розробити (доопрацювати) відповідні підзаконні акти, а також привести закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації», інші закони, що стосуються державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, у відповідність до положень «профільних» законів.

До основних очікуваних результатів належить затвердження та ефективне проведення комплексної реформи державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування, приділяючи особливу увагу впровадженню європейських принципів державного управління, таким як розмежування публічної служби та політичних посад, розмежування державної сфери та приватної сфери, застосування до прийняття на публічну службу та просування по службі підходу, що бере до уваги особисті якості та заслуги працівників, забезпечення стабільності кадрових ресурсів та гарантій проти дискреційного звільнення з посади.

Нові кроки реформування державної служби покликані також необхідністю вдосконалення адміністративно-правової бази та системи надання якісних державних послуг громадянам. Це, в свою чергу, дозволить підвищити імідж і відкритість такої служби. Ефективне реформування може бути проведено лише у разі посилення повноважень спеціально уповноваженого

центрального органу виконавчої влади з питань державної служби на національному рівні та функціонування його територіальних органів – на регіональному.

Для початку реформи, з метою її ефективного, послідовного і чіткого впровадження потребуватиметься затвердження Стратегії та Плану реформування публічної служби на основі кращих світових практик, беручи до уваги необхідність реформування системи заробітної плати державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування як матеріальну основу їх життя. При цьому реформа сприйметься лише за умови, що якщо дасть нові стимули не тільки розвитку інститутів публічної служби, а, перш за все, для громадян з метою отримання ними якісних послуг за прозорою системою роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [64 ; 67].

Початок розробки законопроекту про державну службу у робочій групі при Національному агентстві України з питань державної служби проходив у липні – серпні 2014. Над законопроектом разом з цим агентством працювали вітчизняні науковці, громадські діячі та експерти із Польщі, Словенії, Німеччини, Латвії та Великобританії. У законопроекті враховано прогресивні вітчизняні напрацювання та успішний досвід реформ у європейських країнах, а також рекомендації та концептуальні засади професійної державної служби, визначені експертами програми SIGMA/OECD».

Аналіз відмінностей Закону 4050 та нової редакції Закону України «Про державну службу» за реєстр. № 2490 від 30.03.2015 (далі – проект Закону 2490) [150; 151] наведено у таблиці (Додаток В).

Перш за все варто відзначити, що розробка проекту Закону 2490 передбачена: Коаліційною угодою (укладена учасниками коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання) [254]; Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні (схвалений Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII [210]; Програмою реформ Президента України «Стратегія розвитку України 2020» (схвалена Указом

Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015) [217]; Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (схвалена постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII) [214]; Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, на 2014-2017 роки (схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847) [204], а також деякими іншими актами і документами.

Проект Закону 2490 розроблений з метою розбудови нової та якісної європейської державної служби, покликаної на благо держави й суспільства, шляхом: запровадження виключно конкурсних процедур добору на державну службу, як результат спрощення вступу громадян на державну службу та її проходження; розмежування політичних та адміністративних посад; гарантування рівного доступу до державної служби, створення умов прозорої діяльності державних органів та гідної оплати праці державних службовців; забезпечення стабільності працевлаштування та гарантій проти свавільного звільнення з посади тощо.

Даний законопроект враховує прогресивні вітчизняні напрацювання та успішний досвід реформ у європейських країнах, насамперед, Республіці Польща, а також рекомендації та концептуальні засади професійної державної служби, визначені експертами програми SIGMA/OECD за підсумками проведених експертних місій і отриманого за їх результатами Звіту з оцінки проекту Закону, відповідно до якого проект Закону визнано таким, що узгоджується з Європейськими принципами державного управління (лист програми SIGMA/OECD від 24 грудня 2014 року № Ares (2014) 4356107). Проект Закону 2490 схвалено Урядом та подано ним як суб'єктом законодавчої ініціативи 30.05.2015 до Верховної Ради України.

За підсумками розгляду у першому читанні проект Закону 2490 підтримано взяти за основу 23.04.2015.

Проект Закону 2490 вирішує такі проблеми: рівного доступу до державної служби на основі знань та особистих якостей; недостатньої професійності

інституту державної служби; нечіткого окреслення сфери дії Закону (встановлено перелік державних інституцій, на яких поширюється дія Закону); розмежування законодавства про державну службу та законодавства про працю; невизначеності критеріїв віднесення посад до посад державної служби (виключає ручний механізм віднесення посад); встановлення на рівні Закону прозорої моделі оплати праці (усунення суб'єктивних підходів керівника державного органу та зв'язок між результатом роботи і рівнем оплати за неї); підвищення ефективності, відкритості та гнучкості структури публічної адміністрації здатної реалізовувати цілісну державну політику.

Основні положення прийнятої Верховною Радою України 10 грудня 2018 року нової редакції Закону України «Про державну службу» (далі - Закон 889) передбачають: запровадження конкурсних процедур добору на державну службу; призначення на посади на основі особистих якостей та досягнень (заслуг); розмежування політичних та адміністративних посад; виключення посад патронатних служб, помічників – консультантів народних депутатів України та обслуговуючого персоналу зі сфери дії Закону; гарантування рівного доступу до державної служби; створення умов прозорої діяльності державних органів; впровадження антикорупційних механізмів; обґрунтована модель оплати праці державних службовців; мінімізація суб'єктивізму керівника державної служби при прийнятті на державну службу та її проходження; підвищення рівня мотивації державного службовця (рівень заробітної плати, матеріальний захист).

Національним агентством України з питань державної служби з метою імплементації Закону 889 впродовж грудня 2015 – квітня 2016 підготовлено цілу низку підзаконних нормативно-правових актів. Вважаємо за доцільне у рамках даного підрозділу перелічити їх та надати коротку характеристику, а вже у розділі 2 дисертаційного дослідження під час з'ясування специфіки механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців проаналізувати їх більш детально.

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що розвиток державної служби являє собою не просто зміну одних станів системи державної служби на інші, не просто зміни їх кількісних та якісних показників. Спираючись на визначення та філософське осмислення принципу діалектичного зв'язку, у процесі змін та трансформації законодавства, простежується прямий взаємозв'язок та взаємовплив систем нормативно-правового регулювання. Таким чином, застосування діалектичного принципу розвитку дозволяє нам виокремити ознаки, характерні процесу реформування державної служби в Україні (див. додаток Б.1).

Варто зазначити, що з моменту прийняття Закону України «Про державну службу» в 1993 році проводилося декілька спроб з його оновлення, зокрема у 2011 році Парламентом ухвалено нову редакцію закону, набрання чинності якої тричі переносилося. Водночас, попри певні позитивні зміни, цей закон не забезпечує належну основу для побудови професійної (сталогої) державної служби і не вирішує поставлене завдання щодо приведення законодавства про державну службу у відповідність до європейських принципів та кращого досвіду, про що зазначалося експертами Програми OECD/SIGMA (Звіт з оцінки Закону (офіційний лист від 6 липня 2012 року Ref.Ares(2012)822033).

Нова редакція Закону України «Про державну службу», яка за підсумками проведених експертних місій Програми ЄС-OECD SIGMA визнана такою, що узгоджується з Європейськими принципами державного управління і рекомендована до найшвидшого прийняття відповідно до взятих міжнародних зобов'язань (Звіт з оцінки проекту Закону (офіційний лист від 24 грудня 2014 року Ref.Ares(2014)4356107)).

Як наголошено експертами Програми OECD/SIGMA, за підсумками проведеного ще у 2006 році оцінювання системи врядування відповідно до повноважень, методології та основних показників, що зазвичай використовуються для оцінювання державного управління у країнах-кандидатах на вступ до ЄС, чинне законодавство, що регламентує державну

службу, характеризується відсутністю узгодженості та єдності та не відповідає європейським принципам функціонування публічної адміністрації.

Слід підкреслити, що законодавче закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих з європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р.

Отже, законодавство у сфері державної служби має базуватися на загальних європейських принципах державного управління (SIGMA Paper No. 27 «European Principles for Public Administration» (1997), відповідати міжнародним стандартам, встановлених угодами та рекомендаціями ООН, Ради Європи і Організації економічного співробітництва та розвитку, зокрема Рекомендаціям Ради Європи щодо Моделі Кодексу поведінки державних посадовців (No. R (2000) 10), Рекомендаціям Ради Європи країнам-членам щодо статусу державних посадовців у Європі (No. R (2000) 6), рекомендаціям Парламентської Асамблеї Ради Європи «Реформа служби в країнах Європи» № 1617 (2003), Конвенції ООН проти корупції, ратифікованою Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року, які вимагають поширення принципів нейтральності, чесності, ефективності, прозорості, доброчесності та відповідальності серед державних службовців [64].

Висновки до розділу 1

Аргументовано, що дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців потребує вивчення важливих аспектів теорії питання, зокрема щодо розуміння поняття регулювання професійної діяльності державних службовців в цілому та

адміністративно-правового регулювання у цій сфері зокрема, його трактування у працях українських і зарубіжних науковців, а також щодо висвітлення питань регулювання професійної діяльності державних службовців в адміністративно-правовому вимірі.

Зроблено висновок, що серед вчених-адміністративістів найбільш актуальним є дослідження питань, пов'язаних з адміністративно-правовими засадами інституту регулювання державної служби та управління державною службою (Н. О. Армаш, Ю.П. Битяк, В.О. Задорожній, О.О. Кравченко, А.П. Перов), особливостями адміністративно-правового статусу державної служби та окремих категорій державних службовців (Я.С. Золотарьова, Ю.В. Ковальчук, О.І. Лавренова, А.Р. Решетнік), адміністративно-процедурними аспектами проходження державної служби в Україні, відносинами, що виникають під час проходження державної служби (О.Ю. Дрозд), кадровим забезпеченням державного управління, зокрема, вимогами, що висуваються до персоналу органів державного управління, видами та особливостями підготовки державних службовців (Т.Є. Кагановська), особливостями формування та реалізації державної кадрової політики, специфікою кадрового забезпечення органів державного управління (С.Л. Дембіцька), особливостями професійної підготовки державних службовців (А.Б. Грищук), проблемними питаннями, пов'язаними зі службовою кар'єрою державних службовців (Л.Р. Біла-Тіунова). Проте, питання регулювання професійної діяльності державних службовців як суб'єктів адміністративного права не знайшли належного теоретичного опрацювання.

Акцентовано увагу на важливості врахування саме адміністративно-правового аспекту регулювання професійної діяльності державних службовців і застосування сучасних підходів щодо розвитку інструментів регулювання професійної діяльності державних службовців у системі державної служби, оскільки саме за допомогою норм адміністративного права (їх імперативного, державно-владного характеру) відбувається упорядкування широкого кола відносин, що виникають у сфері забезпечення професійної діяльності

державних службовців (зокрема, з питань внутрішньо-організаційної діяльності, управління, державного контролю та нагляду в досліджуваній сфері).

Встановлено, що державна служба пов'язана з повсякденним вирішенням різноманітних управлінських завдань: збиранням, аналізом і узагальненням інформації, розробленням проектів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою, тощо. Відтак проходження державної служби в Україні є беззаперечною складовою предмета адміністративно-правового регулювання.

Наголошено, що мета й завдання державної служби завжди формуються з урахуванням конкретних історичних, політичних, соціально-економічних і культурних умов. Зважаючи на те, що на законодавчому рівні не знайшло відповідного закріплення коло завдань державної служби, запропоновано внести відповідні доповнення до Закону України «Про державну службу».

Запропоновано під функціями державної служби розуміти ключові напрями діяльності органів державної влади, характерною особливістю яких є прикладна орієнтованість на створення належних умов для ефективного функціонування системи державного управління, забезпечення упорядкованості та взаємодії всіх її елементів.

Аргументовано доцільність класифікації функцій державної служби за трьома критеріями:

1) загальні функції, що реалізуються усіма без виключення органами державної влади для забезпечення належного виконання покладених на них завдань (планування, прогнозування, аналізу, координації, обліку, контролю тощо);

2) специфічні, що притаманні окремому органу державної влади з огляду на ту специфіку завдань, що виконуються ним у відповідній сфері суспільного життя (наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я, забезпечення публічного порядку та ін.);

3) забезпечувальні (кадрове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення, юридичне документоведення тощо).

Обґрунтовано доцільність створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконання вимог законодавства державними службовцями.

Охарактеризовано історичні передумови та витоки правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби, що дозволило визначити у хронологічному порядку недоліки, притаманні окремим нормативно-правовим актам, та з'ясувати коло заходів, що здійснювалися з боку держави з метою їх усунення.

Проаналізовано норми адміністративного законодавства, що надають визначення поняття державної служби, закріплюють її ознаки та принципи, права і обов'язки державних службовців, вирішують питання проходження державної служби, пов'язані зі вступом на державну службу, службовою кар'єрою, притягненням до дисциплінарної (у тому числі адміністративної) відповідальності та припиненням державної служби, надають класифікацію державних службовців, визначають їх адміністративно-правовий статус тощо.

У результаті проведеного аналізу зроблено висновок про необхідність удосконалення правового регулювання інституту державної служби на законодавчому рівні з метою забезпечення його однозначного застосування державними органами та їх посадовими особами. Наголошено на важливості розмежування норм адміністративного законодавства про державну службу та органи місцевого самоврядування, що безумовно потребує унормування з огляду на особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб цих органів.

З огляду на сучасний етап реформи державної служби наголошено на важливості впровадження європейських принципів публічного адміністрування, таких як розмежування публічної служби та політичних

посад, розмежування державної сфери та приватної сфери, застосування до прийняття на публічну службу та просування по службі підходу, що бере до уваги особисті якості та заслуги працівників, забезпечення стабільності кадрових ресурсів та гарантій проти дискреційного звільнення з посади.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1. Професійна діяльність державних службовців як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Професійна діяльність державного службовця, як і будь-яка інша діяльність, має свій механізм реалізації (здійснення). Закріплення змісту такого механізму та його складових елементів відбувається у нормах законодавства, у першу чергу, адміністративного, оскільки результат професійної діяльності державних службовців здійснює безпосередній управлінський вплив на суспільні відносини у відповідних сферах суспільного життя, оскільки ці відносини виникають під час реалізації державної влади. Система елементів такого механізму має бути адекватною тим завданням, що постають перед державними службовцями в контексті їх професійної діяльності. Перш ніж перейти безпосередньо до розкриття особливостей професійної діяльності державних службовців в адміністративно-правовому аспекті, вважаємо за доцільне коротко зупинитися на характеристиці вищенаведеного механізму – механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців.

Що стосується поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» як правової категорії, то варто зазначити, що в адміністративно-правовій науці є підхід, відповідно до якого вказаний механізм можна трактувати як у широкому, так і у вузькому сенсі. У широкому сенсі І.О. Цибулевська механізм адміністративно-правового регулювання розуміє як сукупність елементів і правових засобів, взаємопов'язаних і взаємозалежних, які утворюють інформаційно-правову єдність з метою здійснення впорядковуючого впливу і стабільного розвитку управлінських відносин у

сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб та інших суб'єктів, урегульованих адміністративними правовими нормами управлінських відносин, що виникають у державі та суспільстві [260, с. 398; 82]. Стосовно розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання в більш вузькому сенсі (на чому наголошують І.П. Голосніченко, В.С. Четверіков та ін.) необхідно відзначити, що в даному випадку під таким механізмом розуміється сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади [262, с. 46; 40, с. 14; 85; 82].

Точки зору щодо доцільності трактування механізму адміністративно-правового регулювання саме у вузькому сенсі дотримуються і: 1) П. П. Фатєєв, наголошуючи що це узята у своїй єдності система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, пов'язані з організацією виконавчих органів та такі, що виникають в їх адміністративно-процедурній та адміністративно-юрисдикційній діяльності [255, с. 22]; 2) М.В. Макарейко, розглядаючи його як сукупність адміністративно-правових засобів, які, здійснюючи вплив на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань, поставлених перед суспільством і державою [104, с. 27].

Дещо відмічення трактування поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» наводить В.В. Галуцько, зазначаючи, що його слід розуміти як сукупність засобів функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [9, с. 92-93]. На нашу думку, таке визначення є не зовсім коректним, оскільки ньому недостатньо повно розкрито зміст адміністративно-правового регулювання.

Узагальнюючи наведені вище підходи, вважаємо за доцільне запропонувати під механізмом адміністративно-правового регулювання

розуміти упорядковану сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для упорядкування правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади.

Що ж стосується механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців, то, на нашу думку, це упорядкована сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності.

У даному випадку систему адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців слід визначити як сукупність нормативних приписів, що містяться в актах адміністративного законодавства, встановлених з метою неухильного дотримання з боку державних органів та їх посадових осіб під час виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону.

Характерними ознаками механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців можна визначити такі:

- а) системність;
- б) функціонування даного механізму забезпечується дією норм адміністративного законодавства;
- в) чітко визначене на законодавчому рівні коло державних службовців із одночасним закріпленням видів професійної діяльності, що ними здійснюється;
- г) безперервність;
- д) підконтрольність;
- е) правовідносини, що виникають під час професійної діяльності державних службовців, спрямовані на реалізацію державної влади щодо забезпечення належного функціонування практично всіх сфер суспільного життя.

Механізм адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців існує з метою створення належних умов для

належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності. Отже, вважаємо за доцільне в рамках даного підрозділу детальніше зупинитися на з'ясуванні сутності професійної діяльності державних службовців та спробуємо обґрунтувати, чи дійсно такий вид діяльності є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Професійна діяльність державних службовців – це соціально-значуща діяльність, виконання якої вимагає від людини спеціальних знань, умінь та навичок, а також професійно обумовлених властивостей особистості, тобто відповідних професійних компетентностей [241]. Основні вимоги до здійснення державними службовцями професійної діяльності містяться у нормах адміністративного законодавства.

Структура професійної діяльності містить наступні елементи:

1. Цілі та результат діяльності. Цілі діяльності, як правило, фіксуються за допомогою зразків відповідної діяльності, їх описів, формулювання загальних і спеціальних вимог до окремих напрямів діяльності. Зразки можуть бути надані за допомогою посадових інструкцій, положень, державних та інших стандартів, відповідної документації тощо. Проте це можливо не у всіх професіях і не в кожному виді діяльності. У деяких випадках «живим зразком» може виступати компетентний фахівець, визнаний авторитет у певному виді діяльності. У творчих та управлінських професіях не завжди можливо точно алгоритмізувати та описати кінцевий результат діяльності. Наприклад, мета керівника – створити консолідований, ефективний трудовий колектив. Для цього керівник здійснює масу видів діяльності, враховує безліч чинників. Він повинен уміти імпровізувати, викристовувати інноваційні рішення, відчувати людей, використовувати інтуїцію. Все це разом називають мистецтвом управління і це не може бути детально описане і документально зафіксоване. Цілі професійної діяльності конкретизуються в цілях конкретного фахівця, що займає певну посаду [241].

2. Визначений предмет (ним може бути не обов'язково предмет, але і будь-яка система – знакова, соціальна, художньо-естетична, наприклад, або ситуація невизначеності). Предмет праці – це система взаємозв'язаних ознак і властивостей речей, процесів, явищ як матеріального, так і не матеріального характеру, яка протистоїть суб'єктові праці і на яку останній повинен впливати. Людина повинна змінити, перетворити предмет праці або створити щось нове. Предмет праці фіксується за допомогою документації, організації робочого простору, але не завжди його можна точно описати. Зокрема, у педагогічній діяльності її об'єктом виступає дитина, точніше, рівень її розвиненості і вихованості. Отже, предметом праці вчителя буде психіка дитини, її особові, інтелектуальні та емоційні функції і процеси [241].

3. Система засобів діяльності. Засоби професійної діяльності – це матеріальні засоби праці і нематеріальні допоміжні (зовнішні і внутрішні функціональні) засоби трудової діяльності, за допомогою яких людина взаємодіє з предметом своєї праці згідно поставленої мети, змінює і перетворює його [241].

4. Система професійних службових обов'язків (заданих трудових функцій). Професійні службові обов'язки – це основні форми активності працівника, обов'язкові складові його професійної діяльності. Закріплюються в посадових інструкціях, нормативно врегульовані і юридично закріплені [241].

5. Система правового забезпечення. Система прав відбита в нормативних документах і визначає права працівника відносно оплати праці, здорових і безпечних умов праці, можливостей підвищення кваліфікації, користування медичною допомогою, різними формами соціальної допомоги, участі в житті трудового колективу [241].

6. Професійне середовище, соціальні та інші умови праці. Умови праці визначають середовище на робочому місці службовця. Можна виділити наступні групи умов праці: умови праці, що пов'язані з середовищем та соціальні умови праці; умови праці, що пов'язані з професійним середовищем, це, в першу чергу, вітальні та санітарно-гігієнічні умови трудової діяльності;

соціальні умови праці проявляються через соціальну значущість професії, соціально-психологічний клімат в колективі та організації в цілому, корпоративну культуру, колективні та професійні традиції, систему ділових комунікацій та норм ділової активності [241].

Серед комплексу наук, що вивчають професійну діяльність можна виділити наступні:

- акмеология – це наука утворилася на межі природних, суспільних, гуманітарних та технічних дисциплін та спрямована на вивчення діяльності людини на етапі зрілості. Вивчає: закономірності самореалізації творчих потенціалів дорослих людей в процесі діяльності на шляху до вершин; закономірності навчання професіоналізму в діяльності самоосвіту, самоорганізації самоудосконалення, самоорганізації діяльності;

- психологічні науки – вивчають закономірності виникнення, функціонування і прояву психічних властивостей особистості, в результаті взаємодії людей і їх груп, як представників різних соціумів;

- юридичні науки – вивчають правове регулювання професійної діяльності;

- соціологія праці – область соціології що вивчає процеси, безпосередньо пов'язані з трудовою діяльністю;

- психодіагностика – займається розробкою методів та засобів і технологій діагностики, з метою добору, відбору, просуванню в професійній діяльності.

Слід також зазначити про сутність та понятійну складову професійної діяльності. *Професіоналізм* – вищий рівень знань і практичного досвіду особистості в певній сфері діяльності, що лежить в основі досягнення нею високої продуктивності та результативності.

Коли мається на увазі високий професіоналізм державного службовця, то з ним пов'язують не тільки розвиток здібностей, але і глибокі і широкі знання в тій сфері діяльності, в якій цей професіоналізм проявляється, а також

нестандартне володіння уміннями, творчий підхід, які необхідні для успішного виконання професійної діяльності [131].

Тим самим змістова частина професійної діяльності державного службовця визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, посадові інструкції, загальні правила поведінки державного службовця тощо [117]. Безпосередньо для державного службовця узагальнена структура дає погляд на те, як повинен він працювати і діяти в будь-яких умовах та обставинах, а також її можна також розглядати як інструмент для якісної оцінки ефективності діяльності державної служби і окремих службовців [117].

Елементами професіоналізму виступають:

Професіоналізм діяльності – якісна характеристика суб'єкта діяльності, що відображає високу професійну кваліфікацію і компетентність, різноманітність ефективних професійних навиків і умінь, в т.ч. заснованих на творчих рішеннях, володіння сучасними алгоритмами і способами вирішення професійних завдань, що дозволяє здійснювати діяльність з високою і стабільною продуктивністю [63].

Професіоналізм особистості – якісна характеристика суб'єкта діяльності, що відображає високий рівень розвитку професійно важливих і особово-ділових якостей, акмеологічних інваріантів професіоналізму, адекватний рівень домагань, мотиваційну сферу і ціннісні орієнтації, направлені на прогресивний розвиток фахівця [63].

Акмеологічні інваріанти професіоналізму – це основні компетентності особистості, що забезпечують високу продуктивність і стабільність діяльності. Акмеологічні інваріанти професіоналізму виявляються також і у внутрішніх спонукальних причинах, що забезпечують активний саморозвиток службовця, реалізацію його творчого потенціалу [63].

Вищезазначене, свідчить про те, що відповідна діяльність має свою будову, тобто *структуру*, яка забезпечує відповідний взаємозв'язок і взаємопов'язаність елементів діяльності.

Структура професійної діяльності державного службовця, як і будь-якої іншої професійної діяльності, припускає наявність наступних компонентів: суб'єкта (того, хто її здійснює); об'єкта (того, для кого вона спеціально організована, на кого спрямована); цілі (до чого вона прагне), результату (ідеальний передбачуваний результат діяльності); функцій (які при цьому функції або види діяльності виконуються); засобів (за допомогою яких методів і технологій досягається її мета). На схемі вказані компоненти можуть бути представлені таким чином (див. додаток Б.3) [250].

Будь-яка діяльність здійснюється за напрямом від суб'єкта до об'єкта, хоча об'єкт виступає головним елементом, що визначає зміст діяльності [250].

Розуміння державної служби як служби для задоволення потреб особи, громадянина та держави, яка охоплює всі сфери життєдіяльності людини, дають можливість сформулювати згадані вище компоненти структури професійної діяльності. При цьому необхідно врахувати вимоги нормативних документів з розроблення складових системи стандартів державної служби, де також найважливіше місце займає структура діяльності фахівця [117]. Змістова частина професійної діяльності державного службовця містить найбільш узагальнені категорії. Основне завдання цієї структури — визначити концептуальні засади, на основі яких мають формуватися та реалізовуватися нормативно-правові акти та професійна діяльність державних службовців [117].

Процес професійної діяльності державних службовців складається з таких базових напрямів: виконання посадових обов'язків (службова (посадова) діяльність)), підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (професійно-кваліфікаційний розвиток, самоосвіта) та посадове просування (професійно-посадовий розвиток) [46, с. 8].

Зважаючи на викладене вище, можна дійти висновку, що професійна діяльність державних службовців характеризується наявністю низки ознак, а саме:

а) забезпечується системою гарантій (правових, організаційних, соціальних та економічних) з боку держави;

б) адміністративно-правовий статус державних службовців визначається на законодавчому рівні, а не у двосторонніх договорах між роботодавцем та працівниками;

в) зміст такої діяльності знаходиться у безпосередньому публічно-правовому взаємозв'язку з інститутом влади в державі;

г) підвищена відповідальність державного службовця за результати діяльності (мається на увазі не юридична, а соціальна відповідальність за якість виконання покладених на нього обов'язків та їх соціальну значущість для окремих громадян, суспільства і держави);

д) вимагає наявності відповідної професійної підготовки;

е) за своїм характером є виконавчо-розпорядчою.

2.2. Зміст адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців

Правове регулювання є основою належного врядування будь-якої системи правовідносин держави. У даному підрозділі дослідження акцентовано увагу на особливостях саме адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні, оскільки, як слушно зазначає О.Ю. Дрозд, предмет адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини, які тісно пов'язані зі сферою державного управління та реалізацією волі держави [57, с. 147]. А зважаючи на те, що професійна діяльність державних службовців безпосередньо спрямована на реалізацію волі держави та здійснення

державного управління у відповідних сферах суспільного життя, доцільність проведення такого наукового дослідження не викликає жодних сумнівів.

Так, як відмічає М.І. Іншин, «державна служба – це сукупність нормативно-правових приписів, за допомогою яких регулюється система державно-службових відносин державних службовців...» [79, с. 106]. Далі науковець зазначає, що державна служба не є простою сукупністю правових норм, це система взаємопов'язаних норм декількох самостійних галузей права [79, с. 106]. В.Б. Авер'янов дає наступне визначення: «державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби» [10, с.181-182].

Узагальюючи та концептуально погоджуючись зі згаданими визначеннями науковців, важливо констатувати, що з прийняттям нового законодавства про державну службу в Україні створена система адміністративно-правового регулювання відносин у сфері державної служби. Зазначена система налічує понад 40 нормативно-правових актів, які повною мірою охоплюють правовідносини щодо прийняття, проходження і припинення державної служби.

Науково-практичною цінністю існування такої системи є чітка правова регламентація процесів і процедур, які відбуваються в діяльності працівників державних органів. Саме чіткість, детальність і унормованість є складовими вирішення проблем юридичної визначеності, різної практики правозастосування, тлумачення, колізій та прогалин. У такому разі органи державної влади та їх посадові особи будуть позбавлені широких дискреційних можливостей при вирішенні питань організації роботи та відносин керівник-підлеглий, а також комунікацій з третіми особами без наявності корупційних ризиків. Згдане дозволить забезпечити повну відповідність діяльності суб'єктів

владних повноважень та рішень, які ними приймаються актам вищої юридичної сили, а саме статті 19 Основного Закону України.

Докладний аналіз законодавчої бази дає можливість стверджувати, що система адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні включає вісім різновидів нормативно-правових актів:

1. Конституція України [97], яка встановлює основоположні права громадян у публічно-правовій сфері, ключові принципи діяльності публічної адміністрації.

Особливістю конституційної правоздатності органів влади, включаючи органи місцевого самоврядування, є наявність у них владних повноважень. Тільки ці органи, а також посадові особи мають публічно-владні права. Громадяни також беруть участь у здійсненні влади [266, с. 15]. Так, згідно з ч. 2 ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Дане конституційне положення повноцінно реалізоване з 1 травня 2016 року як дня набрання чинності нової редакції Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889, коли громадяни отримали право приймати участь у конкурсах на зайняття вакантних посад вищого корпусу державної служби та бути безумовно призначеними, у разі визначення їх переможцями конкурсних відборів. Правові положення щодо повноважень окремих суб'єктів призначення, таких як Верховна Рада України, визначені статтею 85, Президент України – статтями 106, 118, Кабінет Міністрів України – статтею 116 Основного Закону України.

2. Міжнародно-правові документи, серед яких: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція Міжнародної Організації Праці (МОП) «Про дискримінацію» 1958р., яка забезпечує рівний підхід і можливості при прийомі на роботу, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р.

3. Закон України «Про державну службу» (далі – Закон), який є загальним законодавчим актом у сфері правовідносин з питань державної служби. Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [230]. Цей Закон в основному спрямований на регулювання усіх питань прийняття на державну службу, її проходження та припинення. Поряд з цим, у Законі містяться окремі положення, які передбачають можливість застосування інших законів України, в разі, якщо нормами таких законів передбачено інше регулювання відповідних відносин.

4. До спеціальних законів України, які регулюють відносини у сфері державної служби, зокрема відносять закони України: «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади».

5. Постанови Верховної Ради України, якими визначаються основоположні напрями розвитку законодавства, зокрема у сфері державної служби (наприклад, Розділ VII. «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII). Крім того, до актів Верховної Ради України як суб'єкта призначення належать відповідно постанови і розпорядження про оголошення конкурсного відбору, призначення, присвоєння рангів, звільнення з посади.

6. Укази Президента України, які визначають стратегічні орієнтири розвитку відповідних правовідносин (Указ від 12 січня 2015 року № 5 «Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»), а також покликані реалізовувати повноваження глави держави, як суб'єкта призначення та притягнення до відповідальності окремих категорій державних службовців (такими указами

оголошуються конкурси, призначаються переможці, присвоюються ранги, вирішуються питання притягнення до дисциплінарної відповідальності).

7. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які встановлюють порядки, відповідно до яких регламентуються детальні процедури прийняття, проходження та припинення державної служби, а також визначають механізм реалізації повноважень уряду як суб'єкта призначення та звільнення.

8. Інші нормативні акти, які видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади відповідно до закону [78, с. 114-118; 80].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 р. № 500 визначено, що НАДС забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Загалом, НАДС з метою реалізації положень нової редакції Закону розроблено і забезпечено прийняття 28 постанов та 1 розпорядження Кабінету Міністрів України.

Нижче наведено перелік та здійснено огляд підзаконних нормативно-правових актів, які становлять систему національного законодавства про державну службу:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [180]. Даною постановою визначено новий механізм проведення конкурсного відбору на зайняття вакантної посади державної служби. Цей механізм включає оцінювання знань та навичок кандидатів, їх моральні, ділові та інші якості необхідні для належного виконання посадових обов'язків.

Цей механізм розроблено з метою залучення на державну службу осіб, здатних професійно та добросовісно виконувати свої посадові обов'язки.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243 «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної

служби» [224]. Комісія з питань вищого корпусу державної служби проводить конкурсні відбори на посади вищого корпусу державної служби (посади державної служби категорії "А"), здійснює дисциплінарні провадження щодо них, а також гарантує та захищає їх права. У даному положенні встановлено порядок та умови роботи Комісії. Також визначені основні принципи діяльності: законність, професіоналізм, прозорість, неупередженість, чесність, колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів» [51; 50]. Даним нормативно-правовим актом встановлено мінімальний розмір посадового окладу на посадах державної служби з 1 січня 2017 року – 2000 гривень відповідно до Закону України «Про державну службу»; підвищено посадові оклади державним службовцям та іншим категоріям працівників державних органів; упорядковано віднесення посад державної служби до відповідних груп оплати праці; визначено єдиний підхід щодо встановлення працівникам державних органів матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та для оздоровлення під час надання щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати; визначено порядок виплати надбавки за вислугу років працівникам патронатної служби та працівникам державних органів, які виконують функції з обслуговування, в разі виникнення права на її підвищення.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 298 «Деякі питання оплати праці працівників патронатних служб» [52] (наразі втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 323 від 05.05.2016, адже дія Закону України «Про державну службу» не поширюється на працівників патронатних служб в державних органах). Даною постановою було передбачено, що керівник державного органу, при якому утворено патронатну службу, самостійно визначає чисельність працівників служби, її структуру, розмір місячної заробітної плати, а також особисто здійснює підбір працівників, розподіл фонду оплати праці та надає матеріальну допомогу. З

кандидатом на посаду укладається строковий договір за основним місцем роботи або за сумісництвом чи на громадських засадах.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304 «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»»[220]. Для окремих керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» даною постановою затверджено розміри посадових окладів, встановлено надбавку за вислугу років; надбавку за інтенсивність праці, премію, матеріальну допомогу для оздоровлення та матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 271 «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування» [153]. Урядом затверджено і дозволено у кожному державному органі приймати на роботу працівників, які виконують функції з обслуговування і не є державними службовцями. Це посади, до обов'язків яких входить забезпечення належних умов функціонування державного органу, такі як ремонт, діловодство, комп'ютерне забезпечення, матеріально-технічне забезпечення тощо.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 229 «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» [176]. У даній постанові детально описано порядок визначення стажу державної служби, який обчислюється у днях, місяцях і роках. Зазначено, що державному службовцю за вислугу років передбачено надбавки та додаткові оплачувані відпустки. Також наявний перелік посад, перебування на яких зараховується до стажу державної служби та випадки, у разі яких передбачено зарахування до стажу того часу, коли державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між

рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» [127]. Питання присвоєння рангів є важливим при прийнятті на державну службу та під час її проходження, зокрема для встановлення розміру надбавки за ранг державного службовця. Даною постановою затверджено механізм присвоєння рангів державним службовцям та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 314 «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» (наразі втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 906 від 03.11.2019).

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 230 «Порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки» [165]. Кабінетом Міністрів України затверджено порядок та процедура відкликання державного службовця з щорічної основної та додаткової відпустки. У постанові також визначено особливості такого відкликання в залежності від категорії посади і наведено чіткі підстави.

11. Постанова КМУ від 25.03.2016 № 231 «Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки» [167]. У разі передчасного повернення на роботу із щорічної основної або додаткової відпусток (тобто відкликання) у державного службовця можуть виникнути непередбачувані витрати. Дана постанова визначає порядок, умови та механізм відшкодування таких витрат державному службовцю установою-роботодавцем.

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 270 «Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» [170]. Даною постановою визначено, що, починаючи з шостого року стажу

державної служби, за кожний наступний рік додаткова оплачувана відпустка державного службовця збільшується на 1 календарний день. Але існує обмеження: тривалість додаткової відпустки не може перевищувати 15 календарних днів.

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 448 «Про затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А» [190]. У даній постанові наведено перелік вимог щодо рівня освіти, практичних професійних навичок, особистих якостей та інших критеріїв, яким повинні відповідати особи, що претендують на зайняття посад державної служби категорії «А».

Отже, займання посади державного службовця категорії «А» передбачає:

- вільне володіння державною мовою та іноземною мовою (яка є однією з офіційних мов Ради Європи).
- загальний стаж роботи – не менше 7 років.
- знання законодавства
- лідерські навички,
- вміння приймати ефективні рішення
- вміння здійснювати ефективну комунікацію та проводити публічні виступи,
- вміння працювати з великим обсягом інформації та мати здатність виконувати одночасно кілька завдань.

Крім того, особа, яка бажає займати посаду держслужби категорії «А», повинна бути принциповою, рішучою, спрямованою на служіння суспільству та захист національних інтересів

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 465 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України». Так, Кабінет Міністрів України постійно доопрацьовує та вносить зміни до раніше виданих актів та постанов [144]. Зокрема, постановою 465 внесено деякі зміни або визнано такими, що втратили чинність, пункти, які стосуються питань призначення на посади та звільнення з посад державних

службовців, особливостей проходження державної служби в центральних і місцевих органах виконавчої влади, а також організації кадрової роботи в таких органах.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 500 «Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань» [171]. Щороку кожен державний службовець може отримати одноразову матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань. Розмір такої допомоги дорівнює середньомісячній заробітній платі працівника. У даній постанові наведено механізм надання такої допомоги. Зазначено, що вона видається у межах фонду оплати праці, а рішення про її надання приймається керівником державної служби.

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 № 674 «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [54]. Для оптимізації системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, постановою №674 вносяться зміни до деяких постанов Кабінету Міністрів України. Ці зміни, у першу чергу, спрямовані на активне залучення молоді, уникнення бюрократизації навчального процесу та сприяння побудові кар'єрної моделі державної служби. Документ прийнятий на виконання Закону України «Про державну службу» та Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 681 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 98» [141]. Нею визначено особливості направлення державних службовців у відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, зокрема на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав. Строк відрядження державного службовця, згідно із постановою № 98, не може перевищувати в межах України 30 календарних днів, за кордоном – 60 календарних днів. У зв'язку із тим, що сумарний час

відряджень деяких державних службовців вимагає перевищення зазначених термінів, урядом було визначено підстави та умови перевищення цих строків.

Також постанова № 681 встановлює особливості відрядження державних службовців для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби. Це, зокрема, стосується відряджень до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 521 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [134]. Для приведення актів Кабінету Міністрів України з питань оплати праці державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, у відповідність до Закону України «Про державну службу» Урядом визначено такими, що втратили чинність, деякі постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України з питань оплати праці зазначених працівників.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [199]. Дана Постанова Уряду є новим інструментом управління персоналом, спрямована на реформування процедури проведення щорічного оцінювання діяльності державних службовців на принципах законності, об'єктивності та відкритості для визначення якості виконання державними службовцями поставлених завдань та своїх посадових обов'язків відповідно до законодавства про державну службу.

Основними підзаконними нормативно-правовими актами, положення яких визначають механізм здійснення державної служби в цілому та професійної діяльності державних службовців зокрема, є такі:

– постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [181];

– постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України “Про запобігання корупції” прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [185];

– постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» [127];

– розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2017 року № 726-р «Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки» [140];

– розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 року № 974-р «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [219];

– розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [218];

– розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1030-р «Про затвердження типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік» [191];

– постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та

заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [158];

- постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [180];

- постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2019 року № 906 «Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [164];

- Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 4 грудня 2019 року № 221-19 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку)» [154];

- постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1039 «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [169];

- наказ Міністерства інфраструктури України від 10 грудня 2019 року № 845 «Про затвердження Порядку стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Міністерства інфраструктури України» [186];

- постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року № 1041 «Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади» [168];

- постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2019 року № 1071 «Деякі питання реформування державного управління» [53] тощо.

Вказані нормативно-правові акти визначають пріоритетні напрями реформування державної служби у відповідності до європейських стандартів публічного адміністрування; детально регламентують процедурні питання,

пов'язані з проходженням державної служби, здійсненням професійної діяльності різними категоріями державних службовців.

Крім того, НАДС разом із зацікавленими міністерствами, соціальними партнерами, вітчизняними та іноземними експертами забезпечено прийняття 16 наказів:

1. Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 47, зареєстрований в Мін'юсті 23 березня 2016 р. за № 438/28568 «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом» [197]. У положенні зазначено, що у кожному державному органі утворюється служба управління персоналом, права та завдання служби, а також особливості займання посади її керівника.

2. Наказ НАДС від 03.03.2016 № 48, зареєстрований в Мін'юсті 23 березня 2016 р. за № 439/28569 «Порядок стажування державних службовців» [188]. У порядку вказані загальні положення щодо проходження державними службовцями стажування: порядок підготовки, права і обов'язки державного службовця, який проходить стажування, оформлення звіту та оцінки тощо.

3. Наказ НАДС від 03.03.2016 № 49, зареєстрований в Мін'юсті 25 березня 2016 р. за № 456/28586 «Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами» [172]. Порядок містить загальні вимоги щодо обліку та роботи з дисциплінарними справами, які формуються під час здійснення дисциплінарного провадження: формування дисциплінарної справи, доступу до інформації, що у ній міститься, ведення обліку, зберігання та використання дисциплінарних справ після закінчення дисциплінарного провадження тощо.

4. Наказ НАДС від 03.03.2016 № 50, зареєстрований в Мін'юсті 25 березня 2016 р. за № 457/28587 «Типові правила внутрішнього службового розпорядку» [192]. У правилах наведені загальні правила етичної поведінки в державному органі, робочий час та час для відпочинку, особливості режиму роботи деяких державних органів. Також зазначено, що у державних органах ведеться облік робочого часу та система контролю доступу до адміністративних приміщень.

За цими правилами, працівник у письмовій або іншій формі повідомляє безпосереднього керівника про свою відсутність на роботі і невиконання цієї вимоги веде за собою складання акту про відсутність державного службовця на робочому місці. За понаднормову роботу у вихідні дні чи після закінчення робочого часу працівникам передбачено компенсацію.

Шостий розділ правил визначає порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань; сьомий – загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки. Заключними є порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем та прикінцеві положення, у яких вказано, що недотримання вищезазначених правил є підставою для притягнення державного службовця до відповідальності.

5. Наказ НАДС від 22.03.2016 № 64, зареєстрований в Мін'юсті 15 квітня 2016 р. за № 567/28697 «Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців» [160]. Особова справа працівника ведеться службою управління персоналом державного органу та містить інформацію, що відображає відносини, які виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, а також біографічні та інші дані про державного службовця. Далі у цьому Порядку наведено повний перелік документів та їх послідовність у особовій справі.

6. Наказ НАДС від 12.04.2016 № 75, зареєстрований в Мін'юсті 25 квітня 2016 р. за № 625/28755 «Визнання такими, що втратили чинність деяких наказів Головного управління державної служби та Національного агентства України з питань державної служби» [134]. Даним наказом визнаються такими, що втратили чинність деякі накази Головного управління державної служби України (стосовно проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, доступу до публічної інформації тощо), а також скасовані накази Національного агентства України з питань державної служби, що не набрали чинності (про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, положення

про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, стажування державних службовців та інші).

7. Спільний наказ НАДС та Мін'юсту від 06.05.2016 № 97/1328/5 «Тестові питання на знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства» [189]. Першим етапом конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців є проходження тестування, що спрямоване на перевірку знань законодавства України. Тести включають у себе чотири блоки запитань по Конституції України, Закону України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції», а також на знання спеціального законодавства

8. Наказ НАДС від 06.04.2016 № 72, зареєстрований в Мін'юсті 27 квітня 2016 р. № 647/28777 «Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В» [163]. У даному Порядку вказано, що розробку та визначення спеціальних вимог забезпечують безпосередній керівник структурного підрозділу разом із службою управління персоналом.

Для ефективного виконання державними службовцями покладених обов'язків до них висуваються певні вимоги щодо досвіду роботи, освіти, знань, умінь, компетенцій. До того ж можуть бути вказані спеціальні вимоги, що полягають у конкретизації галузей знань і спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері тощо

9. Спільний наказ НАДС та Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2016 р. № 80/352, зареєстрований в Мін'юсті 28.04.2016 р. за № 661/28791 «Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я» [212]. Для оцінки стану здоров'я державні службовці щорічно проходять профілактичний медичний огляд. По завершенню такого огляду працівнику видається медичний висновок. У разі виявлення певні розладів, працівнику може бути обмежений доступ до державної таємниці або встановлені спеціальні умови праці та трудові рекомендації

10. Наказ НАДС від 12.04.2016 № 76, зареєстрований в Мін'юсті 30 травня 2016 р., за № 786/28916 «Порядок залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій» [190]. Представники громадських об'єднань обираються до комісій шляхом конкурсного відбору. Їх кількість у складі Конкурсної комісії визначаються керівником державної служби в державному органі. Також у Порядку наведено вимоги до громадських об'єднань, які можуть висувати кандидатів, перелік документів, що необхідно подати, вимоги до кандидата. Згадане залучення громадськості є безпрецедентним заходом задля прозорості процедури відбору і раніше не передбачалось законодавством.

11. Наказ НАДС від 05.08.2016 № 158, зареєстрований в Мін'юсті 13.08.2016 за № 1203/29333 «Загальні правила етичної поведінки державних службовців» [152]. Ґрунтуючись на положеннях Конституції України, для державних службовців сформовано систему стандартів етичної поведінки. Насамперед поведінка державного службовця має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У Правилах наведено загальні обов'язки державного службовця, особливості використання свого службового становища, використання ресурсів держави та територіальної громади, використання та обміну інформацією.

12. Наказ НАДС від 25.05.2016 № 110, зареєстрований в Мін'юсті 10.06.2016 за № 841/28971 «Порядок оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби» [177]. Документ передбачає, що у разі виявлення порушень прав державного службовця або інших рішень державних органів, що суперечать законодавству, може бути оформлена вимога на їх скасування, яка є обов'язковою до виконання у визначений термін. У

затвердженому Порядку зазначено особливості подачі та зразок написання таких вимог. Ця новація є принципово іншим способом захисту прав державних службовців у позасудовому порядку.

13. Наказ Мінсоцполітики від 13.06.2016 № 646, зареєстрований в Мін'юсті 30.06.2016 за № 903/29033 «Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)» [195]. Так, з метою підвищення ефективності праці, а також за інтенсивність, якість, терміновість та виконання додаткового обсягу завдань державним службовцям категорії "Б" і "В" встановлюються премії (щорічна/ квартальна/ місячна). За рік державний службовець може отримати до 30% від фонду його посадового окладу. Рішення про надання такої премії приймає керівник державної служби.

14. Наказ НАДС від 05.08.2016 № 156, зареєстрований в Мін'юсті 31.08.2016 за № 1200/29330 «Форма Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення» [202]. Наказом затверджено вимоги до заповнення, а також прикріплено форму нового зразка особової картки.

15. Наказ НАДС від 20.12.2016 № 277, направлений для проведення державної реєстрації у Мін'юсті листом від 20.12.2016 № 9924/50-16 «Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу» [200]. Наказом затверджено порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади, детально описано етапи підготовки та оприлюднення звіту, загальні вимоги до нього та його структура. Зазначено, що у звіті визначаються заходи, які було здійснено, та завдання, які було виконано, співвідношення бюджету поточного року з фактичними витратами та інша інформація в межах компетенції органу. Цей порядок є новацією, що успішно реалізовується і вирішує питання підзвітності.

Окреслена система нормативно-правових актів впорядковує процедурні питання, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням та звільненням з неї.

Таким чином, систему актів адміністративного законодавства, які

регламентують процедурні питання, пов'язані зі здійсненням державними службовцями професійної діяльності, складають:

а) нормативно-правові акти, які стосуються управління державною службою, формування та реалізації державної політики у сфері державної служби;

б) нормативно-правові акти, які визначають адміністративно-правовий статус державних службовців різних категорій;

в) нормативно-правові акти у сфері управління персоналом державних органів (впорядковують процедурні питання, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням та звільненням з неї);

г) нормативно-правові акти, положення яких пов'язані зі створенням умов для якісної професійної діяльності державних службовців (фінансове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення).

У результаті аналізу наведених вище нормативно-правових актів можна дійти висновку про доцільність вдосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців шляхом розробки та прийняття Концепції реформування державної служби, в якій було б чітко прописано низку питань:

- передбачено проведення моніторингу стану справ у сфері державної служби;

- окреслено цільові результати реформи державної служби в цілому та у кожній сфері управління зокрема;

- визначено доцільність створення, компетенцію, адміністративно-правовий статус нового структурного підрозділу з питань реформування державної служби (створення окремого органу, а не в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України);

- закріплено його місце в системі інших органів державної влади;

- встановлено рівень управління та координації, особливості регламентування діяльності такої структури, вимоги до компетенції та компетентності посад;

- передбачено комунікаційний супровід реформи державної служби;
- окреслено заходи щодо правового та організаційного забезпечення фінансової стабільності реформи тощо.

Також важливого значення набуває упорядкування питань реформування системи професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців; оновлення підходів до прийняття управлінських рішень державними службовцями; створення дієвих гарантій для безперешкодного здійснення державними службовцями професійної діяльності (зокрема мінімізація проявів політичного тиску на процес прийняття рішень).

2.3. Вплив адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування

В умовах активного продовження децентралізаційних процесів в Україні та реформи системи органів місцевого самоврядування, у тому числі оновлення підходів до організації їх діяльності, надзвичайно важливого значення набуває дослідження інституту служби в органах місцевого самоврядування, з'ясування специфіки професійної діяльності державних службовців в органах місцевого самоврядування, окреслення особливостей правового регулювання професійної діяльності даної категорії державних службовців та визначення особливостей впливу норм адміністративного права на ці процеси.

Перш за все, варто зазначити, що правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування здійснюється Конституцією України [97], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [205], «Про статус депутатів місцевих рад» [216], «Про місцеві вибори» [206], «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» [215] та іншими законами України. Положення вказаних нормативно-правових актів визначають ключові засади функціонування органів місцевого самоврядування, регулюють механізм проходження служби в органах місцевого самоврядування, а отже є

адміністративно-правовими. Підтвердженням обґрунтованості вказаної точки зору є позиція О.І. Безпалової, яка зазначає, що правові відносини, які виникають під час виконання органами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків, здійснюються в рамках управлінської діяльності, яка, у свою чергу, повинна регулюватися нормами адміністративного права [28; 29]. Як зазначає Ю. П. Битяк, зміст управлінських відносин, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, однорідний із відносинами управління з боку держави, а тому вони потребують адміністративно-правового регулювання [6]. Таким чином, для виконання покладених обов'язків щодо реалізації правоохоронної функції органи місцевого самоврядування мають бути наділені відповідним адміністративно-правовим статусом, який вони реалізують у відповідних адміністративно-правових відносинах охоронного або регулятивного характеру [28; 29].

Як показав аналіз стану наукової розробки проблем місцевого самоврядування загалом та муніципальної служби зокрема, українськими вченими створено підґрунтя для її подальшого вивчення. Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили М.Баймуратов, О.Батанов, Н. Гончарук, В.Кравченко, В.Куйбіда, Т. Мотренко, Н.Нижник, Н.Плахотнюк, М.Пухтинський, С.Серьогін та ін. Водночас у наукових публікаціях вивчення питання, пов'язані зі становленням інституту муніципальної служби, сучасним станом реалізації положень адміністративного законодавства, що регулює службу в органах місцевого самоврядування, досліджено не в достатній мірі. Протягом останніх років серед науковців триває дискусія щодо правомірності введення муніципальної служби в Україні як публічно-владної діяльності службовців органів місцевого самоврядування. Одні вчені вважають, що муніципальна служба є різновидом державної служби і не має особливих відмінностей від державної цивільної служби. Інші вчені вважають, що служба в органах місцевого самоврядування це самостійний інститут муніципальної влади, який має право на самостійне існування [81, с. 52; 96].

Можна погодитися із думкою В.В. Кравченка про те, що служба в органах місцевого самоврядування має багато спільних рис з державною службою. Обидві ці служби базуються на спільних принципах публічної служби, зокрема, верховенства права, демократизму і законності, гуманізму, гласності, рівному доступі громадян до служби, професіоналізмі, компетентності, пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, правової і соціальної захищеності службовця, позапартійності [100; 96]. При цьому, не можна підтримати погляд автора у питанні самостійності кадрової політики в системі місцевого самоврядування.

Така самостійність, на нашу думку, можлива лише щодо виборних посад. Адміністративні посади мають повністю тотожний правовий статус з посадами державної служби, здійснюють професійну діяльність, керуючись Конституцією і законами України. Відтак, правила прийому на роботу, проходження служби та звільнення мають регулюватися однаково. В іншому разі чинитиметься вплив місцевих політиків на кадрові призначення та розстановка «зручних» підлеглих на посади, що не сприятиме сталій роботі апаратів (виконавчих комітетів) місцевих рад, загрожуватиме втраті інституційної пам'яті, погіршенні якості документів, «здоровому кліматі» у колективі.

Конституція України розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми публічної служби. Відповідно, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як частину державної служби, а службовців органів місцевого самоврядування – як державних службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування. Це випливає з тих положень Конституції України, в яких місцеве самоврядування закріплюється як особлива форма публічної влади [81, с. 51].

Аналіз законотворчої практики під час прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» підтверджує згадане обґрунтування, адже серед поправок народних депутатів України була поправка народного депутата України А.С. Матвієнка щодо зміни назви законопроекту на: «Закон України «Про публічну службу». Згадана поправка відхилена профільним комітетом

парламенту, незважаючи на те, що в низці європейських країн така назва вживається досить часто.

Засади правового врегулювання службових відносин в органах місцевого самоврядування закладені в Конституції України, відповідно до ст. 5 якої здійснення територіальною громадою питань місцевого значення може відбуватися як безпосередньо (через місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання), так і через органи місцевого самоврядування, які для забезпечення своєї діяльності потребують спеціально підготовленого службового апарату. У ст. 38 Конституції України для громадян України закріплене рівне «право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Завданням служби в органах місцевого самоврядування є реалізація як власних повноважень місцевого самоврядування, так делегованих державою повноважень.

Особлива природа і завдання місцевого самоврядування визначили потребу у формуванні власної професійної служби і відповідного законодавчого закріплення адміністративно-правових засад проходження такої служби. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) дія чинного на той час Закону України «Про державну службу» (1993 р.) була поширена на посадових осіб органів місцевого самоврядування. Така позиція законодавця, на думку Н.В. Янюк, не відображала специфіки і автономності служби в органах місцевого самоврядування як окремого виду публічної служби, тому з часом виникла цілком обґрунтована необхідність у прийнятті відповідного закону [270].

Погоджуючись з позицією автора щодо автономності, варто зазначити, що мова про автономність може йти лише щодо неприпустимості впливу на прийняття рішень радою щодо розпорядження земельними ділянками, комунальною власністю тощо, а не питання кадрового забезпечення (прийом, кар'єра, звільнення), які мають регулюватися лише законом за ознакою професіоналізації служби.

Чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийнято Верховною Радою України 07 червня 2001 року (далі – Закон 2493). Цей закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх адміністративно-правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Згідно Законом 2493 служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратів, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів.

Посада в органах місцевого самоврядування — це передбачена законодавством України, статутом відповідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень [96].

Унормовано також особливості посад, які на відміну від посад державних службовців поділяються на: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, призначення на які здійснюється відповідним головою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [81, с. 51; 96].

Дія Закону 2493 не знімає низки неузгодженостей, прогалин та колізій у порівнянні із новим законодавством про державну службу, тож на часі є підготовка нового закону про службу в органах місцевого самоврядування.

Одним із найскладніших питань є організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл

державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координація ліцензування та акредитація освітньої діяльності, розробка освітньо-професійних програм та відповідних інструктивно-методичних матеріалів [96].

Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (від 02.09.2019 № 1223) (нова редакція) розроблено НАДС відповідно до пункту 6.3 показників результативності Контракту для України з розбудови держави, яким передбачено прийняття Верховною Радою України, набрання чинності та ефективне впровадження Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», розробленого на основі європейських принципів державного управління та кращого європейського досвіду та у відповідності із Законом України «Про державну службу».

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, Україна взяла на себе зобов'язання наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висувуються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

Доцільність вказаного зумовлена тим, що система служби, яка має якісно розроблене правове підґрунтя та належне управління, дозволяє суспільству, державі і громадянам досягати високого рівня професіоналізму, сталості та якості служби на усіх рівнях системи органів місцевого самоврядування та надавати кращі послуги громадянам і бізнесу.

Запровадження нових принципів та механізмів служби в органах місцевого самоврядування на основі європейських принципів публічної служби стало одним із завдань Уряду відповідно до розділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 29 вересня 2019 року № 849.

Це завдання залишається актуальним для Уряду та передбачене Розділом II «Ефективне урядування» Плану пріоритетних дій Уряду, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року № 244.

Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (від 02.09.2019 № 1223) (нова редакція), а також розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проектів нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» після його прийняття є кроками, які мають бути виконані впродовж року.

Як зазначає Н.В. Янюк, правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні має три рівні: положення Конституції України; закони, підзаконні нормативно-правові акти. Формування цього виду служби включає низку заходів, серед яких:

- встановлення посад та визначення посадових повноважень;
- визначення способів та порядку заміщення посад;
- визначення правил проходження служби;
- встановлення підстав та порядку звільнення зі служби;
- визначення правового статусу службовців [270].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» залишається базовим для цього виду служби. Однак аналіз його положень свідчить, що він поширюється лише на діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, їх правовий статус та правові гарантії перебування на службі. Згідно зі ст. 2 Закону визначальною ознакою для посадової особи місцевого самоврядування є здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримання заробітної плати за рахунок місцевого бюджету, що звужує коло службовців. Аналогічний підхід у визначенні посадової особи містить Закон України «Про державну службу» 1993 року. За таким підходом статус багатьох службовців органів місцевого самоврядування залишився поза увагою законодавця. Це в певному сенсі обмежує розуміння служби в органах місцевого самоврядування, що закріплене

у ст. 1 цього ж Закону. У проекті закону (реєстр. № 2489) цей недолік усунули. У ньому передбачено також регулювання діяльності службовців місцевого самоврядування (п. 7 ст. 1).

Недоліком чинного Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» є наявність положень щодо приватно-публічного регулювання служби. У ст. 7 наголошено на тому, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (втратив чинність), цим та іншими законами України. Разом із тим у частині третій цієї статті зазначено, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених названим Законом. У ст. 20 цього Закону серед підстав припинення служби безпосередньо наголошено на пріоритеті норм трудового права: «Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», цим та іншими законами України». Розпорошеність норм у різних законодавчих актах не завжди дає змогу забезпечити належний порядок їх застосування.

Слід також врахувати, що служба в органах місцевого самоврядування є різновидом публічної служби, завданням якої є забезпечення публічного інтересу, а тому пріоритет має належати нормам публічного права. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» враховує цей момент. Проектом закону передбачено регулювання низки важливих питань: умов вступу на посаду, умов і порядок проведення конкурсу на заміщення посади, вимоги щодо актів про призначення на посаду, порядок присвоєння рангів, питання оцінювання результатів службової діяльності; порядку перепідготовки й підвищення кваліфікації службовців органів місцевого

самоврядування, умови оплати праці і визначення посадових окладів [270, с. 98-99].

Варто зазначити, що проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» є черговим важливим кроком у децентралізації влади і реформі місцевого самоврядування. Він впроваджує низку важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Парламентом 15 липня 1997 року. Зазначимо також, що Кабінет Міністрів України, НАДС та всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування вважали за доцільне підписання законопроекту Президентом України, адже зазначене могло сприяти підтримці курсу держави на успішне реформування служби в органах місцевого самоврядування відповідно до взятих Україною міжнародних зобов'язань.

У порівнянні із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493 до основних здобутків проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» можна віднести:

- 1) правову та організаційну самостійність служби, врегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування;
- 2) виключно конкурсний відбір на посади службовців місцевого самоврядування на основі професійної компетентності;
- 3) прозорість прийняття на службу в органи місцевого самоврядування;
- 4) розмежування виборних та адміністративних посад на місцевому рівні;
- 5) запровадження нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника;
- 6) підвищення рівня мотивації службовця місцевого самоврядування (побудова кар'єри, конкурентний рівень заробітної плати);
- 7) самостійність органів місцевого самоврядування при визначенні умов оплати праці;
- 8) впровадження ефективного механізму запобігання корупції;
- 9) професійне навчання службовців місцевого самоврядування;

10) створення умов прозорості діяльності органів місцевого самоврядування;

Окрім вищезазначеного, проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» вирішує проблеми:

1) забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування на основі знань та особистих якостей;

2) недостатньої професійності інституту служби в органах місцевого самоврядування;

3) розмежування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування та законодавства про працю;

4) невизначеності критеріїв віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій (виключає ручний механізм віднесення посад);

5) непрозорості моделі оплати праці (усунення суб'єктивних підходів до визначення складових розміру заробітної плати та зв'язок між результатом роботи і рівнем оплати за неї);

6) підвищення ефективності, відкритості та гнучкості структури публічної адміністрації, здатної реалізовувати комплексні завдання місцевого самоврядування.

Водночас, важливо не лише прийняття нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а й ефективне впровадження Закону (вироблення дієвого адміністративно-правового механізму реалізації його положень), що є одним із показників виконання взятих Україною зобов'язань та передбачено стратегічними документами держави (Програма реформ Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020», Програма діяльності Кабінету Міністрів України та інші). У зв'язку з цим Законом передбачена розробка п'яти нормативно-правових актів і приведення інших актів законодавства у відповідність до його положень. Передбачається, що зазначене буде реалізовано Кабінетом Міністрів України у встановлений строк після прийняття доопрацьованого законопроекту Верховною Радою

України, підписання редакції Закону Президентом України та набрання ним чинності.

Таким чином, можна дійти висновку, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби. У зв'язку з цим важливого значення набуває оновлення існуючої моделі проходження служби в органах місцевого самоврядування, яка буде спроможна реалізувати структурні реформи та забезпечить сталий розвиток територіальних громад для задоволення потреб суспільства, а також сприятиме функціонуванню органів місцевого самоврядування для забезпечення створення та надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

Отже, сьогодні надзвичайно актуальними є питання організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координації ліцензування та акредитація освітньої діяльності, розробки освітньо-професійних програм та відповідних інструктивно-методичних матеріалів [96]. Зважаючи на це, нагальним питанням сьогодення є прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якому мають бути враховані міжнародні рекомендації щодо наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

Висновки до розділу 2

Встановлено, що професійна діяльність державного службовця, як і будь-яка інша діяльність, має свій механізм реалізації (здійснення). Характерними ознаками механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців можна визначити такі: а) системність; б) функціонування даного механізму забезпечується дією норм адміністративного законодавства; в) чітко визначене на законодавчому рівні коло державних службовців із одночасним закріпленням видів професійної діяльності, що ними здійснюється; г) безперервність; д) підконтрольність; е) правовідносини, що виникають під час професійної діяльності державних службовців, спрямовані на реалізацію державної влади щодо забезпечення належного функціонування практично всіх сфер суспільного життя.

Доведено, що зміст професійної діяльності державних службовців складається з таких елементів: мета; предмет; функції; засоби; об'єкт. Окреслено характерні ознаки професійної діяльності державних службовців.

Зазначено, що закріплення змісту професійної діяльності державних службовців відбувається у нормах законодавства, у першу чергу, адміністративного, оскільки результат професійної діяльності державних службовців здійснює безпосередній управлінський вплив на суспільні відносини у відповідних сферах суспільного життя (шляхом виконання ними юридичних обов'язків та реалізації суб'єктивних прав), оскільки ці відносини виникають під час реалізації державної влади.

Зважаючи на те, що професійна діяльність державних службовців безпосередньо спрямована на реалізацію волі держави та здійснення державного управління у відповідних сферах суспільного життя, обґрунтовано доцільність дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання такої діяльності.

Проаналізовано сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, що регулюють суспільні відносини у сфері управління державною

службою, формування та реалізації державної політики у сфері державної служби; визначають адміністративно-правовий статус державних службовців різних категорій; впорядковують процедурні питання, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням та звільненням з неї; створюють умови для якісної професійної діяльності державних службовців (фінансове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення).

Підкреслено, що у процесі впровадження Закону 889 може виникати необхідність розкриття чи уточнення окремих положень шляхом внесення змін до нього або до підзаконних актів чи прийняття нових. Така практика є поширеною і виправдовує себе, не підміняючи при цьому розв'язання певних прогалин за допомогою роз'яснень Національного агентства України з питань державної служби, які надаються громадянам і державним органам у вигляді листів, що мають інформаційний, роз'яснювальний характер і не встановлюють правових норм

У зв'язку з цим аргументовано доцільність розробки Концепції реформування державної служби, особливе місце в якій слід приділити питанням реформування системи професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців; оновлення підходів до прийняття управлінських рішень державними службовцями; створення дієвих гарантій для безперешкодного здійснення державними службовцями професійної діяльності (зокрема мінімізацію проявів політичного тиску на процес прийняття рішень).

Аргументовано, що особлива природа і завдання місцевого самоврядування визначили потребу у формуванні власної професійної служби і відповідного законодавчого закріплення адміністративно-правових засад проходження такої служби. Зроблено висновок, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби.

Наголошено на важливості оновлення існуючої моделі проходження

служби в органах місцевого самоврядування, яка буде спроможна реалізувати структурні реформи та забезпечить сталий розвиток територіальних громад для задоволення потреб суспільства, а також сприятиме функціонуванню органів місцевого самоврядування для забезпечення створення та надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

Зроблено висновок, що сьогодні надзвичайно актуальними є питання організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координації ліцензування та акредитація освітньої діяльності, розробки освітньо-професійних програм та відповідних інструктивно-методичних матеріалів. Зважаючи на це, наголошено на важливості прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якому мають бути враховані міжнародні рекомендації щодо наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання державної служби та можливості його імплементації до системи національного законодавства України

У процесі реформи державної служби в Україні, побудови її відповідно до кращих світових практик держава імплементує кращі та провідні світові практики публічного адміністрування.

Аналізу вітчизняної системи державної служби і світових її моделей присвячено чимало праць вітчизняних вчених. Становлення та загальну характеристику сучасних тенденцій адміністративно-правового регулювання державної служби ми знаходимо в працях Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Т. Василевської, Н. Калашник, Ю. Ковбасюка, Ю. Колобова, І. Лопушинського, В. Малиновського, Г. Мамчура, Д. Неліпи, О. Оболенського, А. Рачинського, С. Серьогіна, С. Хаджирадевої, О. Хорошенюка та інших.

Наукові точки зору з цього питання різняться, тож наведемо приклади найбільш комплексних відповідних визначень.

Як приклад, О.Ю.Оболенський визначив державну службу як один із основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою [118, с. 61]. У свою чергу, С.М.Серьогін пропонує розглядати публічну службу не як сукупність служб на різних рівнях і в різних підсистемах державного апарату, а як цілісний інститут, що слугує своїй державі і розв'язує суспільні проблеми [235, с. 12].

У нашій державі публічна служба включає в свій зміст одразу дві категорії – державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. Так, у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) поняття «державна служба» відсутнє взагалі. Тільки після Першої світової війни з'явився термін «публічна служба», який увійшов у словник німецьких політологів. [116, с. 129; 276, с. 17]. При цьому варто зауважити, що на різне сприйняття таких категорій, як «публічна служба» та «державна служба», наштовхує і семантичний підхід до визначення їх сутності. Так, у ФРН для позначення даного правового інституту використовується категорія «öffentlicher Dienst», що українською мовою буквально може бути перекладено як «державна служба». Сам службовець у ФРН визначається як «beamte».

У Франції оперують терміном «fonction publique» (державна адміністрація), що відповідає нашому розумінню категорії «державна служба» та «fonctionnaire» (функціонер), що відповідає категорії «державний службовець». У Великій Британії використовується категорія «civil service» (цивільна служба) та «public agent» (державний агент), а також «civil servant» (цивільний службовець) або ж «crown servant» (слуга Корони) [62, с.15]. Використання зазначеної вище термінології у сфері проходження державної (публічної) служби в різних країнах світу не є випадковим й обумовлено, зокрема, специфікою правового регулювання даного інституту, в тому числі співвідношенням публічно-правового та приватно-правового регулювання даної царини суспільного життя. Зокрема, в багатьох зарубіжних країнах більш широку категорію державних службовців відносять до публічної служби, а власне державних службовців – до так званої цивільної служби. Останню розуміють як один із різновидів публічної служби, її ядро, яке становлять, передусім, службовці міністерств центрального та місцевого апаратів, які беруть участь у розробленні й прийнятті рішень політичного характеру. Окрім цього, в зарубіжних країнах існує тенденція до сприйняття моделей державної служби з точки зору знаходження центру управління нею – централізованого та децентралізованого управління державною службою, а також залежно від

функціонального призначення – цивільна служба, урядова служба, публічна служба тощо [232, с. 231; 271, с.232].

У наукових дослідженнях вчені виділяють два різновиди у підходах до побудови системи правового регулювання державної служби, а саме: централізований і децентралізований.

У країнах «старої» Європи представниками централізованого та децентралізованого підходу до побудови згаданої системи виступають Франція та Німеччина. А.В. Кірмач у своєму дослідженні, що присвячене аналізу європейського досвіду правового регулювання державної служби та його впровадженню в Україні, німецький і французький досвіди правового регулювання державної служби виступають, відповідно, децентралізованим і централізованим типом правового регулювання, є класичними підходами до правового регулювання державної служби в рамках європейської правової традиції. Також, автор зазначає, що законодавство про державну службу більшості європейських країн побудовано саме на основі одного з указаних типів правового регулювання державної служби [86, с. 46–47].

Проходження державної служби у ФРН характеризується децентралізацією. Федеральні органи державного управління, незважаючи на збереження за собою координаційних та контролюючих функцій управління її проходженням, все ж передають більшу частину практичних питань на розсуд локальних органів державного управління. Більше того, практика правозастосування дозволяє стверджувати, що більша частина повсякденних питань проходження державної служби вирішується саме локальними органами державного управління, зокрема встановлення особливостей правового регулювання проведення процедур відбору на посаду державних службовців, створення комісій для проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців, створення комітетів і комісій, що здійснюють службові розслідування щодо державних службовців і вирішують питання про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності тощо [86, с. 44; 283, с. 308–315; 272]. При цьому у ФРН публічна служба охоплює всіх працівників

державних установ. До них належать не тільки співробітники органів управління, а й учителі, працівники дошкільних установ, професори та викладачі державних університетів, судді, міністри, члени дирекції Федерального банку, а також поліцейські, військовослужбовці, службовці залізниць, поштових установ тощо [43, с.84].

Також слід відзначити, що у ФРН існує державна служба на федеральному та земельному рівнях. Персонал державної служби поділено на дві групи: 1) безпосередньо державні службовці (чиновники); 2) державні працівники (нечиновники). Вважається, що на держслужбі виникають або публічно-правові службові відносини (чиновники, судді, військовослужбовці) або приватно-правові службові відносини (інші службовці, робітники, ті, хто навчаються). У міністерствах та інших публічних адміністраціях служать переважно чиновники [38, с. 389].

Як і в багатьох інших країнах, у ФРН проводиться відмінність між «політичними чиновниками» та «чиновниками-фахівцями». Політичні чиновники залишають свій пост із приходом до влади представників інших партій, які формують новий урядовий кабінет. На практиці при зміні уряду зазвичай змінюється до 20 % керівного персоналу міністерств і відомств. Чиновники-фахівці постійно здійснюють державні функції. Вони повинні мати дуже високий рівень професійно-адміністративної підготовки й часто перевершують в цьому своїх керівників – політичних чиновників. Саме вони забезпечують безперервність управлінського процесу [43, с. 86]. Відповідно до усталеної адміністративно-правової традиції ФРН чиновники перебувають з роботодавцем-державою в публічно-правових, а службовці та робітники – в приватно-правових відносинах.

Класичним представником централізованого правового регулювання інституту державної служби виступає Франція, в якій управління проходженням державної служби побудовано на загальному централізованому підході до державного управління, зокрема створена інтегрована ієрархічна система органів управління проходженням державної служби [86, с. 45]. Разом

із тим зазначене вище не виключає й місцевого рівня управління державної служби.

Головна особливість системи місцевої державної служби Франції, що відрізняє її від центральної, полягає в наданні місцевим урядовим установам і виконавчим органам влади певних прав, що стосуються створення й скасування посад, призначення на посади, організації професійної підготовки державних службовців, вирішення питань про підвищення по службі, присвоєння рангів, стягнень і звільнень службовців. Як і в центральній державній службі, функціонування місцевої державної служби Франції регулюється низкою консультативних та адміністративних органів [43, с. 121]. Термін «публічна влада» в розглядуваній державі зводиться до того, що вона пов'язана з управлінською діяльністю, при цьому із поняття виділяються державні організації, для яких управлінська діяльність не є головною метою. У зв'язку з цим, державна служба діє в значенні «публічна», і в той же час, держава розглядається як «публічна юридична особа». Державними службовцями вважаються всі службовці держави – її законодавчих, виконавчих і судових органів як у столиці, так і на периферії [38]. Розрізняють терміни «державні посади» та «посади в державному органі». У широкому розумінні державні службовці поділяються на: 1) службовців адміністрації, а також місцевих товариств і публічних установ (включаючи викладачів і лікарів); 2) працівників парламенту, військовослужбовців, працівників судів [38].

Позитивним аспектом адміністративно-правового регулювання державної служби у Франції є те, що тут активно використовується позитивний фактор гарантованої зайнятості, тобто державний службовець забезпечується роботою на весь строк своєї професійної діяльності [79, с. 224–225]. В організації державної служби поєднуються система найму («відкрита державна служба») та система кар'єри («закрита державна служба»). Відповідно до цього державні службовці поділяються на дві великі групи: 1) службовці, які не є чиновниками та працюють у державних установах за наймом. Сюди належать ті, хто працює на умовах погодинної оплати й за контрактом, стажисти; 2) службовці-

чиновники, які постійно працюють у системі державної служби та становлять її основу [43, с. 118–119]. У контексті вказаного слід зазначити, що Франція не єдина країна, де використовують наведені підходи до організації державної служби (відкрита й закрита державна служба).

В. Гриненко у своїй науковій праці виокремлює дві системи організації державної служби, а саме: відкриту та закриту. Що стосується відкритої системи державної служби (Австралія, Канада, США), то для неї характерними рисами є мобільність і конкурентоспроможність персоналу [44; 87].

Варто відмітити, що закрита система державної служби (Німеччина, Франція, Японія) характеризується ієрархічною системою добору кадрів, елітарними рисами в системі професійної підготовки вищих керівних кадрів, високим соціальним статусом. Оплата праці встановлюється залежно від посади та стажу державної служби [44, с. 165; 87].

Слід також зауважити, що службова кар'єра як основний елемент державної служби також містить внутрішні елементи, що включають в себе, зокрема, просування по державній службі, підвищення кваліфікації державного службовця, проходження ним атестації та/або оцінювання діяльності [87]. В той же час, в європейських країнах адміністративно-правове регулювання кар'єри державного службовця відрізняється в залежності від приналежності інституту державної служби відповідної країни до «системи посад» (виконання обов'язків державного службовця відбувається на умовах приватно-правового договору, що укладається на певний термін, після закінчення якого або укладається новий договір, або припиняється державна служба [85, с. 162; 87]) або «системи кар'єри» (зайняття постійної посади означає фактично безстрокове (до виходу на пенсію) працевлаштування, звичайно ж, за умови успішного виконання своїх функціональних обов'язків) [85, с. 163; 87].

У країнах, що належать до кар'єрних систем зайнятості (Франція, ФРН, Іспанія, Люксембург, Греція, Литва, Болгарія, Кіпр, Словенія, Туреччина, Румунія, Словачія, Японія, Канада), оформлення державно-службових відносин

означає фактично безстрокове працевлаштування, за умови успішного виконання своїх обов'язків [95, с. 112].

У ФРН законодавче оформлення державно-службових відносин виглядає надзвичайно формалізованим. Для того, щоб отримати статус зайнятого на державній службі, претенденти повинні скласти два державні іспити перед незалежним журі у складі державних службовців та викладачів університету, але навіть успіх у двох цих етапах не гарантує, а дає право на працевлаштування на державну службу [64, с. 54; 56].

У Франції іспити розпочинаються з письмових екзаменів, що дає право бути допущеним до усних іспитів. В той же час, на письмовому іспиті діє принцип анонімності, що у свою чергу є додатковою гарантією неупередженості конкурсного журі [64, с. 54; 56].

Зважаючи на досвід управління державною службою країн ЄС, США, Канади та Японії, можна дійти висновку, що важливу роль у працевлаштуванні на державну службу відіграють політичні орієнтації кандидатів, її соціальне походження, особисті зв'язки, особисті інтелектуальні та професійні характеристики [92].

У Великобританії правляча еліта формується з випускників Оксфордського та Кембриджського університетів. Ці люди давно знайомі та можуть належним чином оцінити друзів і знайомих. Перевага у працевлаштуванні на керівні посади віддається претендентам з гуманітарною освітою, широкою ерудицією, гнучкістю, масштабністю мислення, здатністю генерувати та сприймати нові ідеї, тобто якостями, які вказують на професійну мобільність претендента та можливості нарощування її під час роботи [35, с. 81].

У ФРН підготовча служба та випробувальний термін є двома послідовними етапами оформлення безстрокових державно-службових відносин. Відповідно до німецького закону про чиновників, підготовча служба для кар'єр вищих державних службовців складається з двох частин: фахового навчання тривалістю щонайменше вісімнадцять місяців та професійного

практичного часу навчання. Професійне практичне навчання в умовах тимчасової зайнятості на державній службі, наближене до обраного фаху із нахилом до завдань службової кар'єри; частка практичного навчання може бути меншою одного року [61, с. 121].

У свою чергу, конкурсна (відкрита, позиційна) система державної служби має місце в таких країнах, як США та Великобританія. При цьому відзначається, що система кар'єри або система закритої державної служби ґрунтується на специфічності статусу службовців, наділених особливими можливостями, які присвячують все своє професійне життя службі в державному органі. Перебуваючи на державній службі, службовець здійснює кар'єру, піднімаючись ієрархічними «сходами посад» відповідно до організаційних механізмів просування. Стабільність служби врівноважується специфічними зобов'язаннями, які не поширюються на найманих працівників у приватному секторі [95, с. 62].

Указаний тип правового регулювання притаманний Великобританії, для якої цивільна служба існує в значенні «публічна». Цивільними службовцями вважаються працівники міністерств та інших центральних відомств, яких найнято як публічних осіб, і служба яких оплачується за рахунок коштів, що виділяються парламентом на ці цілі. Посадові особи цивільної служби поділяються на змінюваних політиків і незмінюваних професійних адміністраторів. До цивільних службовців не віднесено: військовослужбовців, службовців поліції, службовців органів місцевого самоврядування, суддів, службовців публічних корпорацій, учителів, працівників національної служби охорони здоров'я [38, с. 388]. При цьому історично цивільна служба вважається прерогативою корони (королівської влади) і тому регулюється в основному не законами, а наказами корони, а також розпорядженнями міністерств у рамках своєї компетенції [43, с. 58–59].

Серед країн-представників наведеного вище типу правового регулювання інституту проходження державної служби називають Сполучені Штати Америки. У США клас державних службовців сформувався пізніше

встановлення демократії, що визначило появу важливої особливості американського різновиду англосаксонського виду державної служби – роздачу низки вищих посад представникам партії, яка отримала перемогу на виборах. Разом із тим відзначимо, що американська система державної служби накладає найбільше обмежень щодо політичної діяльності, що виступає реакцією на систему призначення на посади згідно з партійною належністю. Обмеження поширюються на такі головні сфери: кандидатів на політичну посаду; участь у політичних кампаніях; внески політичних партій і перебування партії при владі [31, с. 242]. Категорія державних службовців включає як посадових осіб і допоміжний технічний персонал, пов'язаний із реалізацією державновладних повноважень, так і працівників за наймом (у тому числі викладачів державних навчальних закладів, робочих державних підприємств і сфери комунального обслуговування) [112].

У США «державним службовцем» («government employee») або «службовцем громадського сектора» («public employee») в широкому сенсі вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади [112]. Відповідно, активно вживані в американській літературі терміни «цивільна служба» («civil service»), «публічна служба» («public service»), «урядова служба» («government service») найчастіше мають характер синонімів [43, с. 27].

Для США характерною є наявність дворівневої цивільної служби («civil service») – федеральної цивільної служби та цивільної служби штатів. Причому носієм виконавчої влади в США є президент і підлеглий йому адміністративний апарат. Не є цивільними службовцями, наприклад: посадові особи, які перебувають на «урядовій службі» (керівники департаментів та відомств, інші особи, яких змінює новий президент); обслуговуючий персонал урядових органів, який набирається на службу в порядку конкурсу; військовослужбовці; деякі інші категорії службовців [38, с. 389–390].

До основних ознак існуючої сьогодні моделі адміністративно-правового регулювання праці державних службовців у США належать наступні:

- висока роль політичних призначень у системі державної служби – особливо на тих посадах, де приймаються ключові стратегічні рішення;
- наявність «системи заслуг»;
- залежність оплати праці й просування по службі від результатів роботи державного службовця;
- спрощені процедури звільнення державних службовців, заохочення їх високої трудової мобільності;
- децентралізація системи державної служби, що пов'язано з наявністю федеральної державної служби та державної служби суб'єктів федерації;
- незначна уніфікація державної служби (існують публічні службовці, під якими розуміються всі працівники за наймом в установах США, урядові службовці – вищі політичні призначенці, цивільні службовці – професійні незмінювані чиновники, що становлять до 60 % державних службовців);
- велика увага приділяється етиці державних службовців [79, с. 233–234].

Поява такого чинника, як європейська інтеграція, істотно вплинула на реформування країн Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, суть якої можна охарактеризувати таким твердженням: намір інтегруватись до ЄС визначив зовнішні, об'єктивні, та такі, що не піддаються обговоренням, критерії та стандарти функціонування системи державної адміністрації в країнах, які оголосили про такий намір. Усі ці країни обрала певну модель державного управління. Ця модель не описана у вигляді однієї простої структурно-функціональної схеми. Проте аналіз норм, процедур, стандартів та принципів, що складають цю модель, дозволяють досить чітко виокремити те, що є «європейським», від всього іншого.

Приведення публічної адміністрації до стандартів, які є обов'язковими для держав-членів ЄС, було необхідним елементом реалізації євроінтеграційної політики Польщі. Так, варто зазначити, що Копенгагенські критерії членства в ЄС вимагають від країни-кандидата на вступ змінювати свою публічну адміністрацію у двоякий спосіб: по-перше, через формулювання політичних вимог – щодо діяльності державних інституцій на демократичних засадах, по-

друге, через встановлення вимоги, що країна-кандидат повинна мати спроможність виконання зобов'язань, що виникають із членства в ЄС. Пізніше другий компонент було розвинуто у так званих мадридських критеріях членства як адміністративну здатність країни-кандидата застосовувати *acquis* ЄС.

Необхідно підкреслити, що механізм функціонування низки спільних політик Європейського Союзу вимагає перебудови національних інституцій у такий спосіб, щоб можна було ефективно реалізовувати заходи, які виникають підчас здійснення співпраці з ЄС. Найбільш яскравим прикладами можуть слугувати регіональна політика та використання структурних фондів. У обох наведених випадках необхідно створити відповідні структури в рамках публічної адміністрації на регіональному та місцевому рівнях з тим, щоб, наприклад, ефективно використовувати кошти з Фонду згуртованості.

Таким чином, Польща є прикладом країни, в якій протягом останніх 20 років було здійснено радикальні зміни в усій системі публічної адміністрації, причому це країна, реформаторські дії якої були тісно пов'язані реалізацією мети вступу до Європейського Союзу.

Польські реформи розпочались ще в 1989 році після підписання Угоди Круглого Столу між урядом і проурядовими політичними силами та опозицією, яку репрезентували представники «Солідарності». Перший етап реформ – це побудова тих інституцій, які необхідні для створення в Польщі демократичних політичної та соціальної систем. Деякі інституції були створені ще на стадії існування реального соціалізму в Польщі, – насамперед йдеться про Конституційний трибунал, Державний трибунал та Уповноваженого з прав людини. У центрі уваги перебувало створення нового середовища для функціонування інституцій (як існуючих, так і новостворених), покликаною слугувати втіленню норм демократичної держави. Важливою також була побудова такої демократичної політичної системи, в якій громадяни мали б гарантії реалізації їхніх прав та свобод.

Створення всіх інституцій демократичного ладу дозволило Польщі стати

членом Ради Європи. Реалізація низки ринкових перетворень у рамках так званої програми Бальцеровича дала також підставу для визнання Польщі країною з ринковою економікою і дозволило їй вступити до СОТ та Організації економічної співпраці та розвитку (в 1996 році). Усі ці зміни, здійснені протягом досить короткого часу (1990-1991), дали можливість через три роки після встановлення офіційних відносин Польщі з Європейськими Співтовариствами підтвердити наміри про готовність підписання Європейської угоди, яка надала Республіці Польща статус асоційованої країни, що має намір вступити до ЄС.

Щодо реформи державної служби у Польщі, то необхідно було радикально змінити статус державних службовців для забезпечення результативності державного управління та розвитку відповідної адміністративної здатності перед вступом до ЄС. Реалізація законодавства, прийнятого в 1996 році, не дала бажаних результатів. На посаду державних службовців було призначено незначну кількість осіб з моменту створення корпусу державної служби, переважна більшість зберегли статус працівників державного управління.

Внесення змін до закону, який спрямований на покращення існуючої ситуації, знаходяться на обговоренні. Проект Закону «Про державну службу» від 1998 року мав на меті створення відкритої, конкурентної кар'єрної системи для того, щоб замінити Закон «Про працівників бюджетної сфери» від 1982 року та Закон «Про державну службу» від 1996 року. Це запровадить у Польщі два нових щаблі у корпусі державної служби із застосуванням конкурсного екзамену для набуття статусу державного службовця. Основним занепокоєнням в процесі реалізації закону може стати забезпечення рівних можливостей доступу до державної служби на відкритій та незалежній основі з метою збереження плинності системи управління на кілька років вперед.

Слід звернути увагу, що питання оплати праці також віднайшло своє вирішення в законопроекті від 1998 року та потребуватиме подальшої уваги в наступні роки з тим, щоби забезпечити залучення та збереження

кваліфікованих службовців» [94].

Оцінки та поради Європейської Комісії в сфері державної адміністрації протягом реалізації документу «Партнерство заради членства», насамперед, стосувались підвищення ефективності адміністрації та її професіоналізму, оскільки ефективна реалізація європейських принципів та норм, належне застосування стандартів на національному рівні є найважливішою умовою дієвого функціонування ЄС як цілісної системи, а для держав-членів є ключовим інструментом для отримання всієї можливої користі від належності до Союзу [275].

З точки зору підготовки Польщі до членства в Європейському Союзі найважливіше значення мали наступні реформи, проведені в сфері державного управління:

1) Децентралізація:

- 1990 рік – створення базової територіальної одиниці самоврядування (гміна);
- 1995 рік – прийняття Закону «Про великі міста та міські зони надання державних послуг» (т.зв. «передповітова» реформа);
- 1999 рік – запровадження нового територіального устрою держави (створення повітів та воєводств як нових одиниць місцевого самоврядування).

2) Реорганізація Уряду:

- 1992 рік – запровадження державних агентств;
- 1996 рік – створення нової структури міністерств та центральних органів виконавчої влади, прийняття законів «Про організацію та порядок роботи Ради Міністрів і сфери діяльності міністрів», «Про сектори урядової адміністрації». Реформа державної служби.

Грунтуючись на досвіді надання країнам-кандидатам на вступ до ЄС сприяння в реформі публічних адміністрацій, SIGMA розробила документ «Принципи публічної адміністрації», який визначає яким чином принцип доброго управління (good governance) повинен втілюватися у практичній площині, а також встановлює основні вимоги, яких повинні дотримуватися

країни в процесі інтеграції до ЄС.

Документ включає 50 принципів, що об'єднані у шість розділів.

Нижче наведено український переклад документу з частини 3-ї «Державна служба і управління людськими ресурсами». З повною версією, що містить детальний опис та обґрунтування кожного принципу, можна ознайомитися на сайті SIGMA [279].

«3. Державна служба і управління людськими ресурсами»

Ключова вимога: сфера державної служби чітко визначена і дотримується на практиці таким чином, щоб були наявними політико-правові рамки та інституційна структура для професійного державної служби.

Принцип 1. Сфера відповідальності державної служби є доречною, чітко визначеною та застосовується на практиці.

Принцип 2. Встановлені політико-правові рамки для професійної та цілісної державної служби, її інституційні рамки роблять можливими сталі та ефективні практики управління людськими ресурсами в усій державній службі.

Ключова вимога: Професіоналізм державної служби забезпечується добрими управлінськими стандартами і практиками управління людськими ресурсами.

Принцип 3. Вступ на державну службу та просування по службі відбувається на основі особистих досягнень та рівного доступу, визначені чіткі критерії переведення на нижчу посаду чи припинення служби.

Принцип 4. Виключений прямий або непрямий політичний вплив на керівні посади державної служби.

Принцип 5. Система оплати праці ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою.

Принцип 6. Професійний розвиток державних службовців включає оцінку результатів діяльності, регулярне навчання, мобільність і кар'єрне зростання на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.

Принцип 7. Встановлені заходи щодо дотримання етики, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [280].

Запровадження міжнародних стандартів та норм ЄС спрямовано на гуманізацію державної служби та державного управління в цілому, і полягає у забезпеченні дотримання трудових та соціальних прав людини і основоположних свобод громадянина, включаючи всіх працівників, зайнятих на державній службі.

Гармонізація державної служби шляхом приведення у відповідність законодавства у сфері державної служби міжнародним стандартам та нормам ЄС є необхідною умовою для дотримання цінностей ЄС, наближення державної служби до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи, що сприятиме подальшому членству України в ЄС.

У порівнянні з європейським досвідом державного управління у даному підрозділі дисертаційного дослідження спробуємо також запозичити для України досвід азійських країн, а саме Китаю та Японії.

Більшість науковців у своїх працях характеризують модель державної служби сучасного Китаю як меритократичну, що побудована на основі конфуціанської традиції та нової «китайської мрії». Так, Ю. Бардачов та І. Лопушинський, досліджуючи теоретико-методологічні засади меритократії, як влади достойних, відзначають можливість побудови системи державної служби в Україні на принципах меритократії [24]. О. Хорошенюк відзначає, що застосування таких меритократичних принципів побудови державної служби, як створення початкового сприятливого середовища для об'єктивно обдарованих людей, що б в майбутньому вони змогли зайняти високе суспільне положення в умовах вільної конкуренції, довели свою ефективність в КНР [258].

Терміном відліку створення сучасної системи правового регулювання державної служби КНР можна вважати 1 жовтня 1993 року, коли було введено в дію Тимчасове положення про державних службовців, прийняте Постійним бюро Держради п'ятьма місяцями раніше. Це положення розроблялося ще в 80-

х роках, і перший його проект був підготовлений Міністерством кадрів КНР в 1987 році [146].

Слід відзначити, що китайська система державної служби спирається на основні нормативно-правові акти держави, що збігаються з політичною системою китайського соціалізму. У КНР законодавчим актом, що регулює відносини у сфері державної служби, є Закон «Про державних службовців», який вказує на те, що державною службою є діяльність громадян, направлена на забезпечення повноважень держави і органів державної влади, а також трудова діяльність громадян, які здійснюють її на державних підприємствах (корпораціях) [147].

Базові закони КНР про державну службу по-іншому визначають систему державної служби, ніж це прийнято в європейських країнах і в Україні, де поділ по категоріях службовців проходить не за видами державної служби, а за родом діяльності громадян, які займають посади в адміністративному апараті.

Державні службовці КНР діляться на категорії; згідно із законодавством, їх сім: у сферу державної служби, крім адміністративних органів різних рівнів, включаються різні рівні органів КПК, Збори народних представників і їхнього постійного комітету, Комітети Народної політичної консультативної ради Китаю, судів, прокуратур, демократичних партій і Всекитайської федерації промисловості. Модель організації державної служби Китаю від української відрізняє й те, що в КНР не здійснюється поділ між політичними й адміністративними посадами, також, що дуже важливо для порівняння, не передбачається політичний нейтралітет державних службовців.

У КНР встановлено ієрархію працівників державних адміністративних органів, причому ранги пов'язуються із заняттям певних посад: 1-й ранг – у Прем'єра Держради, 2-3-й – у його заступників і членів Держради, 3-4-й – у міністрів і глав адміністрацій провінційного рівня. Цей своєрідний табель про ранги замикають діловоди (10-15-й ранги) [42]. Посади державних службовців розділені на керівні та некерівні. Останні, це, наприклад, діловоди, секретарі, працівники відділів (секторів), інспектори.

Необхідність переорієнтації державної служби, побудованої на ієрархії та беззаперечному виконанні наказів, у напрямі формування прозорості і відкритої публічної служби, що заснована на довірі і суспільній згоді, у сучасному Китаї глибоко розуміють. Модернізація соціально-політичного життя КНР, що отримала своє прискорення після 3 Пленуму ЦК КПК 18 скликання [259; 69], яким було обрано нове керівництво Китаю на чолі із Сі Цзиньпіном, у тому числі передбачає реформу системи державної служби, яку лідери держави вбачають в прискореній трансформації функцій Уряду, орієнтованих на надання адміністративних послуг у системі державного управління. На високому державному рівні підкреслюється необхідність удосконалення системи адміністрування і державної служби з метою забезпечення справедливості, формування гармонійного суспільства для досягнення «китайської мрії». Такий підхід потребуватиме формування відповідної сервісної адміністративної культури державного і муніципального бюрократичного апарату, зміну правової психології та ідеології державних службовців [115; 237].

Термін «китайська мрія», який почав використовувати у своїх виступах Сі Цзиньпін після обрання його на посаду Голови КНР, і зараз, це відродження національної ідеї (як відомо, китайські ідеологи, коли говорять про майбутнє, завжди дивляться в минуле), при цьому сама концепція орієнтована на всебічну консолідацію нації навколо КПК з метою досягнення великої ідеї, і цей пошук привів до виникнення концепцій «гармонійного суспільства» і «суверенної демократії», а також стратегії «м'якої сили» [264; 256].

Голова КНР Сі Цзиньпін у своїй праці «Про державне управління» зазначає: «шлях соціалізму з китайською специфікою – неминучий шлях здійснення в Китаї соціалістичної модернізації і створення прекрасного життя для народу. Це шлях, який незмінно ставить в центр економічне будівництво, а наряду з цим, як єдине ціле, просуває економічне, політичне, культурне, соціальне будівництво, будівництво екологічної цивілізації, а також будівництво в інших сферах, коли разом із збереженням чотирьох основних

принципів китайського соціалізму (соціалістичний шлях розвитку, демократична диктатура народу, керівництво КПК і ідеї марксизму і Мао Цзедуну), продовжує проводитись політика реформ і відкритості; коли розвиток суспільних виробничих сил об'єднується із досягненням загального народного достатку і стимулюванням всебічного розвитку людської особистості» [237; 238].

Реформа державного управління в Китаї відбувається з урахуванням п'яти підходів: відкритість влади; участь населення; залучення кращих інтелектуальних сил; контроль діяльності апарату КПК, у тому числі і з боку зацікавлених представників суспільства; покрокове проведення реформ[267].

Отже, завдання модернізації системи державної служби Китаю – створити раціональну бюрократію на основі конфуціанської традиції та концепції «китайської мрії», оскільки в ідеологічному плані підхід повністю відповідає культурно-політичним традиціям країни [256; 69].

Органом управління державною службою в Китаї є Державне бюро державних службовців КНР, що функціонує в структурі Міністерства трудових ресурсів і соціального забезпечення КНР [110], і несе відповідальність за роботу державних службовців усього апарату держави. В Україні центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, є Національне агентство України з питань державної служби.

Державне бюро державних службовців КНР опікується 71 мільйоном чиновників і 1,26 мільйону державних відомств, що утримуються на державні кошти. У 1987 році співвідношення рядових громадян і чиновників у КНР становило 40:1. Зараз, якщо користуватися офіційною статистикою, на 1,36 мільярду жителів Китаю приходить 71 мільйон чиновників, таке співвідношення сягає 20:1 [62].

Центральним правовим елементом інституту державної служби є статус державного службовця, що знайшов своє вираження в II розділі Закону України «Про державну службу», зміст якого складають п'ять груп норм, що

визначають: права, обов'язки, обмеження, гарантії, економічне забезпечення. Відповідні норми мають своє відображення і в статтях Закону КНР «Про державних службовців».

Законом КНР уточнені вимоги, що висуваються до кандидатів на посади державних службовців, а саме: громадянство КНР, вік – 18 років і старше, підтримка Конституції КНР, добра поведінка, здоров'я, достатнє для нормального виконання службових обов'язків, а також культурний рівень, працездатність і компетентність, що відповідають посадовим обов'язкам. До речі, привертає увагу чітке і детальне визначення в Законі етичних норм, яких повинен дотримуватися державний службовець КНР, натомість в Україні конкретні норми етичної поведінки державних службовців деталізовано і закріплено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил етичної поведінки державних службовців» [152].

Принципи етики державної служби обох країн не допускають конфлікту між публічними і особистими інтересами державних службовців, однак в КНР законодавством передбачено обмеження займатися діяльністю, що приносить комерційний прибуток, не лише під час перебування на державній службі, а й певний період часу (2-3 роки) після залишення посади державного службовця, у результаті звільнення, або виходу на пенсію, або інших передбачених законодавством причин. Такий прибуток вважатиметься незаконно отриманим (конфіскується на користь держави) і під адміністративні санкції та стягнення в такому випадку потраплятимуть як колишній державний службовець, так і організація, що прийняла його на роботу.

Особливостями адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні є фінансові зобов'язання щодо подання відомостей про доходи перед вступом на посаду і щорічне декларування доходів. Прогресивна система державної служби, що функціонує в Україні з 01 травня 2016 року, все ще не передбачає декларування доходів і фінансових зобов'язань державних службовців протягом кількох років після припинення служби, як це поширено в багатьох країнах світу.

Фінансові обмеження державних службовців, про які йдеться в законодавстві обох країн, мають на меті зниження корупційної складової системи державної служби. За даними 2015 року в рейтингу сприйняття корупції, який публікує щорічно міжнародна неурядова організація Transparency International, Україна знаходилась на 130 місці серед 167 країн світу, з індексом 27 балів, Китай – на 83 місці з індексом 37 балів із 100 [231].

Серед ефективних способів боротьби із корупцією в КНР можна назвати ротацію кадрів у всіх органах влади, змісту якої присвячений розділ XI Закону КНР «Про державних службовців». Способи ротації включають: переведення на посаду, переміщення на іншу посаду в іншій місцевості, номінальне зарахування на посаду для загартування якостей державного службовця. Процедура ротації в державних органах має загальний характер, тобто розповсюджується на всі рівні влади. Ротація може відбуватися між територіальними органами влади одного державного органу або між різними державними органами. Державні органи всіх щаблів влади повинні мати визначену кількість вакантних посад, тобто резерв посад для прийняття державних службовців у порядку ротації. Звісно, що ротація відбувається з урахуванням норм законодавства і вимог до компетентності кадрів.

У державних компаніях і органах державної влади Китаю ротація, як правило, переслідує, крім антикорупційної, ще дві важливі мети. По-перше, переміщення працівників по структурних підрозділах установи дозволяє добре зрозуміти специфіку її діяльності, що в подальшому запобігає проявам місництва, коли вузькопрофесійні інтереси протиставляються суспільним. По-друге, ротація є обов'язковим елементом програми підготовки керівників вищої ланки, вимоги до компетентності яких у вирішенні проблем різного ступеню складності є дуже високими.

Особливістю світового іміджу КНР є суворість покарання за корупцію, однак в останні роки намітилася тенденція щодо посилення профілактичної і «виховної» складової у боротьбі із корупціонерами. Так, на початку 2011 року в КНР оприлюднена Біла книга «Зусилля Китаю по боротьбі з корупцією і

формуванню непідкупного партійного і урядового апарату», де наголошується на оптимальному поєднанні радикальних і паліативних заходів, одночасному застосуванні заходів покарання і профілактики з акцентом на профілактику [77].

Щодо економічного забезпечення державних службовців, то Закон КНР вказує на функціонуючу в країні систему страхування соціальних ризиків державних службовців і високу ступінь соціального захисту цієї категорії громадян і їх особливий статус у цьому питанні. Натомість, вимоги нового Закону України унеможливають привілейований статус державних службовців у питаннях соціального страхування, пенсійного забезпечення, інших видів соціального захисту порівняно з рештою громадян країни.

У КНР за результатами екзаменаційного відбору на державну службу приймають службовців на некерівні посади. Заміщення керівних посад відбувається шляхом підвищення або переведень.

Вперше зараховані на державну службу в КНР проходять річний випробувальний термін, впродовж якого проходять відповідне професійне навчання. В Україні максимальний термін випробування складає шість місяців, за результатами проходження якого кандидата або призначають або йому відмовляють у призначенні на посаду.

В КНР практика прийому на державну службу шляхом відкритих іспитів, а також просування по службі через складання іспитів, існує понад 2 тисяч років, з часів Конфуція. Зміст іспитів для державних службовців Китаю сьогодні базується на виявленні п'яти ключових вимог: високої моралі, професійних вмінь, працездатності, ефективності і чесності [39].

Право на участь у публічних іспитах для претендентів на посади в центральні державні органи і державні заклади отримують близько 1,5 млн.чол. щорічно [41].

В КНР, юридичною підставою для просування по службі, заохочення або покарання, навчання і перепідготовки, а також, упорядкування посад і посадових окладів державних службовців, є щорічне оцінювання. У КНР, якщо

за результатами оцінювання службовець відповідає за рівнем компетенції займаний посаді, він має право на подальше просування по службі. Системою покарань за результатами перевірки, що показала невідповідність службовця займаний посаді, передбачено його пониження в ранзі або звільнення.

Державні службовці КНР, які призначаються з підвищенням на керівні посади, обов'язково повинні проходити навчання в системі закладів підготовки і перепідготовки державних службовців. Набір освітніх програм, які потрібно засвоїти, приписаний для кожного рангу державної служби. У системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців перевага надається підвищенню кваліфікації, що обов'язково й систематично мають проходити всі державні службовці, вперше призначені на посади, які працюють певний термін, а також кандидати на посади державної служби, зараховані до кадрового резерву. Кадровий резерв державних службовців КНР є базовим елементом, що забезпечує функціонування системи професійного навчання державних службовців. В Україні від такого механізму як резерв кадрів для державної служби при побудові нової моделі відмовилися, оскільки вітчизняна система держслужби має відображати основні тенденції лібералізації суспільства і будуватися на конкурентній основі. Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні здійснює Національна академія державного управління при Президентові України. Однак, підготовкою кадрів для державної служби і підвищенням їх професійного рівня відтепер мають право займатися всі, без виключення заклади вищої освіти, що мають право надавати освітні послуги в галузі знань «Публічне управління та адміністрування»

Головним комплексним центром підготовки кадрів держслужби КНР є Національна адміністративна академія, створена відповідно до наказу Держради КНР у 1993 році. Національна система підготовки державних службовців в КНР є жорстко централізованою, фахівці і спеціалісти навчаються за єдиною програмою, інститути національної адміністративної академії

розробляють і впроваджують спільні навчальні посібники з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, що, з одного боку, закріплює принципи управління кадрами з боку партії, що є провідним і посилюється, а з другого – дозволяє впроваджувати ідеї ринкового соціалізму, оперативно і гнучко реагуючи на виклики сьогодення, що супроводжують економічні і політичні реформи Китаю [238, с. 5-11].

Програма підготовки державних службовців КНР відбувається за напрямками: політологія і основи політичного устрою країни, патріотичне виховання, ринкова економіка, інформаційні технології, суспільні науки, культурологія та інші.

Цікавим і передовим є досвід КНР щодо проходження спеціальної підготовки екзаменаторами конкурсних комісій по відборі кандидатів на державну службу. Підвищення професійного рівня, якісний відбір екзаменаторів, усвідомлення ними своєї відповідальності щодо проведення процедури оцінювання, сприяє відбору достойних кандидатів. Разом з тим, науковці, які досліджують проблеми державної служби КНР, відмічають необхідність підвищення ефективності системи оцінювання професійної придатності державних службовців і наголошують на прийнятті законів «Про введення адміністративних заходів контролю при встановленні критеріїв прийому державних службовців на роботу», розробки та впровадження «Спеціального керівництва по проведенню екзаменів для прийому державних службовців на роботу» [238, с. 20].

Без сумніву, система державної служби Китаю довела свою ефективність у сучасних умовах, про що свідчить соціально-економічний успіх країни на міжнародній арені. Дослідник проблем становлення державної служби в КНР Хао Лун відзначає, що «теперішня система держслужби Китаю характеризується очевидними сучасними рисами: по-перше, на теперішній час система держслужби має відносно цілісну правову базу, достатню міру легалізації та стандартизації, що є прогресом для Китаю в порівнянні з традиційним підходом до проблеми кадрів, для якого були характерні недоліки

регламентуючих правил і закритий стиль управління; по-друге, діюча система державної адміністрації КНР відрізняється науковим підходом, керівництвом країни запозичений позитивний досвід Заходу щодо впровадження конкурентних механізмів в систему управління держслужбою; по-третє, сучасний держапарат відрізняється більш високим ступенем ротації кадрів, ніж декілька десятків років тому: залишились у минулому «пожиттєві» керівні посади державних чиновників, що надає сучасний характер і життєздатність державним адміністративним органам і системі державної служби в цілому» [257].

Правове регулювання державної служби Японії здійснюється Конституцією та Законом «Про національну державну службу» від 21 жовтня 1947р. із змінами та доповненнями. Згідно цього Закону всі державні службовці мають рівні права та можливості кар'єрного зростання, шляхом складання конкурсних іспитів (стаття 37). Дана норма дає можливість кращим службовцям займати вищі посади, одночасно унеможливлюючи заміщення посад за непрозорими схемами. Пунктом 2 статті 15 Конституції врегульовано правовий статус державного службовця як слуги усього народу. Законом визначено основні принципи державної служби: принцип рівного ставлення в світі раси, віросповідання, статі, соціального статусу, політичних переконань або приналежності (стаття 27), принцип управління персоналом на основі продуктивності (Merit System) (пункт 1 статті 33), принцип справедливого застосування дисциплінарних заходів і гарантії (стаття 74).

Центральним органом управління державною службою є Національне бюро персоналу (далі – NPA). До його компетенції належать: встановлення стандартів, які закріплюють справедливість в галузі управління персоналом; відповідальність за умови праці (виносить рекомендації та встановлює стандарти на винагороду, години роботи, відпустки і т.д.); виконання квазі-судових функцій для дисциплінарних заходів; планування та реалізація заходів щодо стратегії управління персоналом; забезпечення стандартів для проведення курсів для керівників. Також однією із основних функцій NPA є рекрутинг

персоналу. Набір персоналу в основному робиться з тих, хто пройшов рекрутингові випробування, що проводяться NPA.

Кількість державних службовців на одиницю населення в Японії становить 3,38 млн. і є однією з найнижчих в країнах ОЕСР (станом на 2015), з яких національні державні службовці складають 0,64 млн., місцеві державні службовці - 2,74 млн.

На думку Г.В. Мамчура, державна служба в Японії базується на двох показниках: мінімальна вартість та максимальна ефективність. Показник мінімальної вартості досягає в результаті суворого обмеження числа адміністративних органів, включаючи і міністрів (близько десяти), а також чисельності персоналу кожного державного органу [106].

У виняткових випадках, передбачених законом або NPA, міністр може заповнити вакансії, використовуючи інші методи, наприклад, прийом на роботу осіб, які мають спеціальні знання або ліцензії (лікарі, льотчики і т.д.).

При наборі без рекрутингових іспитів, міністр повинен рекламувати вакансії, проводити своє власне письмові іспити / есе / інтерв'ю і т.д., щоб перевірити можливості й уміння кандидатів.

Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що з одного боку право міністра на таких добір свідчить про часткову деполітизацію служби, проте це відбувається не кулуарно, а прозоро.

Зокрема, як зауважує С. М. Терницький під час дослідження особливостей правового регулювання конкурсного заміщення посад державних службовців, кар'єрна система державної служби в Японії є закритою [251, с. 62].

Система довічного найму Японії передбачає реальне забезпечення зацікавленості службовців працювати в організації максимально довгий час і на практиці не виявляється в офіційних, юридично оформлених домовленостях. Умовна угода тримається на зацікавленості службовця через високу оплату праці, винагороду за вислугу років, премії, підвищення професійної підготовки, різні соціальні пільги, неформальну турботу про працівника та його сім'ю. За

цієї обставини системи навчання, оплати праці, будучи самостійними, і, водночас, тісно пов'язані з системою довічного найму, виступають складовими її елементами [228].

На державній службі працюють до граничного віку (як правило, це 60 років, для деяких держслужбовців – 63–65 років, для викладачів вузів – 63 роки, причому немає різниці в граничному віці для чоловіків і жінок) [228]. До 90-х рр. в Японії граничного віку не було і по відношенню до всіх категорій і груп державних службовців, та вважають що такий крок дуже важливий з точки зору планування набору на державну службу і розрахунку реальних потреб у персоналі, а також для оновлення мікроклімату, атмосфери на державній службі [228].

Принцип довічного найму забезпечує зацікавленість у цілеспрямованій та результативній праці службовців, чого бракує вітчизняній моделі. Ціннісні орієнтації українського державного службовця компліюються самою системою державної служби, яка не дає йому достатніх соціальних гарантій. Престиж державної служби в українській моделі істотно програє у порівнянні з японською моделлю. Система кадрової ротації полягає у переміщенні працівників по горизонталі через кожні 2–3 роки виконання функцій на певному робочому місці. Як правило, після декількох (двох-трьох) переміщень по горизонталі відбувається ротація по вертикалі, тобто підвищення на посаді, переведення на більш високооплачувану службу [242]. Система ротації забезпечує гнучкість робочої сили, підвищує рівень її компетентності, кваліфікації та конкурентоспроможності, а також наділяє усю систему державної служби ознакою ефективності, адже працівник приносить максимальну користь державі.

Принцип ефективності на державній службі в Японії характеризується терміном «амакударі», що в буквальному перекладі з японської означає «сходження з небес». Цей термін характеризує швидкий перехід (у 50-60 років) високопосадовців з публічного у приватний сектор на керівні посади, де завдяки управлінському досвіду та високій кваліфікації вони можуть вдало

займатися адмініструванням. Натомість позиції лідерів в державних органах займають більш молоді службовці.

Б.С. Кох виділяє типові ознаки управлінської еліти Японії, такі як: елітарний характер; просування завдяки власним здібностям; відносно значення віку та стажу; переважна більшість випускників юридичних університетів серед службовців; перевага адміністративістів (*jimukan*) над технічними фахівцями (*gikan*).

Сумлінність праці на тимчасовій посаді забезпечується іншою складовою системи державної служби Японії – репутацією, яка впливає на траєкторію ротації і визначає, як правило, його подальшу трудову кар'єру. Система репутацій, яка полягає у тому, що, де б не працював службовець, він повинен виконувати свої обов'язки так, щоб при переході через два-три роки на нове місце за ним закріпилася репутація прекрасного, ініціативного працівника і порядної людини, для чого на кожного з них складається письмова характеристика [227].

Система навчання на робочому місці в Японії включає підготовку та перепідготовку державних працівників, що, загалом, також відповідає загальним тенденціям функціонування усієї системи державної служби, яка ґрунтується на постійних ротаціях та вимагає належної фахової відповідності. Державні установи Японії не вимагають від шкіл, та вузів спеціальної підготовки. Вони самі «доводять» навчання свого працівника (колишнього випускника школи) до потрібного рівня [227].

Державна служба в Японії вважається дійсно престижною всередині країни. Підвищення за посадою відбувається виключно на основі прозорої системи конкурсного відбору. Випускники юридичних закладів складають переважну більшість претендентів на роботу в державних структурах. Управлінці становлять більшість у порівнянні до технічних фахівців від загальної чисельності державних службовців.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що у рамках даного підрозділу було узагальнено зарубіжний досвід регулюючих впливів в

контексті аналізу нормативних актів з питань державної служби в процесі її реформування. Можна дійти висновку, що реформування державної служби в країнах Центральної, Східної Європи та Азії базується на прагненні до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню з боку органів державної влади, створення належних умов для організації їх діяльності, оптимального розподілу функцій між владними суб'єктами. Саме це визначає сьогодні стратегічні напрями розвитку публічного управління та державної служби в економічно розвинутих країнах світу.

На нашу думку, з метою імплементації міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні доцільно створити та інституційно посилити в структурі Національного агентства України з питань державної служби підрозділи, відповідальні за забезпечення формування державної політики у сфері державної служби, її аналізу та координації. Вважаємо, що діяльність таких підрозділів дозволить удосконалити нормативно-правові акти у сфері державної служби, зокрема в рамках адаптації до стандартів Європейського Союзу, здійснювати їх оперативну підготовку і супровід відповідних змін чи нових нормативно-правових актів, а також методичних рекомендацій для служб управління персоналом державних органів.

Узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби дозволило дійти висновку про доцільність імплементації його положень до національного законодавства України, зокрема в частині:

- забезпечення реалізації політичної незалежності державних службовців;
- гарантування постійної зайнятості державних службовців;
- забезпечення стабільного функціонування інституту службової кар'єри;
- вироблення ефективного механізму управління державною службою;
- оцінювання результатів професійної діяльності державних службовців;
- спрощення механізмів кадрових процедур, пов'язаних з організацією

функціонування державної служби, з одночасним забезпечення її ефективності;

- забезпечення дотримання принципів етики державної служби;
- упорядкування процедури фінансових обмежень державних службовців;
- підготовки кадрів для органів державної служби тощо.

3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів

Трансформація державної служби в нову, ефективну та дієву систему, яка ґрунтується на кращих міжнародних стандартах і практиках, є одним з пріоритетів діяльності Уряду в умовах започаткованих реформ. Крім того, зазначений напрямок діяльності визначений як стратегічний [249].

Подальше забезпечення ефективної імплементації Закону України «Про державну службу» № 889 як основи правового регулювання державної служби в Україні потребує низки законодавчих кроків для удосконалення встановлених правил та їх легітимізації в системі державних органів. При цьому, оскільки відповідно до статті 14 Закону України «Про державну службу» № 889 уряд є головним у системі управління державною службою і відповідно до Основного Закону наділений правом законодавчої ініціативи, на початку даного підрозділу дисертаційного дослідження, вважаємо за доцільне окреслити концептуальний підхід активізації нормотворчості для удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні.

По-перше, з метою забезпечення реалізації вимог Закону України «Про державну службу» № 889, Прикінцевими та перехідними положеннями якого передбачено приведення законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні

адміністрації», інших законів, що стосуються державної служби, у відповідність до положень цього Закону, НАДС забезпечено розробку проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу». Зазначений законопроект набув статусу Закону 09.11.2017 року за № 2190.

В рамках підготовки до розгляду на засідання Парламенту редакція зазначеного законопроекту була суттєво доопрацьована ообочою групою, створеною Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. І саме результатом роботи Комітету є новий, якісно доопрацьований та узгоджений Закон, що враховує позиції, які забезпечують комплексний підхід до гармонізації законодавства у зв'язку із прийняттям Закону, зокрема шляхом врахування пропозицій державних органів, громадськості, а також соціальних партнерів.

Запропонована редакція зазначеного Закону передбачає внесення змін до 3 законів України, зокрема в частині: визначення повноважень керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій зі статусом юридичних осіб публічного права; призначення на посади і звільнення з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату; процедурних питань, пов'язаних із затвердженням Кабінетом Міністрів України положень про окремих міністрів; особливостей спрямування і координації Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема через міністра, який не очолює міністерство; порушення дисциплінарних проваджень стосовно міністрів та їх заступників, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників та накладання дисциплінарних стягнень, притягнення до дисциплінарної відповідальності; проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби тощо.

З набранням чинності з 01 травня 2016 року Закону України «Про державну службу» № 889 розпочався важливий етап реформування системи державної служби з метою підвищення професіоналізму та запровадження

нових умов вступу і проходження державної служби відповідно до кращих міжнародних стандартів.

Водночас практика застосування Закону виявила низку питань, які потребують врегулювання та уточнення. З цією метою НАДС у співпраці з громадськістю та представниками заінтересованих органів, міжнародними та вітчизняними експертами підготував Закон України «Про внесення змін до деяких законів України «Про перезавантаження влади» (прийняття 19.09.2019 р. № 117) для уточнення окремих його положень. Закон враховує пропозиції (центральных та місцевих органів виконавчої влади, громадськості профспілок і громадян) напрацьовані в рамках виконання доручення Міністра Кабінету Міністрів України щодо проблемних питань пов'язаних з впровадженням Закону.

Метою даного Закону є спрощення порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів їх діяльності, а також запровадження можливості контрактної державної служби та врегулювання окремих проблемних питань, обумовлених практичним впровадженням Закону, та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання відповідних суспільних відносин [137].

На наш погляд, прийняття даного Закону забезпечить всебічну реалізацію Закону України «Про державну службу» шляхом спрощення порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів їх діяльності, запровадження можливості контрактної державної служби, врегулювання окремих проблемних питань, обумовлених практичним впровадженням Закону, усуваючи надмірне (на рівні закону) регулювання зазначених суспільних відносин, делегуючи відповідні повноваження Кабінету Міністрів України.

Проте, прийняття даного Закону не вирішило усіх нагальних питань, що стоять на порядку денному, особливо зважаючи на євроінтеграційні прагнення нашої держави. Так, з метою приведення адміністративного законодавства України у відповідність до європейських стандартів публічного

адміністрування сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів, зокрема:

- Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» № 0868 від 29.08.2019 р. [138];

- Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо статусу працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України» № 0970 від 29.08.2019 р. [226];

- Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних закладах вищої освіти у світі та подальшого вступу на державну службу» № 2556 від 06.12.2019 р. [139].

Автори проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» № 0868 від 29.08.2019 р. аргументують доцільність його прийняття необхідністю приведення окремих положень Закону України від 10 грудня 2015 року № 889 «Про державну службу» у відповідність зі статтями 106, 118, 140 Конституції України, а також врегулювання питання призначення на посади та звільнення з посад керівників допоміжних органів, утворених при Президентові України [138]. Його положення визначають:

- коло повноважень Комісії з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій;
- порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій;
- процедуру оцінювання результатів службової діяльності голів місцевих державних адміністрацій;
- механізм заохочення та відкликання голів місцевих державних адміністрацій тощо.

Що стосується проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних

зкладах вищої освіти у світі та подальшого вступу на державну службу» № 2556 від 06.12.2019 р., його метою є приваблення на державну службу талановитої молоді для прискорення процесу впровадження реформ [139]. Положеннями вказаного законопроекту визначено процедуру отримання стипендії для навчання за кордоном за кошти державного бюджету, зокрема порядок проведення конкурсу для призначення стипендій для навчання за кордоном, склад комісії з відбору осіб для призначення стипендій для навчання за кордоном, строк навчання, вимоги до змісту договору про надання стипендії та ін.

Але, незважаючи на наявність законопроектів, прийняття яких створить передумови для оптимізації процесів управління державною службою та приведення її у відповідність до загальновизнаних стандартів публічного адміністрування, на часі ще низка питань, що потребують свого упорядкування шляхом оновлення національного адміністративного законодавства, а саме:

- створення умов для якісного навчання державних службовців, зокрема шляхом створення дієвого механізму фінансування навчання державних службовців у найкращих закладах вищої освіти світу та надання гарантій їх повернення на державну службу після закінчення програми;
- стимулювання прагнення державних службовців до підвищення власної кваліфікації та професіоналізму;
- упорядкування процедури направлення державних службовців у службове відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав (зокрема, їх підпорядкування, особливостей виконання ними службових обов'язків, кола прав та обов'язків, вимог, що до них висуваються, режиму роботи, гарантій праці та компенсацій) тощо.

Наступним концептуальним підходом пропонуємо розглянути можливість імплементації досвіду розвинених країн з питань адміністративно-правового регулювання державної служби. Як відомо, успіх таких країн

безпосередньо пов'язаний із професійною діяльністю державних службовців, правильною організаційною структурою державних органів, налагодженими механізмами управління персоналом, підвищенням ефективності, аналізом та координацією політик, інформаційним забезпеченням, проектним менеджментом, контролем.

Поняття професіоналізму державних службовців тісно пов'язане із поняттям «заслуг» у системі державної служби – як системі, що заснована на компетентності та сумлінності, спрямованих на досягнення суспільних інтересів. Заслуги є протилежністю системи кумівства, політичних або особистих уподобань чи патронажу, і спираються на професійні якості та здібності. Сьогодні широко визнається, що професійні державні інститути мають вирішальне значення для економічного зростання і продуктивності в інших сферах. Зв'язок між ступенем професіоналізму державної служби країни і належного управління все більшою мірою пов'язується з показниками розвитку країни, в той час як заслуги у питаннях менеджменту людських ресурсів (HRM) в державних органах все частіше приймаються в якості міжнародного стандарту. Проте, в той час як багато країн визнають принцип заслуг, це далеко не повсюдно практикується.

У більшості країн відчують необхідність створення професійної державної служби, яка була б приведена у відповідність з вимогами демократичних держав. Політична демократія, сучасна ринкова економіка, складні держави і суспільства вимагають професійних державних адміністрацій. На даний момент, система гідності є єдиним відомим способом досягнення прийнятної ступеня професіоналізму державних установ.

Іспанський науковець Ф. Кордона та норвезький експерт С. Еріксен зазначають, що система заслуг, як механізм державного управління, виявилася кращою при вирішенні практичних політичних, соціальних і економічних проблем в країнах із західною культурною спадщиною, тобто де індивідуальна свобода, а не імперативи соціальної групи, є наріжним каменем суспільства. Система заслуг також виявилася незамінною у створенні правової визначеності

та передбачуваності у прийнятті державних рішень. На основі заслуг державної служби кожної країни є свої особливі історичні та культурні корені, але кожна країна також запозичує відповідний досвід від інших. Європейські країни, в яких історична еволюція систем заслуг вплинула на інші системи правовідносин держави є Великобританія, Франція і ФРН. Основні постулати системи більшості інших європейських країн були засновані на ідеях і елементах, взятих з цих національних структур [274] .

Запорукою на шляху імплементації Україною зазначених пропозицій має стати удосконалення законодавства про державну службу та його наближення до європейських принципів належного управління, формування професійного корпусу державних службовців.

Реформування державної служби в Україні має здійснюватися за такими важливими напрямками: створення нової нормативно-правової бази; оптимізація та удосконалення організаційної структури; кадрове забезпечення; наукове та інформаційне забезпечення системи державної служби; зміцнення та формування фінансово-економічних основ системи державної служби.

Одним з першочергових завдань з боку держави має стати розроблення законодавчої, нормативно-правової бази з питань етики і моралі державних службовців. Невідповідність моральної культури державних службовців сучасним вимогам етичних норм знижує ефективність державної служби та якість адміністративних послуг. Впровадження єдиної державної політики з питань етики і моралі державних службовців за стандартами Європейського Союзу сприяє створенню якісного управлінського та кадрового потенціалу державної служби в Україні.

З цією метою НАДС створено основу нормативно-правового регулювання даного питання. Особистим внеском автора у цьому питанні є запропоновані та законодавчо підтримані зміни до ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції», внесені Законом 889, що набрали чинності 01 травня 2016 року і передбачають затвердження загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином НАДС видано наказ від 5 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», який після державної реєстрації в установленому порядку став частиною національного адміністративного законодавства. При цьому належної уваги у професійній діяльності державних службовців потребує здійснення таких кроків як оновлення навчальних програм, курсів, семінарів, проведення он-лайн тренінгів для державних службовців з питань етичної поведінки, перевірка дотримання норм закону з цих питань. У даному контексті можливо використати досвід Китаю та Японії.

Важливе місце в реформуванні державної служби відводиться управлінню людськими ресурсами. Врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців дає змогу реалізувати професійний потенціал на практиці та встановити паритет між кількістю службовців і обсягом завдань і функцій, покладених на інститут державної служби [90].

Розвиток людського капіталу на державній службі безпосередньо пов'язаний з питанням професіоналізму, а саме професійної ролі і професійної якості окремих державних службовців. Відповідно до цих аспектів закон повинен визначити принципи системи управління людськими ресурсами, що включає відбір, працевлаштування і просування, а також заохочення і утримання кваліфікованих державних службовців. З урахуванням цього за досвідом Великобританії необхідно законодавчо визначити необхідні кваліфікації державних службовців і вимоги до посад державної служби, що повинні бути узгоджені з кваліфікацією осіб, відповідно до класифікації посад, визначеної законом. Таким чином потребуватиметься внесення змін до двох нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», наказ НАДС «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В».

Наступним кроком щодо удосконалення законодавства про державну службу можна запропонувати досвід Албанії щодо централізації конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів у кадрах відповідної компетенції. Таким чином, можливо досягти цілей професійного підбору персоналу (адже впровадження такого підходу не передбачатиме роботи окремих конкурсних комісій у державних органах, в яких як правило відсутні професійні оцінювачі компетенцій) та економії фінансових ресурсів, що витрачаються на проведення конкурсів в умовах позиційної системи державної служби (окремий конкурс на кожну вакансію). При цьому впровадження такого підходу потребує концептуального обговорення та прийняття рішення про внесення змін до Закону України «Про державну службу» № 889.

Ще однією з пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання державної служби вважаємо необхідність законодавчого забезпечення принципів для професійного навчання та оцінювання. Закон повинен визначити можливості кар'єрного зростання, пов'язані з навчанням і хорошою продуктивністю. Однією з основних причин для зміни Закону України «Про державну службу» № 889 у цій частині є забезпечення професійної якості роботи у всіх гілках і рівнях влади, підпорядкованих закону. У цьому контексті варто зважити на передовий досвід Японії.

Відповідно до звернення від делегатів VII з'їзду Профспілки працівників державних установ України, що відбувся 25 листопада 2015 року у м. Києві, а також прийнятого Урядом розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1044-р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні» триває робота щодо підготовки до ратифікації Конвенції Міжнародної організації праці про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151, ухваленої на 64-й сесії

Генеральної конференції Міжнародної організації праці 27 червня 1978 року в м. Женеві.

Відповідно до пункту 3.5 розділу III «Соціальний діалог» відповідного плану заходів розроблено проект Закону і розпорядження Кабінету Міністрів України, реалізація яких створить передумови для набрання чинності Конвенції Міжнародної організації праці про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151, що сприятиме додатковим гарантіям захисту інтересів державних службовців та визначенню умов зайнятості на державній службі, а також приведенню українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема стандартів Міжнародної організації праці.

Окремо зазначимо, що Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні залучається до участі у роботі Комітетів Верховної Ради щодо згаданих законопроектів, а також інших проектів актів законодавства.

Вищезгадані підходи до удосконалення адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні з використанням світового досвіду мають проходити зі стовідсотковою перевіреністю на прийнятність відповідно до національного адміністративного законодавства та традицій правотворчості. Адже багато «рецептів успіху», які працюють в інших країнах, не завжди можуть працювати в Україні з огляду на соціальні, економічні, культурні та інші цінності нашого суспільства.

Третім концептуальним підходом до удосконалення правового регулювання державної служби в умовах реформ пропонуємо окреслити посилення інституційної спроможності публічної адміністрації, тобто Уряду (Секретаріату Кабінету Міністрів України та міністерств), а також НАДС як центрального органу виконавчої влади, інших державних органів.

Створення ефективних, відповідальних, прозорих і відкритих інститутів державної влади, серед яких важливе місце посідає дієва, відповідальна, некорумпована державна служба, є одним із головних завдань Українського

народу. Концептуальними засадами реформування державної служби мають стати формування нових та удосконалення діючих, а саме тих, що виправдали свою ефективність, нормативно-правових, організаційних, професійно-кадрових, інформаційно-аналітичних, матеріально-фінансових, морально-ціннісних засад та організаційної культури інститутів державної служби.

Укладання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом створює нові передумови для проведення широкомасштабних інституціональних змін у сфері державної служби, з дотриманням встановлених жорстких термінів реформування. Прийняття Президентом України, Кабінетом Міністрів України та парламентом України законодавчо-нормативних актів відповідно до заходів, передбачених адміністративною реформою, та необхідність їх своєчасного впровадження потребуватиме від державної служби та органів державної влади відповідної інституційної спроможності, оптимізації функцій органів державної влади, чіткого поділу повноважень і зон відповідальності.

Для досягнення мети реформування державної служби під час її проведення має впроваджуватися ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування державної служби та мають бути розв'язані такі завдання:

- 1) Деполітизація державної служби та розмежування політичних і державних посад. Цим закладається основа професіональної державної служби, яка не залежатиме від зміни політичних еліт, що дозволяє уникнути автоматичної зміни керівництва та середньої ланки в державних структурах при зміні вищого рівня державної служби, відміни кадрових чисток з політичних мотивів.

- 2) Проведення функціонального обстеження органів державної влади з метою визначення їх інституціональної спроможності, ефективності функціонального розподілу, проведення глибокого аналізу цілей, завдань і функцій держави в даній сфері та виявлення однорідних функцій. Результатом стане проведення оптимізації організаційних структур органів державної влади

та скорочення кількості посад, що опосередковано стосуються державної служби, зокрема скорочення патронатних посад, посад помічників народних депутатів та інших категорій посад. Без структурованої, упорядкованої та дієвої системи органів державної влади існування ефективної державної служби є неможливим.

3) Стандартизація та облік всіх завдань, покладених на державну службу. Завдання мають виконуватися якісно, у встановлені терміни, з використанням сучасних управлінських та інформаційно-комунікативних технологій і запровадженням електронних безконтактних послуг.

4) Професіоналізація державної служби, яка включає розроблення нових професійних стандартів та кваліфікацій для державної служби. Набір державних службовців за новими професійними стандартами на посади всіх категорій, можливість оцінювати відповідність займаній посаді й визначати потреби в необхідності підвищення професійної компетенції державних службовців на основі нових принципів і підходів. Прихід до державної служби висококваліфікованих фахівців виведе українську державу на новий рівень суспільного розвитку.

5) Запровадження відкритих конкурсних процедур відбору кандидатів на державну службу дозволить зробити процес відкритим і прозорим. Об'єктивність, прозорість і гласність при проведенні конкурсів на державну службу та при проходженні державної служби мають забезпечити професіоналізм та компетентність під час формування органів державної влади та надати можливість впровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури прийняття на державну службу.

6) Удосконалення антикорупційних механізмів, запобігання корупційним проявам. Система державної служби має постійно очищуватися від корупційних проявів. Важливим інструментарієм запобігання корупції має стати формування антикорупційної свідомості, затвердження і виконання антикорупційних програм у державних органах, робота Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

органів місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, а також неухильне виконання Україною взятих антикорупційних зобов'язань у вигляді Рекомендацій країн антикорупційної мережі в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією

7) Новий підхід до формування системи оплати праці державних службовців. Оплата праці має визначатися за результатами роботи, а не за посадою. Крім того, розмір зарплати пропонується розраховувати за принципом: не менше 70 % базового окладу і не більше 30 % премій, що залежать від особистого внеску у результат роботи.

8) Створення у всіх органах державної влади служб управління персоналом. Це дозволить впровадити нові кадрові технології й використовувати інноваційні методи управління персоналом.

9) Забезпечення конкурентної оплати праці державних службовців пенсії для підвищення престижності роботи на державній службі і належного соціального захисту.

Урядом прийнято системну Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки та затверджено план заходів з її реалізації, що схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 року № 474-р (зі змінами), у відповідності до контрольних показників SIGMA (підтримка вдосконалення врядування та управління).

Також опрацьовано механізм невідкладного впровадження Стратегії, в якому НАДС визначено відповідальним за реалізацію одного з її ключових напрямків «Державна служба та управління людськими ресурсами».

Серед іншого, відповідно до Плану заходів з реалізації Стратегії потребує внесення змін до Закону України «Про державну службу» як єдиного шляху для повноцінного впровадження концепції посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (так звані «реформаторські кадри»).

Крім того, на виконання положень Стратегії розроблено Концепцію створення команди фахівців з питань реформ (затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905), робота над розробкою якої відбувалася на засіданнях Координаційної ради з питань реформування державного управління.

Впродовж наступних кількох місяців формувались політичні пропозиції щодо першочергового реформування центральних органів виконавчої влади. У зв'язку з цим на засіданні Кабінету Міністрів України 26 квітня 2017 року (протокол № 32) прийнято рішення, яким НАДС разом із Секретаріатом Кабінету Міністрів і заінтересованими міністерствами передбачено підготувати та внести в установленому порядку Кабінетові Міністрів проекти рішень щодо:

- впровадження заходів з реформування міністерств, у тому числі стосовно утворення необхідних консультативно-дорадчих органів;

- внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905 «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ» у частині уточнення окремих цілей, а також завдань та строків їх виконання;

- внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» у частині уточнення вимог щодо проведення конкурсу на посади фахівців з питань реформ;

- внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів» у частині визначення розмірів стимулюючих виплат для посад фахівців з питань реформ в міністерствах та Секретаріаті Кабінету Міністрів;

- внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» у частині уточнення вимог до структури апарату міністерств.

Мінфіну разом із Секретаріатом Кабінету Міністрів доручено підготувати до розгляду в установленому порядку на засіданні Кабінету Міністрів України проект рішення щодо затвердження Проекту розподілу видатків, передбачених у державному бюджеті для реалізації комплексної реформи державного управління.

Під час підготовки вищезазначених нормативно-правових актів та під час доопрацювання згаданої Концепції вважали за доцільне включення до переліку центральних органів виконавчої влади НАДС та Державного агентства з питань електронного врядування України. Вказані кроки були зроблені, що власне відповідає Стратегії та дозволяє посилити інституційну спроможність НАДС для удосконалення адміністративно-правового регулювання державної служби.

Власне пропонується утворити у структурі НАДС підрозділи, відповідальні за забезпечення формування державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах, її аналізу та координації. Робота таких підрозділів та фахівців з питань реформ в НАДС дозволить підвищити рівень фінансової мотивації, зокрема в рамках безповоротної фінансової допомоги Україні від Європейського Союзу, а перш за все, зробить можливим швидкий та комплексний аналіз необхідних кроків щодо удосконалення реформування державної служби, їх втілення шляхом підготовки відповідних нормативно-правових актів, супроводження до прийняття. Також необхідною буде широкоформатна інформаційно-комунікаційна кампанія для максимального поширення нововведень зацікавленим особам.

Особливої уваги потребує опрацювання питання створення окремої інституції, відповідальної за проведення моніторингових заходів. Через те, що методологічна база моніторингу знаходиться в стані розвитку, а також через відсутність його правовій регламентації, не визначена роль Національного агентства з питань державної служби щодо здійснення моніторингу правового простору у сфері публічної служби, правовий статус і зміст діяльності даного органу, і це незважаючи на те, що практика правозастосування вимагає

розвитку системи підготовки фахівців з моніторингу правового простору у сфері публічної служби.

Отже, важливим аспектом підвищення ефективності у галузі адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в системі публічної служби є формування організаційної структури, відповідальної методичне забезпечення, вивчення та моніторинг правового простору св сфері публічної служби. Створення такої структури дозволить вирішити низку проблем, зокрема забезпечить компетентний розгляд питань адміністративно-правового регулювання. Така структура зможе координувати діяльність з реалізації адміністративно-правового регулювання, що буде сприяти зниженню адміністративних перешкод під час реалізації нормативних актів в сфері публічної служби.

Слід обов'язково звернути увагу, що Концепція створення спеціальної організаційної структури щодо правового регулювання через гармонізацію правових актів є складною, потребує детального опрацювання та повинна розглядатися в контексті вирішення низки питань: доцільність створення; компетенція; статус (виконавчий орган, колегіальний орган або громадська організація з владними повноваженнями); місце в структурі інших органів державної влади та розподіл компетенції; рівень управління та сфера компетенцій), регламентування діяльності такої структури, визначення засад її функціонування, вимог до компетенції та компетентності посад тощо.

Державні службовці безпосередньо спрямовують, координують, контролюють та реалізують державну політику. Брак знань з аналізу державної політики, стратегічного планування та управління змінами призводить до неспроможності державних інституцій аналізувати, оцінювати та вдосконалювати власну діяльність, неготовності працювати на результат, низької адаптованості до зовнішніх змін [113, с. 55]. На думку автора, запровадження системи безперервного навчання на державній службі, особливо з питань формування та реалізації державної політики, ефективно сприяло б розвитку професійної компетентності державних службовців. Особливу увагу

потрібно звернути на знання, вміння і навички нормопроектуванню та регламентним вимогам, адже цьому практично не навчають у закладах вищої освіти в Україні. Натомість, для прикладу відповідні центри нормопроектування працюють у країнах Західної Європи як правило при Міністерстві юстиції чи безпосередньо при Уряді.

Як ще одну пропозицію варто окреслити спрощення бюрократичних процедур затвердження державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців за допомогою електронних платформ. Тобто пропонується реальна альтернатива конкурсному відбору виконавців державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації за бюджетні кошти, що нині регламентований чинним законодавством.

Означена закупівля навчальних послуг на он-лайн майданчиках за ринковою вартістю послуг надасть можливість економії часу, людських ресурсів, задіяних у роботі комісій, коштів на друк матеріалів, дозволить виконавцям і замовникам відкрито здійснювати правовідносини. Водночас, як застереження, варто зазначити про необхідність формування переліку учасників ринку, які якісно надаватимуть освітні послуги, їх сертифікація та контроль за навчальним процесом з боку НАДС. Крім того, варто фокусувати професійне навчання на відкритті ринку освітніх послуг та пріоритетних групах державних службовців (вищий корпус державної служби, середній менеджмент та інші посади, пов'язані з підвищеним корупційним ризиком).

У даному підрозділі дисертаційного дослідження варто також розглянути деякі пропозиції вітчизняних науковців. Так, на думку О.Д. Западинчука, для удосконалення правового регулювання державної служби доцільним вважається розроблення та ухвалення парламентом України Кодексу законів про державну службу України та Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що на думку автора, сприятиме розвитку законодавства про державну службу, узгодженості нормативно-правових актів, уникненню правових колізій у сфері державної служби, нормативному врегулюванню вимог професійної етики державних службовців,

посилить здатність системи державної служби до формування раціональної державної політики та вироблення управлінських рішень щодо оперативних змін у суспільстві та реакції на зовнішні та внутрішні виклики, підвищить інституційну спроможність органів державної влади, забезпечить інституційний розвиток державної служби.

Погоджуючись з цілями, які окреслені автором, надані пропозиції щодо прийняття згаданих Кодексів вважаємо недоцільними, з огляду на постійне удосконалення законодавства про працю і широке коло правовідносин щодо соціального захисту та інших питань, визначених ним з урахуванням норм міжнародного права, а також кращі практики розвинутих країни та усталену практику законотворчості в Україні.

Високий рівень професіоналізму державних службовців має досягатися за рахунок добору висококваліфікованого персоналу, модернізації системи підготовки, перепідготовки й підвищення професійної компетенції державних службовців. Успішне формування професійної сфери державних службовців позитивно впливає на зміни у суспільстві та позитивне сприйняття як державної служби, так і системи державного управління загалом. Професіоналізм державних службовців зміцнить ціннісно-нормативний комплекс державної служби, стане ключовим чинником її розвитку і створить мотиваційний потенціал. Для цього серед вимог до професіонала мають висуватися професійно етичні вимоги.

Відсутність системної роботи в службах управління персоналом, неякісне формулювання кваліфікаційних вимог до рівня професійної компетенції державних службовців, непрозорі процедури проведення конкурсів під час вступу на державну службу та призначення на посади, відсутність чітких кар'єрних перспектив для державних службовців підривають імідж державної служби та призводять до значної плинності кадрів.

Не відповідає сучасним реаліям система оплати праці державних службовців. Середній рівень оплати праці державних службовців залишається доволі низьким, особливо в державних службовців районних державних

адміністрацій. Проблемою є непрозорість нарахувань, що пов'язана з малою часткою посадового окладу в заробітній платі, значний розрив посадових окладів керівних посад та інших державних службовців. Це знижує конкурентоспроможність посад державної служби на ринку праці.

Одним із найпоширеніших інструментів дослідження проблем державної служби та шляхів її подальшого розвитку є моделювання процесів, що відбуваються в державному управлінні. За допомогою моделювання дослідники отримують можливість здійснення аналізу, вироблення механізмів впливу та оптимізації різних аспектів трансформації інституту державної служби.

Стратегічне бачення необхідне реформаторам для визначення напрямів довгострокових перспектив розвитку і впливає на формування стратегічних та оперативних завдань. На основі цих завдань формуються стандарти та принципи державної служби, задаються орієнтири, що впливають на тенденції інституціонального розвитку системи державної служби. Прийняття управлінських рішень щодо впровадження стратегічних та оперативних завдань вважається найважливішим етапом реформування державної служби. Оперативні завдання є засобом безпосереднього управління державною службою. Вони є більш чутливими і дозволяють безпосереднє втручання в процеси реформування. Але орієнтація виключно на оперативні завдання призводить до погіршення системи управління реформуванням державної служби.

Найбільша ефективність управління інституціональним розвитком державної служби, на думку О.Д. Западинчука, досягається за рахунок комбінування різних видів управління нею. Завдання полягає в тому, щоб знайти найліпше співвідношення, з яким досягається найбільший ефект в реалізації системних завдань. Поєднання управління інститутами, управління реформуванням державної служби та управління персоналом державної служби формує законодавство України у сфері державної служби, впливає на організаційні структури органів державної влади, на різні види забезпечення

державної служби та на свідомість державних службовців, а загалом – на модернізацію державної служби.

Процес удосконалення адміністративно-правового регулювання державної служби та професійного удосконалення державних службовців в умовах реформ нерозривно пов'язаний з інституційним розвитком державних органів, які формують та реалізують державну політику, а також загальнодержавним розвитком України.

Оцінка регулюючої дії (ОРВ) або аналіз регуляторної дії (впливи) є процесом визначення проблем і цілей регулювання, вибору альтернатив досягнення цих цілей, з метою виключення зайвого і необдуманого регулювання, із використанням наукових та таких, що піддаються подальшій перевірці технік, вживаних на всій наявній доступній інформації, а також з урахуванням різних думок, отриманих в ході консультацій, аналізу витрат і вигод вибраних альтернатив, тобто механізм систематичного виявлення основних проблем і цілей пропонованих норм регулювання, ідентифікації і оцінки основних альтернатив досягнення цілей для ухвалення управлінських рішень [263].

Узагальнюючи уявлення про практика проведення ОРВ в різних країнах, процедуру проведення ОРВ можна розділити на сім ключових етапів: формулювання і опис проблеми; постановка цілей оцінки; опис можливих варіантів досягнення поставленої мети; аналіз представлених альтернатив; консультації; висновки і результати, представлення варіанту, що рекомендується; реалізація вибраної альтернативи, подальший моніторинг [263].

Крім того, досліджуючи оцінку регулюючої дії в контексті розвитку реформ державного регулювання в різних країнах, можна виділити низку сучасних тенденцій:

- вважається за необхідну умову існування регуляторної політики в державі («розумне або якісне» регулювання), будучи загальноприйнятим інструментом в розвинених країнах;

- носить постійний, а не епізодичний характер – з планами-графіками, цілями і механізмами оцінки;
- відсутність якої-небудь єдиної моделі ОРВ в різних країнах (впровадження ОРВ відбувалося з урахуванням політичного, конституційного і адміністративного середовища, а також соціальних, культурних і правових особливостей тієї або іншої країни);
- розвивається вшир, охоплюючи все більше і більше сфер використання, що включають контроль якості, економічну ефективність і вплив на конкуренцію і відвертість ринку;
- тенденція у бік більшої відкритості та прозорості в рамках проведення ОРВ (в т.ч. значна увага при проведенні ОРВ приділяється публічним слуханням і громадським консультаціям при виробленні рішення);
- акцент на передачу знань по ОРВ шляхом проведення навчання державних службовців, культивування серед них технічних навиків і культурного сприйняття використання ОРВ як засоби політики [263].

Підсумовуючи викладене вище, можна дійти висновку, що розроблена і впроваджена система адміністративно-правового регулювання у сфері державної служби є достатньою основою для ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. Підтвердженням цього є те, що законодавчо визначений поділ державних органів на відповідні рівні юрисдикції є оптимальним підходом до питань організації діяльності системи державних органів, їх підпорядкування та оплати праці державних службовців, які в них проходять службу.

На нашу думку, до пріоритетних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання в сфері державної служби можна віднести такі:

- створення нової системи науково-аналітичного та інформаційного забезпечення регулювання кадрових процесів;
- підтримання нормативно-правової бази роботи з персоналом в актуальному стані та невідкладне внесення змін до підзаконних актів (у разі потреби);

- забезпечення державних органів через систему прозорих конкурсів із застосуванням сучасних процедур добору кандидатів (створення центрів оцінювання та залучення експертів з питань управління персоналом до роботи конкурсних комісій);

- підготовка пропозицій щодо спрощення системи добору персоналу та впровадження елементів кар'єрної служби;

- розвиток системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу, зокрема з питань нормотворчості, регламенту тощо.

У зв'язку з цим важливого значення набуває:

- розробка проектів законів України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу» та «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою створення цілісної системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- вдосконалення питань проходження служби та забезпечення відповідності інших актів законодавства Закону України «Про державну службу»;

- здійснення необхідних заходів щодо проведення функціонального обстеження та аналізу посад у міністерствах і визначених Стратегією реформування державного управління центральних органах виконавчої влади з метою посилення їх інституційної спроможності з питань формування і аналізу політики, недопущення дублювання функцій, оптимізації чисельності, підвищення рівня оплати праці, зокрема шляхом схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування системи оплати праці державних службовців;

- прийняття та ефективної реалізації Плану заходів щодо реалізації Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;

- прийняття та ефективної реалізації Концепції реформування юридичних служб в державних органах та утворення Державної юридичної служби України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечуватиме правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства.

Висновки до розділу 3

Грунтовно проаналізовано досвід країн Європейського Союзу (Німеччини, Франції, Іспанії, Люксембургу, Греції, Литви, Болгарії, Кіпру, Словенії, Туреччини, Румунії, Словачії), Сполучених Штатів Америки, Канади, Австралії, Китаю та Японії в частині реалізації механізму адміністративно-правового регулювання державної служби.

Зроблено висновок про наявність двох базових моделей організації державної служби: відкритого (наприклад, Австралія, Канада, Сполучені Штати Америки) та закритого типу (наприклад, Німеччина, Франція, Японія), для яких характерними рисами є, відповідно: мобільність, конкурентоспроможність персоналу та ієрархічна система добору кадрів, елітарні риси в системі професійної підготовки вищих керівних кадрів, високий соціальний статус, специфічність адміністративно-правового статусу державного службовця.

На прикладі Польщі, Китаю та Японії розкрито особливості переорієнтації державної служби, побудованої на ієрархії та беззаперечному виконанні наказів, у напрямі формування прозорої і відкритої публічної служби, що заснована на довірі і суспільній згоді.

У результаті аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби сформульовано пропозиції щодо шляхів імплементації міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні.

Зроблено висновок, що розроблена і впроваджена система адміністративно-правового регулювання у сфері державної служби є достатньою основою для ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. Підтвердженням цього є законодавчо визначений поділ державних органів на відповідні рівні юрисдикції є оптимальним підходом до питань організації діяльності системи державних органів, їх підпорядкування та оплати праці державних службовців, які в них проходять службу.

Але, незважаючи на це, існують нагальні питання, що потребують оновлення національного адміністративного законодавства з метою оптимізації процесів управління державною службою та приведення її у відповідність до загальновизнаних стандартів публічного адміністрування, а саме:

1) створення умов для якісного навчання державних службовців, зокрема шляхом створення дієвого механізму фінансування навчання державних службовців у найкращих закладах вищої освіти світу та надання гарантій їх повернення на державну службу після закінчення програми;

2) стимулювання прагнення державних службовців до підвищення власної кваліфікації та професіоналізму;

3) упорядкування процедури направлення державних службовців у службове відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав (зокрема, їх підпорядкування, особливостей виконання ними службових обов'язків, кола прав та обов'язків, вимог, що до них висуваються, режиму роботи, гарантій праці та компенсацій);

4) впровадження єдиної державної політики з питань етики і моралі державних службовців за стандартами Європейського Союзу, що сприятиме створенню якісного управлінського та кадрового потенціалу державної служби;

5) централізація конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів у кадрах відповідної компетенції;

6) посилення інституційної спроможності публічної адміністрації, тобто Уряду (Секретаріату Кабінету Міністрів України та міністерств), а також Національного агентства України з питань державної служби як центрального органу виконавчої влади, інших державних органів;

7) деполітизація державної служби та розмежування політичних і державних посад;

8) удосконалення антикорупційних механізмів, запобігання корупційним проявам;

9) забезпечення конкурентної оплати праці державних службовців пенсії для підвищення престижності роботи на державній службі і належного соціального захисту тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні, а також перспективних напрямів його розвитку й удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку положень і висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети. Зокрема:

1. Визначено сучасний стан дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні, здійснено аналіз праць українських і зарубіжних авторів, узагальнено нормативні акти, статистичні та аналітичні матеріали, унаслідок чого встановлено, що науковці розглядають лише окремі аспекти визначеної проблеми. Доведено вирішальне значення норм адміністративного права у впорядкуванні механізму правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби.

2. Аргументовано, що феномен адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців як категорії публічного управління та характеристики системи державної служби донині не вивчався та не був предметом спеціального комплексного наукового дослідження. Зазначене слугувало підставою для висновку, що стан науково-теоретичного обґрунтування проблеми є недостатнім, тому система адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців потребує всебічного вивчення. Доведено, що державна служба є самостійним інститутом, який функціонує в межах галузі адміністративного права, оскільки за своїм змістом і суттю державна служба в особі спеціально уповноважених осіб, наділених відповідною компетенцією, створює умови для реалізації цілей та функцій органів влади й управління шляхом забезпечення професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і

повноважень, що забезпечують дотримання балансу інтересів держави, потреб суспільства та громадян у реалізації їхніх інтересів, прав і обов'язків.

3. Узагальнено систему нормативно-правових актів, що визначали з моменту проголошення Україною незалежності специфіку адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців, зміст якого полягає в дотриманні визначених законодавством норм і стандартів поведінки та за будь-яких обставин створює правові наслідки. На підставі аналізу висновків Програми SIGMA/ OECD щодо оцінювання системи врядування відповідно до повноважень, методології та основних показників, що зазвичай використовуються для оцінювання державного управління в країнах-кандидатах на вступ до ЄС, сформульовано висновок, що починаючи з 1991 року адміністративне законодавство, яке регламентує державну службу, було означене відсутністю узгодженості та єдності, не відповідає європейським принципам функціонування публічної адміністрації. У зв'язку з цим сформульовано пропозиції щодо оптимізації законодавства в досліджуваній сфері.

4. Визначено сутність понять: 1) «професійна діяльність державних службовців», яким запропоновано вважати соціально значущу діяльність державних службовців, виконання якої вимагає від службовця спеціальних знань, умінь і навичок, а також професійно обумовлених властивостей особистості, тобто відповідних професійних компетентностей, структура якої включає мету діяльності, предмет діяльності, функції, засоби, об'єкт та результат діяльності; 2) «система адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців», що розглядається як сукупність нормативних приписів, які містяться в актах адміністративного законодавства, встановлених з метою неухильного дотримання з боку державних органів та їхніх посадових осіб під час виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону.

5. Доведено, що на законодавчому рівні врегульовано питання щодо забезпечення рівного доступу до державної служби на всі посади, визначення функцій державного службовця, підвищення рівня оплати праці та престижності

державної служби як професійної діяльності. На підставі аналізу нормативно-правових актів, що становлять зміст адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців, вказано на доцільність удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців шляхом розробки та прийняття Концепції реформування державної служби, у якій було б чітко прописано низку питань: 1) передбачено проведення моніторингу стану справ у сфері державної служби; 2) встановлено цільові результати реформи державної служби загалом та в кожній сфері управління зокрема; 3) визначено доцільність функціонування, компетенцію, адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (не як міністерства, враховуючи часті зміни складу уряду); 4) закріплено його місце в системі інших органів державної влади; 5) встановлено рівень управління та координації, особливості регламентування діяльності такої структури, вимоги до компетенції та компетентності посад; 6) передбачено комунікаційний супровід реформи державної служби; 7) визначено заходи щодо правового й організаційного забезпечення фінансової стабільності реформи.

6. Аргументовано положення, згідно з яким служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що впорядковує проходження державної служби з метою забезпечення права рівного доступу громадян до обох підвидів служби за однаковими правилами. Наголошено на важливості прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у якому мають бути враховані міжнародні рекомендації щодо наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

7. Узагальнено зарубіжний досвід регулюючих впливів у контексті аналізу нормативних актів з питань державної служби в процесі її реформування. Визначено, що реформування державної служби в країнах Центральної, Східної Європи та Азії базується на прагненні до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються органами державної влади населенню, поліпшення організації їх діяльності, оптимального розподілу функцій між владними суб'єктами. Це, власне, й визначає стратегічні напрями розвитку публічного управління та державної служби в економічно розвинutih країнах світу. Окреслено шляхи імплементації міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні.

8. Визначено, що пріоритетними напрямками вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері державної служби є: створення нової системи науково-аналітичного та інформаційного забезпечення регулювання кадрових процесів; підтримання нормативно-правової бази роботи з персоналом в актуальному стані та невідкладне внесення змін до підзаконних актів (за потреби); кадрове забезпечення державних органів через систему прозорих конкурсів із застосуванням сучасних процедур добору кандидатів (створення центрів оцінювання та залучення експертів з питань управління персоналом до роботи конкурсних комісій); підготовка пропозицій щодо спрощення системи добору персоналу та поступове впровадження кар'єрної служби; розвиток системи підготовки й підвищення кваліфікації персоналу, зокрема з питань нормотворчості, регламенту.

Сформульовано пропозиції щодо: проектів законів України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу”» та «Про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”» з метою створення цілісної системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; удосконалення питань проходження служби та забезпечення відповідності інших актів законодавства Закону України «Про державну службу»; здійснення необхідних заходів щодо проведення функціонального обстеження та аналізу посад у

міністерствах і визначених Стратегією реформування державного управління центральних органах виконавчої влади з метою посилення їх інституційної спроможності з питань формування та аналізу політики, недопущення дублювання функцій, оптимізації чисельності, підвищення рівня оплати праці, зокрема шляхом схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування системи оплати праці державних службовців; прийняття та ефективної реалізації Плану заходів щодо реалізації Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади; прийняття та ефективної реалізації Концепції реформування юридичних служб у державних органах та утворення Державної юридичної служби України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечуватиме правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–30.
2. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 53–55.
3. Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право : учебник / под ред. А. П. Коренева. М. : Щит, 2002. 300 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 893 с.
5. Адміністративне право України : підручник / [В. М. Гаращук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
6. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
7. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. Київ : Істина, 2010. 362 с.
8. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2005. 554 с.
9. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. Л. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : Херсон. міська друкарня, 2010. 378 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
11. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.
12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / [В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко та ін.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
13. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
14. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
15. Аксютін О. Б. Професійна підготовка персоналу ОВС: Адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 194 с.
16. Александрова Н. В., Коліушко І. Б. Розвиток публічного права в Україні. Київ : Конус-Ю, 2009. 726 с.
17. Ануфрієв М. І. Організаційно-правові основи підготовки штатних негласних оперативних працівників ОВС : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 95 с.
18. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.
19. Артеменко О. В. Організаційно-правові засади проходження державної служби працівниками ДПС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 232 с.
20. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Омега-Л, 2004. 584 с.

21. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 224 с.
22. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 499 с.
23. Бараш Є. Ю. Організаційно-правові засади діяльності установ виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 189 с.
24. Бардачов Ю. М., Лопушинський І. П. Меритократія як механізм формування політико-управлінської еліти нової генерації в умовах перезавантаження української влади (Meritocracy as a mechanism of political and administrative elite of the new generation in terms of reboot of Ukrainian authorities). *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електрон. фахове вид. 2014. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/3.pdf
25. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : НОРМА, 2002. 623 с.
26. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : Эксмо, 2007. 528 с.
27. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2002. 175 с.
28. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 544 с.
29. Безпалова О. І. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо реалізації правоохоронної функції держави та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 2. С. 96–100.
30. Биркович Т. І. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2007. 183 с.

31. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 419 с.
32. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 40 с.
33. Білозерська Т. О. Адміністративно–правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 281 с.
34. Бортник В. А. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Персонал, 2012. 222 с.
35. Боссарт Даніель, Демке Крістоф. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС. Київ : Міленіум, 2004. 128 с.
36. Василенко М. Д. Організаційно-правові аспекти адаптації державного управління і державної служби України до стандартів ЄС. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 24. С. 37–44.
37. Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Центр навч. літ, 2005. 336 с.
38. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с
39. Го Цзяци: древняя экзаменационная система Китая. Шанхай : Шанхайская коммерческая печать, 1997. С. 48.
郭家齐：中国古代考试制度，上海商务印书馆，1997 年，第 48 页
40. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : навч. посіб. Ірпінь : Укр. фін.-екон. ін-т ДПА України, 1998. 52 с.
41. Гончарук Н. Т. Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 1. С. 60–65.

42. Государственная и муниципальная (публичная) служба в Китае. URL: https://knowledge.allbest.ru/political/2c0b65635b3bc79b5c53b89421206d26_0.html.

43. Государственное управление и государственная служба за рубежом : курс лекций / под общ. ред. проф. В. В. Чубинского. СПб. : Образование - Культура ; СЗАГС, 1998. 272 с.

44. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах. Вісник УАДУ. 2005. № 3. С. 162–169.

45. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 232 с.

46. Державна служба : підручник : у 2 т. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ ; Одеса : НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

47. Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку : зб. текстів виступів на наук.-практ. конф. (Київ, 18 листоп. 2008 р.) / Головне управління державної служби України. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. 116 с. URL: <http://guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/lvovska/ua/7936/konfer90.pdf?s81370706=4e130ae76dc7c64d2b223278f0d12f3d>

48. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

49. Деякі питання виконання положень міжнародних договорів України у частині використання коштів, що надійшли до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. *Міністерство фінансів України* : [сайт]. URL: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2%207.doc>.

50. Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2016 р. № 292. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/292-2016-%D0%BF>.

51. Деякі питання оплати праці. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249330622>.

52. Деякі питання працівників патронатних служб в державних органах : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 298. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/298-2016-%D0%BF>.

53. Деякі питання реформування державного управління : постанова Кабінету Міністрів України від 18 груд. 2019 р. № 1071. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2019-%D0%BF>.

54. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 27 верес. 2016 р. № 674. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/249368547>

55. Дзісяк О. П. Правовий статус місцевих органів податкової служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 198 с.

56. Досвід країн-членів ЄС щодо проведення конкурсу на зайняття вакантних посад та вступу на державну службу. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу* : [сайт]. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/2815-досвід-країн-членів-єс-щодо-проведення-конкурсу-на-зайняття-вакантних-посад-та-вступу-на-державну-службу>.

57. Дрозд О. Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05, 12.00.07. Київ, 2017. 398 с.

58. Дрозд О. Ю. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 102–106.

59. Дубенко С. Д. Державна служба в Україні : навч. посіб. Київ : УАДУ, 1998. 168 с.
60. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева ; [кол. авт. : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін.]. Київ : НАДУ, 2005. 172 с.
61. Жак Зіллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС / [Порівнял. аналіз пер. з франц. В.Ховхуна]. Київ : Основи, 1996. 420 с.
62. Женьмінъ жибао : газета : [сайт]. URL: [http:// www.chinanews.com](http://www.chinanews.com)
63. Жукова О. Л. Акмеология физической культуры и спорта : учеб. пособ. Екатеринбург : ГОУ ВПО УГТУ-УПИ, 2004. 122 с.
64. Заболотний А. В. Нове законодавство про державну службу: стимули для активної молоді. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління : зб. наук. праць. 2013. Вип. 1. С. 183–191.
65. Заболотний А. В. Удосконалення правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування в умовах трансформації законодавства. *Вісник державної служби України*. 2013. № 4. С. 43–45.
66. Заболотний А. В. Державна служба як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 40, т. 4. С. 101–109.
67. Заболотний А. В. Сутність та ознаки професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1, т. 4. С. 107–115.
68. Заболотний А. В. Щодо актуальності наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2, т. 3. С. 113–119.
69. Заболотный А.В. Опыт Китая по административно-правовому регулированию государственной службы и возможности его имплементации в

систему національного законодавства України. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 154–159. (Кыргызская Республика).

70. Заболотный А.В. Перспективные направления совершенствования административно-правового регулирования профессиональной деятельности государственных служащих в Украине. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 142–148. (Кыргызская Республика).

71. Заболотний А. В. Особливості впливу адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 132–138.

72. Заболотний А. В. Загальна характеристика адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, Україна, 12–13 серпня 2016 р.). Одеса, 2016. С. 77–80.

73. Заболотний А. В. Зміст професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.). Запоріжжя, 2017. С. 77–80.

74. Заболотний А.В. Пріоритетні напрями наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 67–69.

75. Заболотний А.В. Першочергові кроки у напрямі оптимізації адміністративного законодавства у сфері професійної діяльності державних службовців в Україні. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 берез. 2019 р.) Львів, 2019. С. 61–59.

76. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

77. Інформаційне агентство «Сінхуа» : [сайт]. URL: http://www.abnews.ru/informatcionnoe_agentstvo_sin_hua.

78. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2010. 672 с.

79. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2005. 452 с.

80. Історія підготовки проекту Закону «Про державну службу». *Національна Рада Реформ* : [сайт]. URL: <http://reforms.in.ua/ua/news/istoriya-pidgotovky-proektu-zakonu-pro-derzhavnu-sluzhbu>.

81. Калиновський. Б. В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2012. № 1. С. 50–54.

82. Кикавец В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2010. 201 с.

83. Кізілов Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 137–142.

84. Кікінчук В. Ю. Адміністративні-процедури проходження служби в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 205 с.

85. Кірмач А. В. Європейський досвід правового регулювання службової кар'єри державних службовців. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 161–164.

86. Кірмач А. В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 214 с.

87. Кістріна Ю. І., Лютіков П. С. Державна служба : зарубіжний досвід та перспективи впровадження в Україні. URL: http://www.rusnauka.com/45_VSN_2015/Pravo/2_204487.doc.htm.

88. Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 200 с.

89. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. / [редкол. : О. Ю. Амосов (голов. ред.) та ін.]. Харків, 2013. Вип. 3 (42). С. 112–119.

90. Колісниченко Н. М. Європейська державна служба між традицією та реформування. *Державне будівництво*. 2007. № 1, ч. 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.dbf> – Заголовок з екрана.

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

92. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

93. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

94. Коммюнике 3-го Пленума ЦК КПК 18-го созыва : самое главное. *Жэньминь жибао*. 2013. 13 ноября. URL: <http://russian.people.com.cn/95181/8455422.html>

95. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. Т. 2. 840 с.

96. Конституційно-правовий статус місцевих рад, її виконавчих органів та сільських, селищних, міських голів : фондова лекція з навчальної дисципліни «Муніципальне право». Київ, 2015. 40 с. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/kmp/lectures/mynic_pr/lekc3-myn-pr.doc.

97. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

98. Костюк І. Наукові концепції, підходи та методи реформування державного управління в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1. С. 35–42. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01\(20\)/6.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01(20)/6.pdf)

99. Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б. Административное право : учебник. Ростов н/Д : Феникс, 2002. 352 с.

100. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.

101. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 213 с.

102. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні : навч. посіб. [3-тє вид., допов. і перероб.]. Київ : Дакор, 2009. 560 с.

103. Лахижа М. І., Перебийніс К. В., Черчатий О. І. Реформа державної служби – вагома складова реформ, спрямованих на модернізацію держави. Полтава, 2012. 59 с.

104. Макарейко Н. В. Административное право : пособие для подготовки к экзаменам. М. : Юрайт–Издат, 2003. 235 с.

105. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.

106. Мамчур Г. В. Державна служба в Україні та Японії: порівняльний аналіз. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія*. 2013. Вип. 2. С. 34–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_FP_2013_2_11

107. Марков В. В. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності і дисципліни в ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 216 с.

108. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.

109. Мирошниченко Я. В. Этапы прохождения государственной службы в таможенных органах. *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. Тула, 2008. № 1. С. 233–237.

110. Міністерство трудових ресурсів і соціального забезпечення КНР : [сайт]. URL: <http://www.mohrss.gov.cn>

111. Мінченко О. В. Особливості здійснення юридичної діяльності в умовах германської правової сім'ї : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 218 с.

112. Модель государственной службы США. Анализ опыта реформирования. URL: <https://lektsii.net/2-98876.html>.

113. Муніципальне право України : підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

114. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подгот. гос. служащих. М. : Статут, 1999. 592 с.

115. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001—2010) / под общ. ред. Хэ Чуанци ; [пер. с англ. ; под общ. ред. Н. И. Лапина ; предисл. Н. И. Лапин, Г. А. Тосунян, Хэ Чуанци]. М. : Весь Мир, 2011. 256 с.

116. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 465 с.

117. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.

118. Оболенський О. Ю., Сороко В. М. Проходження державної служби : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 91 с.

119. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. [3-е изд, перераб. и доп.]. М. : Юристь, 2002. 468 с.

120. Онищук С. Формування ефективного інституту державної влади та позитивного іміджу органів влади в контексті реалізації «Стратегії реформ – 2020». *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2015. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/513/>.

121. Організаційно-правові засади управління державною службою в

Україні : наук.-практ. посіб. / [В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Ключев та ін.]. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2006. 309 с.

122. Островерх С. В. Державна служба в органах Державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 252 с.

123. Павленко П. І. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Донецьк, 2003. 164 с.

124. Павленчик П. Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2001. 17 с.

125. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2006. 196 с.

126. Питання присвоєння рангів державним службовцям та визначення співвідношень між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2012 р. № 680. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/680-2012-%D0%BF>.

127. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 306. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF>

128. Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 394–400. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_53.

129. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 243. *Верховна*

Рада України : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>.

130. Попов С. А., Заболотний А. В. Інноваційний розвиток публічного управління та адміністрування: комплексний механізм нововведень. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ. 2016. Вип. 2(66). С. 9–14.

131. Представления современных студентов о профессионализме. URL: https://knowledge.allbest.ru/psychology/3c0b65635a2bc78a4c53a89521316c27_0.html.

132. Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 16 квіт 1998 р. № 499. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/499-98-%D0%BF>.

133. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 889. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249262320>.

134. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Головного управління державної служби України та Національного агентства України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2016 р. № 521. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0625-16>.

135. Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 14 серп. 2013 р. № 703 *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703-2013-%D0%BF>.

136. Про віднесення посад, які займали особи з числа колишніх державних службовців, до відповідних груп та підгруп посад державної

служби, передбачених Законом України “Про державну службу”: постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 740. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/740-2012-%D0%BF>.

137. Про внесення змін до деяких законів України «Про презавантаження влади : Закон України від 19 верес. 2019 р. № 117. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20>

138. Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» : проект Закону України, реєстр. № 0868 від 29 серп. 2019 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66323

139. Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних закладах вищої освіти у світі та подальшого вступу на державну службу : проект Закону України, реєстр. № 2556 від 06 груд. 2019 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67575

140. Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2017 р. № 726-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2017-%D1%80>

141. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 98 : постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовт. 2016 р. № 681. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2016-%D0%BF#n2>

142. Про внесення змін до пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 98 : постанова Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2012 р. № 591. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2012-%D0%BF>.

143. Про внесення змін до пункту 7 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям : постанова Кабінету Міністрів

України Від 11 жовт. 2016 р. № 703. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249406412>.

144. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України Від 22 лип. 2016 р. № 465. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF>.

145. Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 292 : постанова Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2016 р. № 624. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249330996>.

146. Про державних службовців : Закон КНР від 27 квіт. 2005 р. / [пер. з кит. В. І. Антонова]. URL: <http://sudru.com/> коментарии-законодательства/коментарии-к-законам/320426-новые-законы-наши-переводы-з акон-к итай ско й-народно й-р есп убл ик и -о- государственных-служащих

147. Про державних службовців : Тимчасове положення КНР від 24 квіт. 1993 р. / [пер. В. І. Антонова]. URL: <http://churanov.narod.ru/Chinalaw/04/05.htm>

148. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

149. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

150. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

151. Про державну службу : проект Закону України, реєстр. № 2490 від 30 берез. 2015 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

152. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного

агентства України з питань державної служби від 05 серп. 2016 р. № 158. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

153. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2016 р. № 271. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF>.

154. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку) : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 4 груд. 2019 р. № 221-19. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v221-859-19>

155. Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2016 р. № 289. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/289-2016-%D0%BF>.

156. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 1995 р. № 782. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/782-95-%D0%BF>.

157. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах : постанова Кабінету Міністрів України від 1 груд. 1994 р. № 804. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF>.

158. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019

р. № 106. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>

159. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2001 р. № 199. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/199-2001-%D0%BF>.

160. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22 берез. 2016 р. № 64. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16>

161. Про затвердження Порядку ведення, обліку та зберігання особових справ державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 берез. 2012 р. № 44. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0651-12>.

162. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 16 трав. 2012 р. № 92. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0873-12-2012>.

163. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06 квіт. 2016 р. № 72. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>

164. Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 3

листоп. 2019 р. № 906. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF>

165. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 230. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF>.

166. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової оплачуваних відпусток : постанова Кабінету Міністрів України від 4 лип. 2012 р. № 605. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D0%BF>.

167. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 231. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF>.

168. Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 2019 р. № 1041. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2019-%D0%BF>

169. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : постанова Кабінету Міністрів України від 4 груд. 2019 р. № 1039. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF>

170. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2016 р. № 270. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF>.

171. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань : постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2016 р. № 500. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/500-2016-%D0%BF>.

172. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 берез. 2016 р. № 49. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16>.

173. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12 квіт. 2016 р. № 76. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16>.

174. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 314. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-2016-%D0%BF>.

175. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 559. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/559-2012-%D0%BF>.

176. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 229. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>.

177. Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав

державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 25 трав. 2016 р. № 110. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0841-16>

178. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06 квіт. 2012 р. № 65. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0713-12>.

179. Про затвердження Порядку погодження продовження терміну перебування на державній службі : постанова Кабінету Міністрів України від 26 груд. 2003 р. № 2020. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2020-2003-%D0%BF>.

180. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 246. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

181. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>

182. Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26 верес. 2016 р. № 193. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1369-16>

183. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування : постанова Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2012 р. № 666. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/666-2012-%D0%BF>.

184. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування : постанова Кабінету Міністрів України від 4 берез. 1995 р. № 160. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/160-95-%D0%BF>

185. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України “Про запобігання корупції” прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 950. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>

186. Про затвердження Порядку стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Міністерства інфраструктури України : наказ Міністерства інфраструктури України від 10 груд. 2019 р. № 845. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1282-19>

187. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 квіт. 2012 р. № 61. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0580-12>

188. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 берез. 2016 р. № 48. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16>.

189. Про затвердження тестових питань : наказ Національного агентства України з питань державної служби, Міністерства юстиції України від 06 трав. 2016 р. № 97/1328/5. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0097859-16>.

190. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” : постанова Кабінету Міністрів

України від 22 лип. 2016 р. № 448. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>.

191. Про затвердження типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 груд. 2018 р. № 1030-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2018-%D1%80>

192. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 берез. 2016 р. № 50. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>.

193. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30 берез. 2012 р. № 62. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0632-12>.

194. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 2 серп. 1996 р. № 912. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/912-96-%D0%BF>.

195. Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) : наказ Міністерства соціальної політики України від 13 черв. 2016 р. № 646. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16>.

196. Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 берез. 2012 р. № 45. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0699-12>

197. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 берез. 2016 р. № 47. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.

198. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 берез. 2012 р. № 43. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0709-12>.

199. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 640. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF>

200. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20 груд. 2016 р. № 277. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17>.

201. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 16 трав. 2012 р. № 91. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0872-12>.

202. Про затвердження Форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серп. 2016 р. № 156. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1200-16>.

203. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій : указ Президента України від 19 трав. 1995 р. № 381/95. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/381/95>.

204. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2014 р. № 847-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.

205. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

206. Про місцеві вибори : Закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37–38. Ст. 366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

207. Про надання державним службовцям службового житла, а також компенсації витрат на проживання та інших витрат у зв'язку з тимчасовим переведенням на іншу посаду державної служби до іншого населеного пункту : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 681. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/681-2012-%D0%BF>.

208. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою : постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2017 р. № 301. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249955971>.

209. Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави) : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 трав. 2014 р. № 452-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/452-2014-%D1%80>.

210. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-19>.

211. Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я :

наказ Національного агентства України з питань державної служби, МОЗ України від 21 черв. 2012 р. № 130/457. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1195-12>.

212. Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я : наказ Національного агентства України з питань державної служби, МОЗ України від 13 квіт. 2016 р. № 80/352. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0661-16>

213. Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 14 серп. 1996 р. № 950. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-96-%D0%BF>

214. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.

215. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

216. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

217. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020": указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

218. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>

219. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 груд. 2017 р. № 974-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>

220. Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу” : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 304. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/304-2016-%D0%BF>.

221. Про умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, і працівників Управління адміністративних будинків Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Управління адміністративними будинками Управління справами Апарату Верховної Ради України у 2016 році : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2016 р. № 268. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/268-2016-%D0%BF>.

222. Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах : постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 2016 р. № 323. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/323-2016-%D0%BF>

223. Про управління державною службою : постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 1994 р. № 209. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/209-94-%D0%BF>

224. Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лип. 2016 р. № 490-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/490-2016-%D1%80>.

225. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2008. 238 с.

226. Пропозиції Президента до Закону "Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо статусу працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66401

227. Професійна підготовка державних і муніципальних службовців. URL: http://ua-referat.com/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%B3%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%B0_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%96_%D0%BC%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2.

228. Профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих. URL: https://knowledge.allbest.ru/law/3c0a65625a3ac68a4c43b89521306d27_2.html.

229. Путій М. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби у корпусі оперативно-раптової дії Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 205 с.

230. Рада приняла Закон «О государственной службе». URL: https://ostannipodii.com/ru/a/201512/rada_prinyala_zakon_o_gosudarstvennoy_sluzhbe-110009763/.

231. Рейтинг сприйняття корупції. Transparency International : [сайт]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info#china>

232. Рокитный В. С. Организация государственной службы в зарубежных странах. М. : Магистр, 1998. 263 с.

233. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. [4-е изд., пересмотр. и доп.]. М. : Норма, 2009. 576 с.
234. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
235. Серьогін С. М. Державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2004. 371 с.
236. Серьогін С. М., Макарова І. В. Взаємодія держави й суспільства та роль державного управління в цьому процесі: синергетичний підхід. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків, 2007. Вип. 1. С. 11–17.
237. Си Цзиньпин. О государственном управлении. Пекин : Изд-во литературы на иностранных языках, 2014. 624 с.
238. Син Чжаныцзюнь, Цао Дунцин. Размышления о системе аттестации при принятии на госслужбу. *Форум административных вопросов*. 2013. № 4. 邢占军、曹东卿：公务员考录资格审查的梳理与思考，行政论坛，2013年第4期
239. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
240. Словник української мови : [в 11 т.] / [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні] ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. - Київ : Наук. думка, 1970 - 1980.
241. Современные представления о профессионализме. Востребованные характеристики профессионала в современном обществе. URL: <https://megaobuchalka.ru/8/3141.html>.
242. Современные требования к системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00008267_0.html.
243. Соловйов В. М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2014. № 1 (1). С. 80–83. URL: [vknud_2014_1_25%20\(1\).pdf](http://vknud_2014_1_25%20(1).pdf).

244. Справа за конституційним зверненням громадянки Пастух Зінаїди Іванівни щодо офіційного тлумачення положення частини тринадцятої статті 37 Закону України „Про державну службу“ в системному зв’язку з положеннями пункту 2 частини першої, частини другої статті 40 Кодексу законів про працю України, статті 21 Закону України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні": рішення Конституційного Суду України від 26 листоп. 2013 р. № 11-рп/2013. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-13>.

245. Справа за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України "Про державну службу", статей 12, 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", статей 8, 10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", статті 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) : рішення Конституційного Суду України від 25 груд. 2003 р. № 21-рп/2003. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03>.

246. Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник. М. : БЕК, 1996. 698 с.

247. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

248. Сторожук І. П. Організаційно-правове забезпечення принципів місцевого управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 201 с.

249. Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки. Засідання Кабінету Міністрів України 24 черв. 2016 р. Київ, 2016. 8 с. *Урядовий портал* : [сайт]. URL:

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249140701&cat_id=24671
1250.

250. Структура професійної діяльності. URL:
<https://sites.google.com/site/zurnalsocialnogopedagoga/profilaktika-pravonarusenij>.

251. Терницький С. М. Правове регулювання конкурсного заміщення посад державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2010. 185 с.

252. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 640. *Національне агентство України з питань державної служби* : [сайт]. URL: <http://www.guds.gov.ua/page/typovyy-poryadok-provedennya-ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnyh>.

253. У Цзинлянь, Сунь Липин. Судьба государства: будущие экономические преобразования, реформы и развитие Китая. Пекин : Бюро переводов и редактирования ЦК КНР, 2015. 568 с.

254. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». Київ, 2014. 77 с. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

255. Фатеев П. П. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования. *Научный вестник Уральской академии государственной службы*. 2010. № 3 (12). С. 22.

256. Хао Л. Сравнительный анализ системы государственной службы Китая и России. *Власть*. 2014. Т. 22, № 8. С. 174–179.

257. Хао Лун. Функционирование и развитие системы государственной службы в КНР на современном этапе : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. М., 2015. 160 с.

258. Хорошенко О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf>

259. Цзайци Лю. «Мягкая сила» в стратегии развития Китая. *Полис*.

Политические исследования. 2009. № 4. С. 149–155.

260. Цыбулевская О. И. Основы теории публичного права. *Введение в публичное право.* Саратов, 1996. С. 398.

261. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.

262. Четвериков В. С. Административное право : учебник. М. : Форум ; Инфра–М, 2005. 384 с.

263. Что такое оценка регулирующего воздействия? URL: <https://ria-center.hse.ru/about>.

264. Чуаньци Хэ. Культурная модернизация Китая. Пекин : Пекинский ун-т, 2009. 436 с.

265. Чэнь Хуэй. Опытное исследование системы госслужащих. *Научный журнал Университета Цзянсу. Отделение общественных наук.* 2013. № 1.
陈辉：公务员考录制度实证研究，江苏大学学报（社会科学版，2013年第1期

266. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Київ : АртЕк ; Вища школа, 1997. 264 с.

267. Шицю Ян. Система державних службовців Китаю : лекція в Академії державного управління при Президентові Республіки Казахстан, 24 квіт. 2014 р. URL: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/world/i4182>

268. Шпенюв Д. Ю. Служба суддів в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 489 с.

269. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2006. 200 с.

270. Янюк Н. В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування пропозиції з удосконалення. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 4. С. 96–101.

271. Яцук Н. В. Державне регулювання рекреаційної сфери України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2010. 246 с.

272. Bekke A. J. G. M. Civil service systems in Western Europe / A. J. G. M.

Bekke, Frits M. Meer. Edward Elgar, 2000. 293 p., P. 211–217.

273. Boston J. Basic NPM Ideas and their Development. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington : Ashgate Publishing Company, 2013. P. 17–32.

274. Centre for Integrity in the Defence Sector : [сайт]. URL: <http://cids.no>

275. Council Decision 98/260/EC of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland. *Official Journal*. L121, 23.04.1998. P. 6–10.

276. Dreher, Karrieren in der Bundesverwaltung, Voraussetzungen, Merkmale und Etappen von Aufstiegsprozessen im öffentlichen Dienst, Duncker und Humblodt. S. 17.

277. European Commission. 1998 regular report from the Commission on Poland's progress towards accession, p. 10.

278. Glover T. D. Reinventing Local Government in Canada: Contemporary Challenges Facing Leisure Practitioners. URL: http://lin.ca/sites/default/files/attachments/CCLR9_27.pdf.

279. Public administration profile. Norway. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../un/unpan023320.pdf>

280. SIGMA. Principles of Public Administration. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

281. Stahl O. Glen (1976). Public Personnel Administration, seventh Edition. New York: Harper & Row Publishers. c.345.

282. The Soft Power 30 : [сайт]. URL: <http://softpower30.portland-communications.com/ranking>

283. Verheijen T., Kotchegura A. Civil service systems in Central and Eastern Europe. Edward Elgar Publishing, 1999. 343 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Заболотний А. В. Державна служба як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 101–109. (Серія «Право»).

2. Заболотний А. В. Сутність та ознаки професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 107–115. Заболотний А. В. Щодо актуальності наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 113–119.

3. Заболотный А. В. Опыт Китая по административно-правовому регулированию государственной службы и возможности его имплементации в систему национального законодательства Украины. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 154–159. (Кыргызская Республика).

4. Заболотный А. В. Перспективные направления совершенствования административно-правового регулирования профессиональной деятельности государственных служащих в Украине. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 142–148. (Кыргызская Республика).

5. Заболотний А. В. Особливості впливу адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 132–138.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Заболотний А. В. Загальна характеристика адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2016. С. 77–80.

7. Заболотний А. В. Зміст професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.). Запоріжжя : Істина, 2017. С. 77–80.

8. Заболотний А. В. Пріоритетні напрями наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2018. С. 67–69.

9. Заболотний А. В. Першочергові кроки у напрямі оптимізації адміністративного законодавства у сфері професійної діяльності державних службовців в Україні. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 берез. 2019 р.). Львів : Центр правничих ініціатив, 2019. С. 61–59.

**ОСНОВНІ ОЗНАКИ
РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Ознаки розвику	Сутність ознаки розвитку
1	розвиток державної служби являє собою не просто зміну одних станів системи державної служби на інші, не просто зміни їх кількісних характеристик, а якісні зміни, структурну перебудову системи державної служби, що розвивається
2	розвиток державної служби є спрямованим процесом змін, що передбачає певну послідовність проходження системою державної служби специфічних для неї ступенів
3	розвиток державної служби є не тільки спрямованим, але й незворотним процесом, тобто змінюється в просторі і часі, виявляється неповторним у своїх індивідуальних рисах
4	важливим моментом розвитку державної служби є й те, що він являє собою внутрішню за своїм джерелом зміну, тобто мова йде про саморозвиток, що здійснюється з причин, закладених у самій системі державної служби.

**ЕЛЕМЕНТИ СТРУКТУРИ
ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Елементи структури	Зміст елементів структури
Мета діяльності	Умови для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності
Предмет діяльності	Забезпечення реалізації завдань і функцій держави
Функції	Підготовка проектів нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування політичного та соціально-економічного стану держави
Засоби	Правові засоби та організаційні інститути органів державної влади та місцевого самоврядування у сферах життєдіяльності людини (економічній, соціальній, духовній, політичній), організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі дії
Об'єкт діяльності	Окремий громадянин та суспільство в цілому

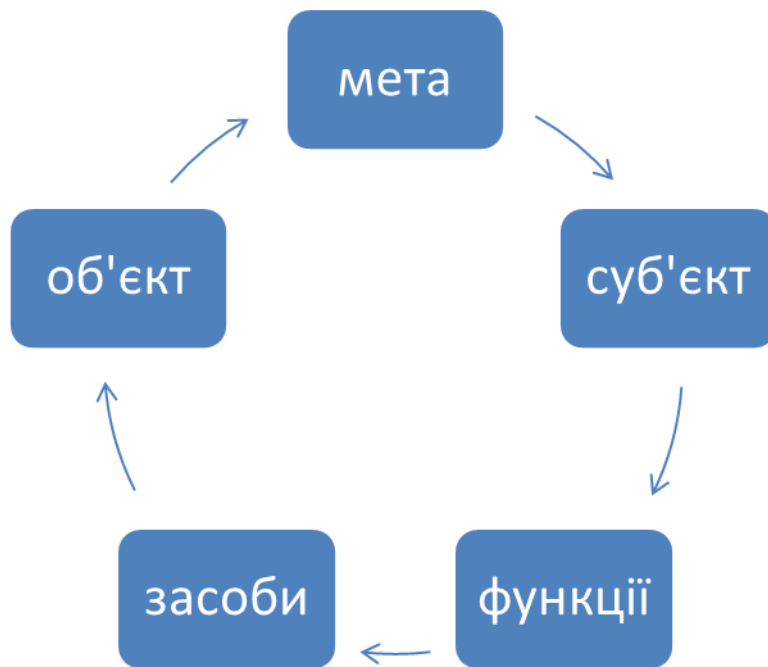


Рис. 1. Схема основних компонентів професійної діяльності державних службовців.