

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ЗАБОЛОТНИЙ АНДРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 351.9

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

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

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

Київ – 2020

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України

Шаповал Володимир Миколайович,
Інститут законодавства Верховної Ради України,
головний науковий співробітник

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
начальник відділу докторантури та ад'юнктури

кандидат юридичних наук

Шкарупа Костянтин Вікторович,
Національна академія прокуратури України,
викладач відділу підвищення кваліфікації прокурорів з нагляду за додержанням
законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях інституту
підвищення кваліфікації прокурорів

Захист відбудеться «23» березня 2020 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за
адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

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

Автореферат розісланий «20» лютого 2020 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 нормопроекткування, 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 ХХ 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. Сицинського, 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 витoki 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами й темами, окреслено мету, завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, а також наведено дані, що свідчать про апробацію результатів дослідження та публікації.

Розділ 1 «Методологічні засади дослідження адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Аналіз стану наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби»* 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 загалом та адміністративно-правового регулювання у цій сфері зокрема, його трактування в працях українських і зарубіжних науковців, а також щодо висвітлення питань регулювання професійної діяльності державних службовців в адміністративно-правовому вимірі.

Доведено, що серед учених-адміністративістів найбільш затребуваним є дослідження питань, пов'язаних з адміністративно-правовими засадами інституту регулювання державної служби й 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 державних органів, видами та особливостями підготовки державних службовців (Т. Є. Кагановська), специфікою формування та реалізації державної кадрової політики (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 було комплексно опрацьовано.

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 впорядкування широкого кола відносин, що виникають у сфері забезпечення професійної діяльності державних службовців (зокрема з питань внутрішньоорганізаційної діяльності, управління, державного контролю та нагляду в досліджуваній сфері).

У підрозділі 1.2 «Державна служба як об'єкт адміністративно-правового регулювання» встановлено, що державна служба пов'язана з повсякденним вирішенням різноманітних управлінських завдань: збиранням, аналізом та узагальненням інформації, розробленням проєктів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою. Таким чином, 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. З огляду на те, що на законодавчому рівні не закріплено коло завдань державної служби, запропоновано внести відповідні доповнення до Закону України «Про державну службу».

Функції державної служби визначено як ключові напрями діяльності державних органів, характерною особливістю яких є прикладна орієнтованість на створення належних умов для ефективного функціонування системи державного управління, забезпечення впорядкованості та взаємодії всіх її елементів. Аргументовано доцільність класифікації функцій державної служби за трьома критеріями: 1) загальні функції, що реалізуються всіма без винятку державними органами для забезпечення належного виконання покладених на них завдань (планування, прогнозування, аналізу, координації, обліку, контролю); 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); 3) забезпечувальні (юридичне, кадрове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення).

Обґрунтовано доцільність створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо правильного застосування, неухильного дотримання і запобігання невиконанню вимог законодавства державними службовцями. Запровадження централізації функції юридичного забезпечення започаткує централізацію інших згаданих функцій державних органів.

У підрозділі 1.3 «Історичні передумови та витоки адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби» розкрито генезу становлення правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби, що дозволило визначити в хронологічному порядку недоліки, притаманні

окремим нормативно-правовим актам, а також визначити коло заходів, ужиті державою з метою їх усунення.

Проаналізовано норми адміністративного законодавства, що в різний час містили визначення поняття державної служби, закріплювали її ознаки та принципи, права й обов'язки державних службовців, вирішували 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, надавали класифікацію державних службовців, визначали їхній адміністративно-правовий статус.

Унаслідок проведеного аналізу сформульовано висновок про необхідність оновлення підходів до правового регулювання інституту державної служби на законодавчому рівні з метою забезпечення його однозначного застосування державними органами та їхніми 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. При цьому з метою забезпечення державою конституційного права рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування пропонується на законодавчому рівні уніфікувати питання вступу, проходження та припинення служби на однакових правилах.

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 й заслуги працівників, забезпечення стабільності кадрових ресурсів і гарантій проти дискреційного звільнення з посади.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Професійна діяльність державних службовців як об'єкт адміністративно-правового регулювання»* 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 визнано такі: а) системність; б) функціонування цього механізму забезпечується дією норм адміністративного законодавства; в) чітко визначене на законодавчому рівні коло державних службовців з одночасним закріпленням видів професійної діяльності, що ними здійснюється; г) безперервність; д) підконтрольність; е) правовідносини, які виникають під час професійної діяльності державних службовців, спрямовані на реалізацію державної влади щодо забезпечення належного функціонування практично всіх сфер суспільного життя.

Сформульовано висновок про те, що зміст професійної діяльності державних службовців складається з таких елементів: мета, предмет, об'єкт, функції та

засоби. Окреслено характерні ознаки професійної діяльності державних службовців.

Зауважено, що зміст професійної діяльності державних службовців закріплено в нормах законодавства, передусім адміністративного, оскільки результат професійної діяльності державних службовців здійснює безпосередній управлінський вплив на 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.

У підрозділі 2.2 *«Зміст адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців»* на підставі положення, згідно з яким 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).

Наголошено на тому, що в процесі впровадження Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889 «Про державну службу» може виникати потреба в розкритті чи уточненні окремих положень шляхом внесення змін до нього або до підзаконних актів чи прийняття нових. Така практика є поширеною і виправдовує себе, не підміняючи причому усунення 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. Ці роз'яснення мають надаватись узагальнено з найбільш типових питань, що надходять, а не адресно державним органам, які звертаються з листами, щоб здебільшого уникати необхідності самостійного обґрунтування своїх рішень, маючи у штаті юридичну службу і службу управління персоналом.

Аргументовано доцільність розроблення Концепції реформування державної служби, чільне місце в якій має належати питанням щодо реформування системи підвищення ефективності державних службовців і професійного навчання; оновлення підходів до прийняття ними управлінських рішень; створення дієвих гарантій для безперешкодного здійснення державними службовцями професійної діяльності (зокрема мінімізації виявів політичного тиску на процес прийняття рішень).

У підрозділі 2.3 *«Вплив адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування»* аргументовано, що особлива природа й завдання місцевого самоврядування визначили потребу у формуванні власної професійної служби та відповідного

законодавчого закріплення адміністративно-правових засад проходження такої служби. Сформульовано висновок, згідно з яким служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є самостійними 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.

Наголошено на важливості оновлення наявної моделі проходження служби в органах місцевого самоврядування, яка, у разі її відповідності однаковим принципам, притаманним професійній діяльності у сфері державної служби, буде здатна реалізувати структурні реформи та забезпечить сталий розвиток територіальних громад для задоволення потреб суспільства, а також сприятиме функціонуванню органів місцевого самоврядування для забезпечення надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

Зауважено, що нині надзвичайно актуальними є питання організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби в навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координації ліцензування та акредитація освітньої діяльності, розробки освітньо-професійних програм і відповідних інструктивно-методичних матеріалів. З огляду на це, 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.

Розділ 3 «Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання державної служби та можливості його імплементації до системи національного законодавства України» ґрунтовно проаналізовано досвід країн Європейського Союзу (Польщі, Німеччини, Франції, Іспанії, Люксембургу, Греції, Литви, Болгарії, Кіпру, Словенії, Словаччини), Сполучених Штатів Америки, Канади, Австралії, Китаю та Японії в частині реалізації механізму адміністративно-правового регулювання державної служби.

Встановлено наявність двох базових моделей організації державної служби: відкритого (наприклад, Австралія, Канада, Сполучені Штати Америки) та закритого типу (наприклад, Німеччина, Франція, Японія), характерними рисами яких 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 та відкритої публічної служби, що заснована на довірі й суспільній згоді.

Сформульовано пропозиції щодо шляхів імплементації міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні.

У підрозділі 3.2 *«Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів»* доведено, що розроблена та впроваджена система адміністративно-правового регулювання у сфері державної служби є достатньою основою для ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Підтвердженням цього є законодавчо визначений поділ державних органів на відповідні рівні юрисдикції, що слугує оптимальним підходом до питань організації діяльності системи державних органів, їх підпорядкування та оплати праці державних службовців, які в них проходять службу.

Попри 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 підвищення ефективності та якісного навчання державних службовців, зокрема шляхом запровадження 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 з метою просування по службі в межах державного органу без необхідності застосування конкурсного відбору; 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 висуваються до них, режиму роботи, гарантій праці та компенсацій); 4) впровадження єдиної державної політики з питань етики й 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 посад і посад державної служби, уніфікація правил вступу і проходження служби; 8) удосконалення антикорупційних механізмів,

запобігання корупційним правопорушенням; 9) забезпечення конкурентної оплати праці державних службовців, пенсії для підвищення престижності роботи на державній службі й належного соціального захисту.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертаційного дослідження 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 відповідало 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 розвинутих країнах світу. Окреслено шляхи імплементації міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державної служби в Україні.

8. Визначено, що пріоритетними напрямами 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 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.
3. 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.
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. Вип. 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 Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса: Причорномор. 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 Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.). Запоріжжя: 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 Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса: Причорномор. 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 Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 берез. 2019 р.). Львів: Центр правничих ініціатив, 2019. С. 61–59.

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, Київ, 2020.

Дисертацію присвячено аналізу особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні. Проаналізовано стан наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. З'ясовано сутність державної служби як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Розкрито історичні передумови та витoki адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. Охарактеризовано професійну діяльність державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Окреслено зміст адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців. Розкрито особливості впливу адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування. Узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання державної служби та визначено можливості його імплементації в систему національного законодавства. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів.

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

АННОТАЦИЯ

Заболотный А. В. Административно-правовое регулирование профессиональной деятельности в сфере государственной службы в Украине. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2020.

Диссертация посвящена анализу особенностей административно-правового регулирования профессиональной деятельности в сфере государственной службы в Украине. В работе определено современное состояние исследования проблемы административно-правового регулирования профессиональной деятельности государственных служащих в Украине, осуществлен анализ работ украинских и

зарубежных авторов. Сделан вывод, что государственная служба является самостоятельным институтом, функционирующим в рамках отрасли административного права, поскольку по своему содержанию и сути государственная служба в лице специально уполномоченных лиц, наделенных соответствующей компетенцией, создает условия для реализации целей и функций органов власти и управления. Проанализирована система нормативно-правовых актов, которые определяли с момента провозглашения Украиной независимости специфику административно-правового регулирования профессиональной деятельности государственных служащих. Охарактеризована профессиональная деятельность государственных служащих как объект административно-правового регулирования. Определено содержание административно-правового регулирования профессиональной деятельности государственных служащих. Проанализирован комплекс нормативно-правовых актов, которые регулируют общественные отношения в сфере управления государственной службой, формирования и реализации государственной политики в сфере государственной службы. Сделан вывод, что служба в органах местного самоуправления и государственная служба является отдельными подвидами публичной службы, однако отдельные процедурные вопросы, связанные с прохождением службы в органах местного самоуправления, регулируются нормами административного законодательства, упорядочивает прохождения государственной службы. Проанализирован опыт стран Европейского Союза, Соединенных Штатов Америки, Канады, Австралии, Китая и Японии в части реализации механизма административно-правового регулирования государственной службы; сформулированы предложения по его имплементации в систему национального законодательства Украины. Сформулированы вопросы, требующие обновления национального административного законодательства с целью оптимизации процессов управления государственной службой и приведения ее в соответствие с общепризнанными стандартами публичного администрирования.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, профессиональная деятельность, административно-правовые основы, административное законодательство, административно-правовое регулирование, служба, орган, местное самоуправление, публичная служба, публичная администрация, эффективность, совершенствование.

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.*

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, 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 the problem of administrative and legal regulation of professional activity in the sphere of public service. The essence of public service as an object of legal regulation has been clarified. The historical preconditions and origins of administrative and legal regulation of professional activity in the sphere of public service have been revealed. 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 has been outlined. 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 foreign experience of administrative and legal regulation of public service has been generalized and the possibilities of its incorporation into the national legislation of Ukraine have been considered. The proposals on improvement of administrative and legal regulation of professional activity of public officials in Ukraine under conditions of activation of European integration processes have been developed.

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