

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПАНОВА Наталя Сергіївна

УДК 35.082.4(477)

**КОНЦЕПТ ДЕРЖАВНОЇ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Одеса – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Національний університет «Одеська
юридична академія»,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
РЯБЧЕНКО Олена Петрівна,
Університет державної фіскальної служби
України, професор кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки;

доктор юридичних наук, професор
ПРИЙМАЧЕНКО Дмитро Володимирович,
Університет митної справи та фінансів,
проректор з наукової роботи;

доктор юридичних наук, професор
МИКОЛЕНКО Олександр Іванович,
Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова, завідувач кафедри
адміністративного і господарського права

Захист відбудеться 15 квітня 2021 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Академічна, 2.

Автореферат розісланий ____ березня 2021 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Побудова ефективної, дієвої, стабільної та професійної державної служби як невід'ємного чинника забезпечення виконання завдань і функцій держави та надання адміністративних послуг до теперішнього часу залишається першочерговим завданням Української держави. Численні реформування як системи державних органів, так і самої державної служби, безперечно, вплинули на стан її як правового регулювання, так і теоретико-методологічного забезпечення. Прийняття Закону України «Про державну службу» стало відчутним моментом щодо створення дієвої та системної нормативно-правової основи організації та функціонування державної служби як публічно-правової інституції. Водночас слід зазначити, що названий Закон не тільки вирішив низку проблемних питань державної служби, але й поставив нові запитання, які до цього часу залишаються або без належного законодавчого вирішення, або не кореспондуються з положеннями інших законодавчих актів, що суттєво впливає на ефективність та дієвість самої державної служби.

Важливим нормативно-доктринальним аспектом подальшого удосконалення державної служби у цілому є чітке визначення її структури, видів, особливостей їх правового регулювання та проходження, здійснення видового розмежування та створення належної нормативно-правової основи. У контексті зазначеного важливе місце належить державній адміністративній службі, яка, на теперішній час, є найбільш об'ємною за сферою охоплення державних органів (здійснюється в державних органах усіх гілок влади), найбільш численною за кількістю державних службовців, та найменш як науково дослідженою в теоретико-методологічному аспекті, так і систематизованою в аспекті нормативно-правового регулювання.

Державна адміністративна служба, будучи складною та багатоаспектною за своїм структурним складом, являє собою публічно-правове утворення, яке характеризується єдністю основоположних засад (Закон України «Про державну службу» і підзаконні нормативно-правові акти, принципи, право на державну службу, конкурс, вимоги, правообмеження, проходження, дисциплінарна відповідальність), і ця єдиність повинна зберігатися з урахуванням особливостей державної служби в різних державних органах.

Звернення до проблеми державної адміністративної служби зумовлено тим, що, незважаючи на наявні науково-теоретичні доробки вітчизняних науковців (В.Б. Авер'янова, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, М.І. Іншина, С.В. Ківалова, В.Я. Малиновського, О.І. Миколенка, І.М. Пахомова, Д.В. Примаченка, О.П. Рябченко та ін.), які досліджували як окремі аспекти державної служби у цілому, так і окремі види державної служби, зокрема, і ці

напрацювання є неоціненним внеском в адміністративно-правову науку та науково-методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень, цілий ряд питань до цих пір залишається без належного теоретичного осмислення з урахуванням нових політико-правових реалій України.

Важливим залишається питання щодо законодавства про державну адміністративну службу, яке, на теперішній час, залишається, переважно, безсистемним і потребує подальшого удосконалення шляхом надання пріоритету законодавчому регулюванню переважної більшості питань організації та проходження державної адміністративної служби, що зумовлює необхідність розробки та прийняття Кодексу України про державну адміністративну службу.

Створення сучасної моделі державної адміністративної служби, здатної професійно та ефективно забезпечувати права, свободи та законні інтереси людини та громадянина, надавати відповідні адміністративні послуги та забезпечувати виконання інших завдань і функцій держави, зумовлює необхідність доктринального переосмислення таких її основоположних засад, як: систематизація законодавства про державну адміністративну службу, її принципи, категорії посад державної служби, право на державну адміністративну службу, вимоги до кандидатів на посади державної служби, правовий статус державного адміністративного службовця, дисциплінарна відповідальність державного адміністративного службовця.

Значної уваги приділено дослідженню наукових доробок вітчизняних і зарубіжних науковців на різних етапах становлення і розвитку інституту державної служби і в різних галузях права. Зокрема, дослідження історичного аспекту становлення і розвитку наукової думки з питань державної служби здійснено на основі робіт науковців дореволюційного періоду (кінець XVIII – початок XX ст.), які досліджували інститут державної служби та його чинники у рамках державного права та адміністративного права. Радянський період становлення і розвитку інституту державної служби, який характеризується протистоянням його галузевої приналежності до трудового чи адміністративного права, визначають наукові праці І.І. Євтихієва, В.А. Власова, С.С. Студенікіна, А.Ю. Пашерстника, І.М. Пахомова, А.Є. Луньова, Ц.А. Ямпольської, В.М. Горшенєва, Ю.О. Петрова, Н.І. Фаянс, В.І. Курилова, В.Н. Скобелкіна та ін.

На особливу увагу заслуговують наукові доробки з питань державної/публічної служби в період незалежності України, який характеризується як новітнім законодавством про державну службу, так і активними науковими пошуками оптимальної моделі державної служби в умовах її незалежності. Цей період представлений такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Л.Р. Біла-Тіунова, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, Ю.С. Даниленко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.О. Іллічов, М.І. Іншин, Д.П. Калаєнов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко,

В.К. Колпаков, Л.М. Корнута, Б.А. Кормич, А.Т. Комзюк, І.Ф. Корж, Є.Б. Кубко, В.Я. Малиновський, О.І. Миколенко, А.О. Селіванов, О.В. Петришин, Д.В. Примаченко, О.П. Рябченко, О.В. Тодошак, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмакі та ін.

Серед наукових досліджень публічної і державної служби слід відзначити дисертації: Ю.П. Битяка «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку і функціонування» (2006), в якій досліджено інститут державної служби, питання його становлення, розвитку і функціонування, визначено шляхи щодо подальшого удосконалення правового регулювання державної служби; М.І. Іншина «Проблеми правового регулювання праці державних службовців України» (2005), в якій досліджено працю державних службовців як інститут трудового права; Л.Р. Білої-Тіунової «Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання» (2012), в якій досліджено державну службу як сферу реалізації службової кар'єри, надано характеристики окремим видам публічної і державної служби, охарактеризовано правовий статус державного службовця як суб'єкта службової кар'єри. Безперечно, теоретичні доробки цих науковців є неоціненним внеском у розвиток як теорії адміністративного права, так і інституту державної служби, і є науково-методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень. Водночас, здійснення політико-адміністративної і судової реформ в Україні, визначення принципово нової структури органів виконавчої влади, прийняття Закону «Про державну службу» (2015) потребують здійснення нових наукових досліджень як державної служби в цілому, так і державної адміністративної служби, зокрема, з урахуванням нових політико-правових реалій України.

Теоретичним підґрунтям дослідження є наукові праці названих вище вітчизняних і зарубіжних науковців.

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України, чинне законодавство про публічну і державну службу України і зарубіжних країн (Болгарії, Естонії, Латвії, Литви, Греції, Польщі, ФРН, Чехії, Франції).

Емпіричною базою є статистичні дані Нацдержслужби України, судові рішення адміністративних судів України з питань проходження публічної служби.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), яка є частиною роботи університету в рамках загальнонаукової тематики «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у здійсненні науково-теоретичного аналізу державної адміністративної служби, визначенні її місця, ролі і значення у структурі публічної служби і державної служби, в характеристиці її основоположних чинників і сучасного стану правового регулювання, у визначенні основних напрямків удосконалення чинного законодавства про державну адміністративну службу.

Для досягнення визначеної мети передбачено вирішення таких основних наукових задач:

Визначити стан наукових досліджень державної адміністративної служби та основні напрямки їх подальшого здійснення;

надати змістовно-понятійну характеристику державної адміністративної служби, визначити її місце в структурі політичної служби і державної служби, виокремити особливості державної адміністративної служби та визначити її структуру;

здійснити зіставлення понять «державна політична служба», «державна служба», «державна адміністративна служба»;

визначити та охарактеризувати сучасний стан законодавства про державну адміністративну службу, визначити значення, обсяг та доцільність використання норм трудового права у ньому й надати пропозиції щодо його удосконалення з урахуванням міжнародних стандартів правового регулювання публічної служби;

визначити межі сфери державної адміністративної служби в доктринальному та нормативному аспектах та охарактеризувати їх;

виокремити особливості правового регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах та визначити можливості їхньої оптимальної уніфікації;

визначити сутність та особливості права на державну публічну службу, визначити його структуру та надати теоретико-правову характеристику його елементам;

охарактеризувати дисциплінарну відповідальність державного адміністративного службовця як інституту адміністративного права, визначити її підстави та систему дисциплінарних стягнень, поняття зміст та особливості дисциплінарного провадження, виокремити гарантії прав державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення.

Об'єктом дослідження є публічна служба як соціально-правове явище.

Предметом дослідження є концепт державної адміністративної служби України.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів і методів наукового пізнання. Системний підхід став основою методологічної конструкції усєї дисертаційної роботи і визначив стратегію дослідження державної адміністративної служби як публічно-

правового явища, її місце, роль і значення в інституті публічної служби і державної служби.

Використано окремі методи наукового пізнання. За допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного визначено сутність та особливості державної адміністративної служби, її місце в структурі публічної служби та державної служби, сутність та структуру права на державну адміністративну службу (п.п. 1.2, р. 3). Застосування логіко-семантичного методу дозволило поглибити понятійний апарат щодо понять «державна адміністративна служба», «право на доступ до державної служби», «право на призначення на посаду», «право на проходження державної адміністративної служби», «право на захист права на державну адміністративну службу» (п. 1.2, р. 3). Системно-структурний і системно-функціональний методи застосовано для визначення системи публічної служби, державної служби, державної адміністративної служби, їх видів, елементного складу права на державну адміністративну службу, системи гарантій прав державного адміністративного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень (п.п. 1.2, 4.4, р. 3). Метод класифікації дозволив виокремити види й підвиди як публічної і державної служби, так і державної адміністративної служби, види нормативно-правових актів КМУ і НАДС у сфері державної служби (п.п. 1.2, 2.1, 2.2). Застосування історичного методу дозволило здійснити аналіз наукових поглядів на становлення та розвиток як інституту державної служби, так і державної адміністративної служби (п. 1.1). Порівняльно-правовий і компаративний методи застосовано для дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання та організаційного забезпечення публічної служби й визначення можливостей його використання в умовах України (п.п. 1.2, 1.3, р. 2, р. 3, р. 4). Структурно-логічний метод використано при визначенні основних шляхів удосконалення законодавства про державну адміністративну службу. Методи моделювання, аналізу та синтезу послужили для встановлення сучасного стану правового регулювання державної адміністративної служби та визначення основних напрямків його удосконалення (р. 2).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим науково-теоретичним дослідженням державної адміністративної служби як публічно-правового явища та як інституту адміністративного права, концептуальних засад її правового регулювання, визначення основних напрямків подальшого розвитку законодавства про державну адміністративну службу у контексті його адаптації до стандартів ЄС.

У результаті здійсненого дослідження вироблено теоретико-правові засади визначення державної адміністративної служби як публічно-правової інституції, що характеризується єдністю свого структурно-організаційного та теоретико-правового змісту з урахуванням особливостей її проходження у різних державних органах, сформульовано ряд положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

визначено державну адміністративну службу як правовий інститут службового права, який за своєю сутністю є публічним (його становлять норми публічних галузей права) та міжгалузевим (його становлять норми конституційного, адміністративного, фінансового, митного права);

виокремлено новий вид публічної служби – служби в державних колегіальних органах, яка здійснюється виключно на посадах голів та членів: Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольного комітету України, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та інших державних колегіальних органів, і яка не охоплюється політичною службою та державною службою;

визначено, що державна адміністративна служба – це вид державної служби, пов'язаний із публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю осіб, які займають посади в державних органах (або їх апараті/секретаріаті) щодо забезпечення реалізації державної політики та/або надання адміністративно-сервісних послуг, і регламентований Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами;

встановлено, що систему органів функціонального управління державною адміністративною службою, незалежно від особливостей її проходження в окремих державних органах, становлять: а) на центральному рівні: Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань державної служби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби; б) на місцевому рівні: керівник державної служби, служба управління персоналом;

виокремлено інституційну особливість державної адміністративної служби, яка має прояв у тому, що вона здійснюється: 1) в державних органах усіх гілок влади: а) законодавчої: Апарат Верховної Ради України; б) виконавчої: усі органи виконавчої влади (служба, агентство, інспекція, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації), їх апарати/секретаріати (Секретаріат КМУ, апарат міністерства; Апарат РНБО та ін.); в) судової: секретаріат/апарат судових органів; 2) в інших державних органах поряд із спеціалізованою (органи прокуратури, ОВС, митна служба, податкова служба та ін.) або мілітаризованою державною службою (органи військового управління: Збройних Сил України, Національної гвардії України, СБУ, Державної прикордонної служби та ін.);

встановлено, що державна адміністративна служба характеризується такими спеціальними ознаками: а) регламентується Законом України «Про державну службу» та системою підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру; б) орієнтованою є спрямованість на задоволення публічного інтересу

і, водночас, надання адміністративних послуг; в) є інформаційно відкритою та доступною; г) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; д) є конкурсною; ж) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність;

виокремлено такі чинники, які об'єднують усі підвиди державної адміністративної служби в єдину державну адміністративну службу: 1) правові; 2) інституційні; 3) організаційні; 4) забезпечувальні; 5) процедурні;

виокремлено та охарактеризовано структуру права на державну службу, яку становлять: право на доступ до державної служби; право на призначення на посаду державної служби; право на проходження державної служби; право на захист права на державну службу;

визначено зміст гарантій права державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень, який становлять: а) відповідність виду дисциплінарного стягнення тяжкості дисциплінарного проступку та вини державного службовця; б) обставини, що виключають застосування дисциплінарного стягнення; в) незастосування дисциплінарного стягнення під час відсутності державного службовця; г) строки застосування дисциплінарних стягнень; д) право державного службовця на правову допомогу; е) процедурні права державного службовця під час дисциплінарного провадження; ж) вичерпний перелік обставин, які обтяжують, та невичерпний перелік обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність; з) оплата праці за час відсторонення державного службовця у зв'язку з дисциплінарним провадженням; к) зняття або погашення дисциплінарного стягнення;

набули подальшого розвитку:

положення щодо періодизації становлення та розвитку наукової думки про державну адміністративну службу;

характеристика системи принципів державної адміністративної служби як основоположних засад її організації та функціонування, вступу на державну службу, її проходження та припинення з акцентуванням уваги на таких новітніх принципах, як: патріотизм, добросовісність, ефективність, політична неупередженість, стабільність;

положення про те, що виключно нормами трудового права регулюються службові відносини у разі, якщо це: а) безпосередньо передбачено в Законі «Про державну службу»; б) необхідним є для усунення прогалин, які мають місце у чинному Законі, і якщо це впливає зі змісту відповідних статей Закону як аналогія права із зазначенням, що цей перелік не підлягає широкому трактуванню;

класифікація підзаконних нормативно-правових актів у сфері державної адміністративної служби за змістовною спрямованістю на види (інституційні; кадрові; упорядковуючі; процедурні) із зазначенням необхідності надання пріоритету їхнього регулювання нормами законів;

характеристика дисциплінарного провадження як внутрішньо-організаційної процедури, структуру якої становлять стадії та етапи;

характеристика підстав дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців із зазначенням прогалин та колізій у їх зіставленні між собою та з іншими законодавчими нормами чинного Закону «Про державну службу»;

запропоновано:

визначення понять: «державна адміністративна служба», «право на доступ до державної служби», «право на призначення на посаду державної служби», «право на проходження державної служби», «право на захист права на державну службу», «гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення»;

основні напрямки можливого застосування зарубіжного досвіду в умовах України;

модель Кодексу державної адміністративної служби України; зміни і доповнення до Закону України «Про державну службу».

Практичне значення одержаних результатів. Дисертація має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції становлять науковий та практичний інтерес і можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, публічної і державної служби, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень у цих галузях;

правотворчості – для внесення змін і доповнень до Закону «Про державну службу», розробки і прийняття Кодексу державної адміністративної служби України;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад проходження державної адміністративної служби;

навчальному процесі – для підготовки підручників та навчальних посібників «Адміністративне право України», «Публічна служба в Україні», «Службове право України»;

правових сфері – для підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, які проходять професійну підготовку в Центрі підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів університету.

Особистий внесок здобувача в одержанні наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачкою самостійно, всі сформульовані у ньому положення і висновки обґрунтовано результатами особистих досліджень авторки. Розділи і глави монографій, навчальних посібників, опублікованих у співавторстві, виконано здобувачем особисто. У монографії «Припинення державної служби як інститут адміністративного права» (Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодощак, Ю.Г. Фасер – Одеса: Фенікс, 2015) – самостійно підготовлено підрозділ «Припинення державної служби за ініціативи суб'єкта призначення»; у монографії «Національне агентство України з

питань державної служби як суб'єкт адміністративного права» (Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, А.Т. Гаркуша. – Одеса: Фенікс, 2018) – самостійно підготовлено підрозділ «Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби»; у навчально-методичному посібнику «Протидія конфлікту інтересів на публічній службі» (Одеса: Фенікс, 2019) – рекомендації до теми: «Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі» і тестові завдання; у навчально-методичному посібнику «Зарубіжний досвід публічного управління» (Одеса: Фенікс, 2019) – самостійно підготовлено робочу програму загальної частини курсу, тестові завдання.

У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права і процесу» (м. Одеса, 2014 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» (м. Одеса, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини» (м. Запоріжжя, 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку» (м. Одеса, 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції»: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 2018 р.).

Публікації. Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у трьох монографіях, дві з яких підготовлено у співавторстві, 20 наукових публікаціях, у тому числі 15 – у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено, 5 – у зарубіжних наукових виданнях, 2 навчально-методичних посібниках, 6 тезах доповідей.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, що містять п'ятнадцять підрозділів, висновків, 3 додатків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 427 сторінок, із них основного тексту 351 сторінка, списки використаних джерел налічують 522 найменування і розміщені на 58 сторінках, додатки викладено на 15 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження, зазначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і задачі дослідження через його об'єкт і предмет, охарактеризовано його методи, теоретичну та емпіричну базу, розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації, структури та обсягу роботи.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади державної адміністративної служби» складається з трьох підрозділів, в яких проаналізовано історіографію проблеми дослідження, визначено поняття, охарактеризовано сутність, правову природу та нормативно-правове регулювання державної адміністративної служби.

У *підрозділі 1.1. «Стан наукового дослідження державної адміністративної служби»* здійснено аналіз наукових праць вітчизняних учених-правників, предметом дослідження яких були окремі питання державної адміністративної служби, і встановлено, що ці дослідження більшою мірою ґрунтуються на Законі України «Про державну службу» 1993 р.

З'ясовано, що доктринальне пізнання державної адміністративної служби, яка передбачає службу як у державних органах (міністерствах, службах, інспекціях, агентствах, місцевих державних адміністраціях тощо), так і в їх апараті (секретаріаті, офісі), стосується загальнотеоретичних питань інституту державної служби. Наукові дослідження у цьому напрямку здійснювалися представниками різних галузей права, насамперед, адміністративного та трудового права, а також наук з державного управління, що тільки підкреслює різнобічність та багатоаспектність державної адміністративної служби.

Поглиблено характеристику трьох періодів становлення і розвитку науково-теоретичної думки щодо державної служби та визначено науковців, які є представниками кожного з них у контексті державної адміністративної служби: 1) період Імперської Росії (дореволюційний) (середина XVIII ст. – 1917 р.) – характеризується зародженням державної служби як у доктринальному, так і в нормативному розумінні. При цьому акцентовано увагу на тому, що поняття «державна адміністративна служба» в наукових доробках цього періоду на використовувалося, хоча за своїм змістом і сутністю поняття «державна служба» якраз і охоплювалося ним; 2) радянський період (1917–1991 рр.) – предметом дослідження науки адміністративного права і теорії державного управління були питання функціонування органів державного управління без акцентування уваги щодо служби в державних органах. Протягом другої половини XX ст. державну службу певною мірою було нормативно урегульовано, що, відповідно, сприяло здійсненню окремих наукових досліджень (І.І. Євтіхіїв, В.М. Манохін, С.С. Студенікін, І.М. Пахомов,

Н.І. Фаянс, Ц.А. Ямпольська та ін.) у цій сфері. Водночас слід зазначити, ці наукові доробки стосувалися загальних питань державної служби без виокремлення її видів; 3) сучасний період (незалежності України) (1991 р. – т.ч.) – характеризується активним науково-теоретичним пошуком у сфері публічної служби і державної служби з акцентом на окремих питаннях їх видів [В.Б. Авер'янов (політична служба і державна служба), Л.Р. Біла-Тіунова (публічна служба та її види, державна служба та її види), Ю.П. Битяк (державна служба та її види), Ю.С. Даниленко (державна служба), Є.В. Додін (митна служба), М.І. Іншин (державна служба), С.В. Ківалов (митна служба), В.Я. Малиновський (державна служба) та ін.]. Їхні напрацювання щодо проблематики цього дослідження є важливим внеском у розвиток теорії державної служби та теоретико-методологічним підґрунтям для подальших досліджень. Водночас слід зазначити, що більшість із них базувалися на Законі «Про державну службу» 1993 р., стосувалися окремих питань того чи іншого виду публічної служби або державної служби і потребують переосмислення у зв'язку з постійним оновленням чинного законодавства у сфері державної служби та подальшою адаптацією інституту державної служби до стандартів ЄС. Це стосується, насамперед, таких питань, як визначення правової природи державної адміністративної служби, її підвидів, стану правового регулювання тощо.

У підрозділі 1.2. «Змістовно-понятійна характеристика державної адміністративної служби» визначено поняття, охарактеризовано сутність та виокремлено ознаки державної адміністративної служби як виду державної служби.

Визначено, що державна адміністративна служба є окремим видом державної служби, та відповідно її складовою і за своїм змістом є професійною діяльністю осіб, які займають посади в державних органах (апараті/секретаріаті), що безпосередньо пов'язані з виконанням публічно-владних управлінських та/або сервісних (адміністративних) функцій чи завдань держави. Зазначено, що державну адміністративну службу можна розуміти як правовий інститут, який за своїм змістом є міжгалузевим, оскільки його становлять нормативно-правові акти конституційного, адміністративного (переважно), фінансового, трудового (частка якого постійно зменшується) права.

Встановлено, що адміністративна державна служба характеризується загальними (публічність; професійність; політична неупередженість; спрямованість на практичне виконання завдань і функцій держави; фінансування за рахунок коштів державного бюджету) та спеціальними (регламентування Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, які мають відомчо-функціональний характер; місце проходження виключно в державних органах та в їх апараті/секретаріаті; проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; характерною є загальна дисциплінарна відповідальність) ознаками.

З'ясовано, що спеціальні ознаки державної адміністративної служби визначають її правову природу, водночас, вона, як багатогранне та складне правове явище, характеризується своєю внутрішньою структурою, тобто підвидами, які характеризуються особливостями щодо: правового регулювання, завдань і функцій, проходження служби, спеціальних кваліфікаційних вимог, статусу державних службовців тощо). Виокремлено такі види державної адміністративної служби: а) залежно від гілки державної влади: а) державна адміністративна служба в органах законодавчої (Апараті ВРУ), виконавчої (Секретаріаті КМУ, апараті міністерства, апараті державних адміністрацій) та судової влади (в апараті судових установ); б) залежно від характеру повноважень: державна адміністративна служба на: керівних посадах, на посадах спеціалістів, на посадах виконавців; в) залежно від характеру категорії посади державної адміністративної служби: державна адміністративна служба на посадах категорії «А»; «Б»; «В».

Визначено, що особливе місце в структурі державної адміністративної служби посідає дипломатична служба, яка: а) регламентується, насамперед, Законом «Про дипломатичну службу України» (визначає правові засади та порядок організації дипломатичної служби, принципи, категорії дипломатичних посад, особливості вступу на дипломатичну службу, її проходження та правовий статус посадових осіб дипломатичної служби, дипломатичні ранги, додаткові підстави припинення дипломатичної служби тощо); б) у частині, не врегульованій вищезазначеним Законом, регламентується Законом «Про державну службу» (принципи дипломатичної служби, права та обов'язки дипломатичних службовців, вступ на службу та загальні вимоги до кандидатів на посади, переведення, просування, оплата праці, обмеження, ранги адміністративним службовцям дипломатичних органів, соціально-побутове забезпечення, заохочення, соціальні гарантії, робочий час, час відпочинку, відпустки тощо).

Охарактеризовано досвід зарубіжних країн (Латвії, Польщі) щодо визначення змісту державної адміністративної служби (цивільної), виокремлення її особливостей та видів.

У підрозділі 1.3. «Принципи державної адміністративної служби» виокремлено та охарактеризовано систему принципів, на яких ґрунтується державна адміністративна служба.

Визначено, що принципи державної служби – це не тільки основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців, але й основоположні засади, які забезпечують єдиність цієї служби з урахуванням особливостей її підвидів. Акцентовано увагу на тому, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною на основі таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства

тощо. Наочним підтвердженням цьому є те, що Законом «Про державну службу» 2015 р. передбачено низку новітніх принципів, яких не було визначено Законом «Про державну службу» 2013 р., та яких зумовлено новими політико-правовими реаліями України: патріотизм, доброчесність, ефективність, політична неупередженість, стабільність.

Здійснено класифікацію принципів державної адміністративної служби в залежності від: 1) джерела закріплення: а) конституційні; б) основоположні (Закон України «Про державну службу»); в) додаткові (інші закони); 2) спрямованості: а) основні; б) організаційні; в) функціональні; 3) сфери дії: а) загальні; б) галузеві; в) міжгалузеві; 4) юридичної значущості: а) загальні (верховенство права, законність); б) організаційно-функціональні (професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політична неупередженість, стабільність). При цьому акцентовано увагу на характеристиці останнього виду принципів і зазначено, що принцип верховенства права є основоположним щодо функціонування державної адміністративної служби і структурно складається із сукупності додаткових вимог, зокрема таких, як: якість закону, захист від свавілля, доступ до незалежного та безстороннього суду, юридична визначеність, невтручання законодавчої влади у здійснення правосуддя.

Досліджено досвід зарубіжних країн щодо визначення принципів публічної служби. З'ясовано, що в залежності від їхнього законодавчого регулювання, країни слід поділити на три групи, ті, в яких: а) принципи чітко визначено законом про публічну службу (Греція, Латвія); б) принципи чітко не визначено, однак вони передбачаються як правові положення у різних статтях спеціального закону (Франція, Польща); в) принципи законом про публічну службу взагалі не визначено (Чехія, Естонія, ФРН).

Розділ 2 «Законодавчий вимір державної адміністративної служби» складається з трьох підрозділів, в яких проаналізовано сучасний стан законодавчого регулювання сфери державної адміністративної служби та визначено особливості нормативно-правового регулювання проходження служби в окремих державних органах.

У *підрозділі 2.1. «Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної адміністративної служби»* акцентовано увагу на характеристиці структури законодавства, що регулює державну адміністративну службу в контексті адаптації інституту державної служби в цілому, і державної адміністративної служби, зокрема, до стандартів ЄС.

Встановлено, що законодавство про державну службу в цілому, та про державну адміністративну службу, зокрема, є несистемним та являє собою сукупність нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання функціонування та проходження такого виду служби. З'ясовано, що окреслене спричинено у першу чергу прийняттям Закону України «Про державну службу» (2015), що зумовило подальші: становлення і

розвиток інституту державної служби з метою адаптації до європейських стандартів; розробку системи правових актів у сфері регулювання державної служби з урахуванням тих політичних, економічних та правових реалій, якими характеризується сучасна Українська держава.

Виокремлено такі особливості правового регулювання державної адміністративної служби, як: 1) воно є міжгалузевим, оскільки до його структури належать правові норми як публічних (конституційне, адміністративне, фінансове), так і приватних (трудове, сімейне, цивільне, господарське) галузей права; 2) його структуру становлять як загальні нормативно-правові акти, тобто ті, що стосуються всіх підвидів цього виду служби (насамперед, Закони України: «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади»), так і ті, що регламентують конкретні підвиди адміністративної служби (Закони України: «Про дипломатичну службу», «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів»). Визначено, що правову основу державної адміністративної служби становлять: Конституція України; міжнародні правові акти; закони; підзаконні нормативно-правові акти; адміністративні (індивідуальні) акти. Встановлено, що підзаконні нормативно-правові акти за їх змістовним спрямуванням можна класифікувати на такі види: інституційні, кадрові, упорядковуючі, процедурні. Їхня частка в законодавстві про державну адміністративну службу є досить значною, а питання, які ними регулюються, достатньо важливими для інституту адміністративної служби, оскільки вони стосуються, переважно, процедур реалізації права на державну службу. У контексті зазначеного запропоновано надати пріоритет законодавчим нормам в регулюванні більшості процедурних питань шляхом прийняття Кодексу державної адміністративної служби України як систематизуючого законодавчого акта.

Зазначено, що чинний Закон «Про державну службу» суттєво зменшив обсяг службових відносин, які регулюються нормами трудового права, що є позитивним та таким, що відповідає стандартам ЄС у сфері публічної служби. На теперішній час нормами трудового законодавства урегульовано питання, якщо це: 1) безпосередньо передбачено в Законі «Про державну службу»: ч. 4 ст. 56 «Робочий час і час відпочинку державного службовця» – щодо надання грошової компенсації щодо оплати за роботу у вихідні, святкові та неробочі дні; ч. 3 ст. 86 «Припинення державної служби за ініціативи державного службовця або за угодою сторін» – щодо обов'язку суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю; ст. 90 «Пенсійне забезпечення» – щодо визначення засад пенсійного забезпечення державних службовців; 2) необхідно для усунення прогалин, які мають місце у чинному Законі, і якщо це впливає із змісту відповідних статей Закону, як аналогія права, зокрема: ч. 4 ст. 56 «Робочий час і час відпочинку державного службовця»

цього Закону не передбачає переліку святкових днів, визначення понять: «робочий час», «час відпочинку», «нічний час», «вихідні дні», «неробочі дні», «невідкладні або непередбачувані завдання», а тому застосовуються відповідні положення КЗпП тощо.

З'ясовано, що адміністративний акт як елемент правового регулювання державної адміністративної служби, являє собою офіційне рішення суб'єкта призначення та/або керівника державної служби у формі наказу, якого засновано і прийнято на нормах адміністративного права. Такі акти є категорією загального порядку, у межах якої об'єднуються різноманітні та різнопланові заходи (рішення) уповноважених суб'єктів, спрямовані на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків конкретних державних службовців.

У *підрозділі 2.2. «Нормативно-правове визначення сфери державної адміністративної служби»* охарактеризовано нормативне визначення меж та змісту правового інституту державної адміністративної служби.

Виокремлено два змістовних аспекти визначення сфери державної адміністративної служби: 1) характеристика відносин, що виникають у зв'язку із: а) вступом на державну службу, тобто при набутті статусу державного службовця шляхом реалізації права на державну службу; б) проходженням державної служби (служба кар'єра); в) припиненням державної служби; г) правовим статусом державного службовця (йдеться про права, обов'язки, право обмеження, відповідальність); 2) визначення меж дії чинного Закону на державних службовців.

З'ясовано, що дія Закону України «Про державну службу» визначається як через її «поширення», так і через «не поширення», тобто таким чином законодавець намагається чітко окреслити коло державних адміністративних службовців у залежності від: а) державного органу виконавчої влади (служба, агентство, інспекція, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом тощо); б) апарату/секретаріату державного органу (Апарат ВРУ, Офіс Президента України, Секретаріат КМУ, Апарат РНБО, Секретаріат Конституційного Суду України, апарати Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Секретаріат ЦВК, Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, Секретаріат Вищої ради правосуддя, Апарат Рахункової палати тощо); в) державної посади (державно-правової установки, яка визначає місце, обов'язки, права, повноваження, що її заміщує). При цьому зазначено, що законодавець передбачив поширення дії Закону «Про державну службу» шляхом визначення: а) невичерпного переліку державних службовців, на яких поширюється його дія; б) вичерпного переліку державних службовців, на яких його дія не поширюється.

Особливу увагу акцентовано на «не поширенні дії Закону» на «осіб ... правоохоронних органів» у зв'язку з неоднозначним нормативно-правовим визначенням та доктринальним трактуванням поняття «правоохоронні органи». У контексті цього дослідження визначено, що

поняття «правоохоронні органи» слід трактувати у широкому розумінні, включаючи, окрім загальноприйнятих органів, і такі: Агентство з розшуку та менеджменту активів, Державну аудиторську службу України, Антимонопольний комітет України, Національну комісію із цінних паперів та фондового ринку, Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, Державну лісову охорону, Службу судової охорони, Державну лісову охорону тощо.

Встановлено, що вагоме значення для формування та удосконалення національного законодавства щодо сфери функціонування державної адміністративної служби відіграють міжнародні нормативно-правові акти, на підставі яких визначаються правові засади функціонування інституту державної служби в цілому. З'ясовано, що до європейських стандартів, що враховуються при формуванні законодавства щодо функціонування державної адміністративної служби, належать: а) міжнародні договори; б) прецедентне право Європейського суду з прав людини; в) керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи; в) стандарти охорони правопорядку Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Зазначено, що сфера державної адміністративної служби є складним багатоаспектним правовим утворенням, яке характеризують три аспекти: а) інституційний: сукупність державних органів, в яких здійснюється державна адміністративна служба; б) функціональний: правові, організаційні, економічні та соціальні засади державної адміністративної служби; в) структурний: сукупність підвидів державної адміністративної служби.

У підрозділі 2.3. «Особливості правового регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах» визначено, що необхідність правового регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах у межах окремої статті Закону викликана такими аспектами: а) запровадження посади керівника апарату/секретаріату в державних органах, які не належать до посад державної служби; б) визначення порядку призначення на посади, які не належать до посад державної служби, та звільнення з них, у тому числі упорядкування питання щодо керівників апаратів ВРУ, постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, Секретаріату КСУ; в) визначення осіб в окремих органах державної влади, яких уповноважено виконувати повноваження керівника державної служби.

З'ясовано, що правове регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах можна розуміти у широкому (система засобів, способів та організаційних заходів, які належать до загального механізму правового регулювання, тобто норми права, правозастосовні акти, юридичні договори тощо, завдяки яким створюються необхідні умови для упорядкування державно-службових відносин, що виникають у конкретній сфері функціонування окремих

державних органів) та вузькому (система нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких упорядковуються та врегульовуються відносини щодо створення та функціонування державних органів, в яких здійснюється державна адміністративна служба) розумінні.

Зазначено, що одним із позитивних досягнень Закону «Про державну службу» 2015 р. є його спрямованість на досить чітке і детальне нормативне регулювання певних суспільних відносин, зокрема, у контексті цього дослідження – це особливості нормативного регулювання проходження державної служби в окремих державних органах. Водночас, акцентовано увагу на тому, що редакційна спроба законодавця визначити особливості правового регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах у межах окремої статті викликає ряд зауважень та запитань як щодо формулювання законодавчих положень, так і щодо зіставлення із статтею 3 «Сфера дії цього Закону». Зокрема, звернено увагу на те, що ч. 2 ст. 91 чинного Закону передбачає порядок призначення на посади керівників апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у ч. 1 цієї статті, який, за своїм змістом, є колізійним і потребує редагування. Положення щодо того, що керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у ч. 1 цієї статті, крім Керівника Секретаріату Конституційного Суду України, призначаються на посаду у порядку, визначеному законом, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів, передбачає, що тільки керівники Секретаріату Конституційного Суду України і керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя (тобто Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Державна судова адміністрація) призначаються з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів. Це положення не кореспондується з положеннями ч. 4 (призначення керівника Апарату ВРУ) і ч. 5 (призначення керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України) ст. 91 чинного Закону, які також передбачають особливості призначення цих керівників.

Розділ 3 «Право на державну адміністративну службу»

складається з п'яти підрозділів, в яких досліджено правову природу, визначено структуру та охарактеризовано зміст окремих елементів права на державну адміністративну службу.

У підрозділі 3.1. «Поняття і структура права на державну службу: загальна характеристика» визначено зміст права на державну службу, проаналізовано стан його нормативно-правового закріплення та виокремлено основні структурні елементи.

Встановлено, що право на державну службу є логічним за змістом продовженням права на участь в управлінні державними справами, оскільки поєднує майже всі інші конституційні політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь

у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби, тобто це є правомочності політичного характеру, які розкривають зміст загального права громадян на безпосередню участь в управлінні.

Акцентовано увагу на формулюванні права громадян України на державну службу, передбачене ст. 38 Основного закону: «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби», а не «правом на державну службу». Отже, закріплюється та визначається саме право доступу до державної служби, тобто законом надано можливість претендувати на вступ на державну службу, а не право на державну службу, як щось безумовне, відповідно до чого «я маю це право, отже я державний службовець». З урахуванням такого конституційного формулювання, це право слід вважати не абсолютним, а відносним, тобто таким, що обмежується певними вимогами, зокрема, у ст. 38 передбачено тільки одну вимогу: громадянство України, тобто право доступу до державної служби, власне право на державну службу має лише громадянин України.

Встановлено, що законодавче закріплення права на державну службу здійснено, насамперед, у таких Законах України, як: «Про державну службу» [а) критерії, за допомогою яких визначають ступінь відповідності особи встановленим законодавством вимогам, що висуваються до кандидатів на зайняття посади державної служби); б) обставини, за наявності яких особа не може реалізувати право на державну службу (обмеження права на вступ на державну службу); в) особистісні компетентності, що характеризують поведінку особи в різних ситуаціях, та щодо яких є недопустимими будь-які форми дискримінації], «Про запобігання корупції» (передбачає правообмеження щодо призначення осіб на посади державної служби та проходження державної служби) і «Про очищення влади» [визначає два види заборон стосовно окремих фізичних осіб щодо обіймання ними певних посад (окрім виборних) в органах державної влади, строки цих заборон].

Визначено, що право на державну службу має комплексний характер та є поліструктурним. Виокремлено такі основні структурні елементи права на державну службу, у відповідності до його змістовно-розширювальної характеристики, як: 1) право на доступ до державної служби, тобто право на вступ на державну службу; 2) право на призначення на посаду; 3) право на проходження державної служби; 4) право на захист права на державну службу.

Досліджено досвід зарубіжних країн (Греції, ФРН, Литви, Латвії та ін.) щодо умов вступу на публічну службу (державну службу) та охарактеризовано такі спільні умови: а) приналежність до громадянства; б) володіння державною мовою (мовами); в) встановлення вікового цензу; г) повна дієздатність особи; д) наявність відповідної освіти; е) відсутність судимості; є) дотримання військового законодавства.

У *підрозділі 3.2. «Право на доступ до державної адміністративної служби»* визначено та охарактеризовано сутність права на доступ до

державної адміністративної служби та проаналізовано стан його правової регламентації.

Зазначено, що реалізація права на доступ до державної служби, тобто претендування на посаду державної служби, має відбуватися у відповідності до п. 4 Рекомендацій № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у країнах Європи, якими визначено основоположні засади, що мають враховуватися під час добору на посади публічних службовців: рівноправність доступу до публічних посад; відбір з урахуванням професійної компетентності особи; чесність та відкритість конкурсу як способу заміщення посади; заборона дискримінації.

Виокремлено та охарактеризовано такі структурні компоненти змісту досліджуваного права, як: 1) вимоги; 2) обмеження. Вимоги – це нормативно визначені професійні та особистісні характеристики, яким повинен відповідати претендент на зайняття посади державної служби. Виокремлено два види вимог: а) загальні (віковий ценз, приналежність до громадянства, рівень володіння державною мовою, наявність необхідного ступеня вищої освіти); б) спеціальні (виокремлюються в залежності від категорії посади державної служби), які стосуються виключно їхньої професійної компетентності, тобто здатності особи в межах, визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Ці вимоги, у свою чергу, поділено на дві групи: посадові/загальні: виокремлюються в залежності від категорії посади державної служби (напр., вимоги, що висувуються до осіб, які претендують на посади категорії «А», слід виокремити такі: кваліфікаційні вимоги; вимоги щодо компетентності; професійні знання); та інституційні/спеціальні: виокремлюються в залежності від функціональної приналежності як органу державної влади, так і конкретного структурного підрозділу в межах такого органу; 2) обмеження – обставини за наявності яких відбувається звуження обсягу права на державну службу. Особливої уваги приділено характеристиці вимог до компетентності: лідерство, комунікація та взаємодія, розуміння сфери державної політики, стратегічне бачення, управління змінами та інновації, доброчесність та дотримання правил етичної поведінки, абстрактне мислення.

Встановлено, що в Законі «Про державну службу» використовується поняття «обмеження», яке у цьому разі має розширювальне трактування і містить у собі як, власне, «обмеження», так і «заборони», а в доктринальному аспекті вони охоплюються поняттям «правообмеження», тобто обмеження і заборони, передбачені правом. Визначено, що перелік таких обмежень (правообмежень) є вичерпним, і надано їхню характеристику.

При характеристиці обмежень, передбачених Законом України «Про очищення влади» акцентовано увагу на тому, що європейські стандарти

з питань люстрації ґрунтуються на таких міжнародних правових актах: по-перше, Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (з урахуванням практики розгляду справ Європейським судом з прав людини; по-друге, резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи, зокрема Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів. Так, відповідно до рішення ЄСПЛ від 26.09.1995 р. у справі «Фогт проти Німеччини» (справа про звільнення шкільного вчителя з громадської служби через його політичну діяльність у Комуністичній партії Німеччини) люстрація не становить порушення прав людини по суті, тому що «демократична держава вправі вимагати від державних службовців лояльності до конституційних принципів, на яких вона заснована». Обмеження щодо кандидатів на зайняття посади державної служби у вигляді люстраційної заборони, з одного боку, ґрунтуються на міжнародних стандартах і практиці ЄСПЛ, а з іншого – є тимчасовим заходом, який застосовується для очищення публічної влади.

Охарактеризовано досвід зарубіжних країн (Чехії, Литви, Франції) щодо правового регулювання обмежень при вступі на публічну службу.

У *підрозділі 3.3. «Право на призначення на посаду державної адміністративної служби»* визначено зміст та структуру права на призначення на посаду державної адміністративної служби.

З'ясовано, що можливість громадянина України на проходження процедури допуску до конкретної посади державної служби з урахуванням встановлених вимог та правообмежень становить право на призначення на посаду державної служби. Акцентовано увагу на тому, що особа може мати право на вступ на державну службу, але не мати права на призначення на посаду державної служби. Ця службова казуїстика демонструє всі перспективи та загрози, пов'язані із застосуванням адміністративного розсуду при доборі кадрів: від обрання ефективної методики пошуку об'єктивної істини під час формування кадрового складу державних органів – до упередженості (суб'єктивізму) та під час прийняття кадрових рішень під час проходження державної служби. Зазначено, що навіть особа, яка успішно пройшла всі етапи тестування та перевірки рівня її професійної компетентності не має 100-відсоткових гарантій щодо призначення на посаду державної служби, зокрема це стосується категорії посад, щодо яких необхідним є проведення спеціальної перевірки.

Визначено, що до структури права на призначення на державну адміністративну службу належать такі елементи, як: а) визначення особи, яка є переможцем конкурсу, тобто нормативно передбаченої адміністративної процедури підбору кадрів на посади державної служби у відповідності до рекомендацій конкурсної комісії та рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби. Акцентовано увагу на характеристиці випадків-виключень з обов'язковості проходження

конкурсу для зайняття посади державної служби (реорганізація або ліквідація державного органу; передача або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування; пряме підпорядкування близькій особі; поворотне прийняття державного службовця на державну службу відповідно до ст. 87 чинного Закону); б) контракт (у разі укладення); в) присяга; г) правообмеження при призначенні на посаду; д) процедура призначення.

Акцентовано увагу на тих суттєвих змінах та доповненнях, яких внесено до чинного Закону «Про державну службу» щодо розширення переліку підстав проведення конкурсу у порівнянні з попередньою редакцією ст. 22 чинного Закону: 1) на зайняття вакантної посади державної служби; 2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби; 3) на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, в яких спливає строк призначення.

Виокремлено то охарактеризовано основні методи оцінювання професійної компетентності осіб, під якими мається на увазі сукупність підходів, способів та прийомів, які дозволяють отримати та проаналізувати необхідну інформацію щодо відповідності кандидатів установленим вимогам щодо рівня професійної компетентності на відповідну посаду: а) тестування (визначення рівня володіння особою певними знаннями, уміннями та навичками); б) розв'язання ситуаційних завдань (надання кандидатом на державну службу письмової відповіді з приводу ситуації, що пов'язана з виконанням у майбутньому завдань та функцій за посадою); в) співбесіда: оцінювання, у ході якого відбувається цілеспрямоване спілкування між безпосереднім керівником та службовцем, у межах якого здійснюється перевірка: знань та умінь; інтелекту (кмітливості, продуктивності, логічності); досвіду (освіта, навички); мотивації (цінності, інтереси); темпераменту (рішучість, емоційність, наполегливість).

Встановлено, що: 1) інститут контракту про проходження державної служби є новим як для державної адміністративної служби, так і для державної служби в цілому (ст. 31¹ «Контракт про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби» Закону); 2) його метою є: по-перше, підвищення ефективності управління персоналом в державних органах; по-друге, оперативність виконання завдань і функцій таких органів та/або їх структурних підрозділів, що мають тимчасовий характер; 3) він має не загальний характер, який відіграє роль для всієї державної служби, а цільовий, тобто такий, що має значення тільки при виконанні завдань і функцій державних органів, що мають тимчасовий або одноразовий характер.

Акцентовано увагу на характеристиці такого обмеження при призначенні на посаду, як обмеження спільної роботи близьких осіб.

Виокремлено та охарактеризовано сукупність підстав прийняття суб'єктом призначення та/або керівником акта про призначення на посаду: 1) після проведення суб'єктом призначення співбесіди з кандидатами, яких було визначено конкурсною комісією, як рекомендованих до зайняття посади, та відповідно визначення серед них переможця; 2) у разі передбачення контрактної форми проходження державної служби – підписання з особою контракту; 3) дотримання строків прийняття рішення щодо призначення на посаду.

Охарактеризовано досвід зарубіжних країн (Чехії, Литви, Польщі, Німеччини, Естонії) щодо правового регулювання призначення на посади публічної служби.

У *підрозділі 3.4. «Право на проходження державної адміністративної служби»* визначено та охарактеризовано основні структурні елементи права на проходження державної служби, через які розкрито його зміст та особливості.

Встановлено, що важливим структурним компонентом правового інституту державної адміністративної служби є проходження державної служби, під час якого: а) забезпечуються виконання основних завдань і функцій держави, реалізація публічного інтересу, надання адміністративних послуг, зростають її авторитет, стабільність та престижність; б) здійснюється реалізація державним службовцем своїх можливостей на: присвоєння рангів у межах визначених категорій посад, здійснення просування по державній службі, застосування заходів заохочення, оплати праці, надання відпусток, соціально-побутове забезпечення і належні умови праці. Встановлено, що право на проходження державної адміністративної служби реалізується з урахуванням професійної компетентності державного службовця та передбачає його обов'язок щодо постійного підвищення рівня кваліфікації та удосконалення організації службової діяльності.

З'ясовано, що право на проходження державної адміністративної служби характеризується значним обсягом елементного складу, до якого належать: 1) можливості; 2) вимоги; 3) обмеження; 4) заборони.

При характеристиці можливостей як елементу права на проходження державної адміністративної служби зазначено, що йдеться про його шанс на ранг, заохочення, оплату праці, відпустки, просування по службі, соціально-побутове забезпечення, належні умови праці, яким і надано відповідні характеристики. При характеристиці такої можливості, як просування по службі, акцентовано увагу на колізію у чинному Законі: відповідно до ч. 2 ст. 40 Закону просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення, тобто передбачено тільки одну підставу для обмеження для нього. Водночас, це положення не кореспондується із ч. 6 ст. 39 цього Закону, відповідно до якої «протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом 6 місяців з дня отримання державним службовцем негативної

оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. Такі періоди не зараховуються до строку, зазначеного в абзаці першому цієї частини». Таким чином, як уявляється, державному службовцеві має бути встановлено обмеження щодо просування по службі і протягом 6 місяців з дня отримання ним негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності. Окрім цього, виникає також запитання щодо просування по службі державного службовця під час: а) проведення службового розслідування; б) порушення адміністративної справи за корупційне правопорушення; в) порушення кримінальної справи.

При характеристиці оплати праці державних службовців акцентовано увагу на тому, що чинний Закон, на відміну від Закону – 1993, суттєво змінив підхід до її формування, надавши перевагу міжнародним стандартам вирішення цього питання: основною складовою оплати праці є посадовий оклад, а надбавки до посадового окладу є незначними і суттєво не впливають на розмір заробітної плати, що дозволяє: по-перше, забезпечити публічним службовцям однакові можливості оплати праці при їх однакових умовах службової діяльності; по-друге, забезпечити прозорість оплати праці для оточуючих; по-третє, звести до мінімуму суб'єктивний вплив щодо оплати праці державних службовців.

Характеристика зарубіжного законодавства щодо регулювання відповідних питань проходження публічної служби (Франції, Німеччини) свідчить про кардинально відмінний підхід щодо вирішення питань житла, комунальних послуг, медичного обслуговування публічних службовців: йдеться про встановлення для публічних службовців відповідної заробітної плати, яка має забезпечити їх достойне життя і покривати витрати на власне соціально-побутове забезпечення, у т.ч. й на житло. Щодо останнього слід зазначити, що про службове житло або виплати на нього йдеться тільки у випадках переміщення або переведення публічного службовця на роботу в іншу місцевість.

Визначено, що вимоги, як елемент права на проходження державної адміністративної служби, являють собою певні правила щодо: політичної неупередженості або професійного навчання. При характеристиці політичної неупередженості акцентовано увагу на тому, що: а) вона уперше передбачена чинним Законом щодо державних адміністративних службовців; б) вона по різному поширюється на державних службовців у залежності від категорії посади, яку вони обіймають; в) має прояв у дотриманні певних заборон: використовувати своє службове становище, майно, ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; залучати підлеглих йому осіб до участі у політичній діяльності; брати участь у політичних дебатах, використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків.

Зазначено, що інтеграція України в ЄС, здійснення адміністративної реформи і реформи системи державної служби передбачають підготовку

державних службовців, які здатні неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина та які володіють професійними уміннями і навичками, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичних здібностях та майстерності застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень. Виокремлено такі форми професійного навчання, як: підготовка, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіта та надано характеристику їх організаційно-правового забезпечення.

При характеристиці обмеження, як елементу права на проходження державної адміністративної служби, зазначено, що воно має прояв в(у): 1) оцінюванні результатів службової діяльності державних адміністративних службовців. У разі отримання негативної оцінки державний службовець звільняється із служби відповідно до ст. 87 чинного Закону, і з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Це положення докорінно відрізняється від попереднього положення, яке передбачало проведення не раніше ніж через 3 місяці повторного оцінювання результатів його службової діяльності. І тільки у разі повторного отримання негативної оцінки за результатами службової діяльності, такий державний службовець звільнявся зі служби; 2) юридичній відповідальності: а) кримінальній: у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного адміністративного службовця за вчинення умисного злочину у та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; б) адміністративній: у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного адміністративного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави; в) дисциплінарній.

Надано характеристику заборонам щодо державних адміністративних службовців під час проходження ними служби, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

У *підрозділі 3.5. «Право на захист права на державну службу»* визначено, що право на захист права на державну службу є результатом виконання конституційно закріпленого положення щодо захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, результатом демократизації державної служби і приведення правового регулювання функціонування цього суспільно-правового інституту у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу.

Зазначено, що право на судовий захист права на державну адміністративну службу мають, насамперед, громадяни України під час: а) вступу на державну службу; б) призначення на посаду державної служби. У цьому разі йдеться тільки про судовий захист права на державну

службу, оскільки КАС України і Закон «Про державну службу» не передбачають позасудового захисту права на державну службу. Питання захисту права громадянина на державну службу віднесено виключно до юрисдикції адміністративних судів (п.п. 2 і 9 ст. 19 КАС України). Аналіз ст. 19 КАСУ свідчить про те, що чинним КАС України передбачено два види спорів щодо публічної служби, які належать до юрисдикції адміністративних судів: з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; оскарження рішень атестаційних, конкурсних та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади. Щодо останнього виду спорів слід звернути увагу на те, що Комісія або конкурсна комісія за результатами конкурсу рекомендує суб'єктові призначення або керівникові державної служби не більше п'яти осіб на одну посаду державної служби, з яких визначається переможець конкурсу. Отже, особи, які не потрапили до рейтингового списку п'яти осіб, або ж які потрапити до списку, але не згідно з рейтинговим розміщенням у ньому, вправі оскаржити результати конкурсу в судовому порядку. Однак, це не узгоджується з положенням п. 6 ст. 28 чинного Закону, який визначив, що кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, має право оскаржити рішення Комісії або конкурсної комісії. Таким чином, йдеться тільки про переможця конкурсу, якого визначає не Комісія або конкурсна комісія, а суб'єкт призначення або керівник державної служби. Таким чином, має місце колізія між п. 1 і п. 6 ст. 28 чинного Закону. Акцентовано увагу й на тому, що: 1) підставами для оскарження у цьому разі є тільки порушення: а) умов проведення конкурсу, зокрема наявність порушення нормативно передбачених правил здійснення конкурсної процедури на різних її етапах; б) порядку проведення конкурсу; 2) зазначені підстави обов'язково істотно вплинули на результати конкурсу.

Встановлено, що державні адміністративні службовці мають право на захист свого права на державну адміністративну службу в разі: а) порушення наданих державному службовцеві прав; б) виникнення перешкод в реалізації державним службовцем наданих йому прав. При цьому державний службовець має право (за своїм вибором) на: а) позасудовий захист – звернення до керівника державної служби відповідного державного органу з можливим поданням (за своїм вибором) однієї або двох скарг: що містить викладення фактів порушення його прав або перешкод у їхній реалізації з вимогою утворення комісії для перевірки викладених у ній фактів або без цієї вимоги; б) судовий захист.

Розділ 4 «Особливості дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців» складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджено правову природу дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців, виокремлено та охарактеризовано підстави притягнення до відповідальності, визначено систему дисциплінарних стягнень, що застосовуються у разі вчинення

дисциплінарного проступку, визначено поняття, структуру та особливості дисциплінарного провадження та з'ясовано зміст основних гарантій прав державних службовців під час його здійснення.

У *підрозділі 4.1. «Підстави дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців»* визначено поняття та ознаки дисциплінарного проступку, виокремлено правові підстави притягнення державних адміністративних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Акцентовано увагу дисциплінарній відповідальності, яка є основним видом юридичної відповідальності державних адміністративних службовців, що зумовлено тим, що вона: по-перше, є найбільш поширеною у порівнянні з адміністративною, матеріальною, кримінальною; по-друге, є безпосередньо пов'язаною з дотриманням державними службовцями службової дисципліни, тобто неухильним додержанням Присяги державного службовця, сумлінним виконанням службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку; по-третє, процедура її застосування є найбільш оптимальною і наближеною до сторін дисциплінарного конфлікту; по-четверте, серед усіх видів юридичної відповідальності саме дисциплінарна відповідальність адміністративних службовців має свої особливості, які відрізняють її від дисциплінарної відповідальності спеціалізованих та мілітаризованих службовців, для яких характерною є спеціальна дисциплінарна відповідальність.

Охарактеризовано етапи становлення та розвитку дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців: від її регулювання нормами трудового права – до регулювання нормами адміністративного права, тобто чинним Законом «Про державну службу».

З'ясовано, що єдиною підставою дисциплінарної відповідальності державного адміністративного службовця є вчинення дисциплінарного проступку, визначення якого уперше передбачено чинним Законом, що дає підстави виокремити такі його ознаки: протиправність: вчинення діяння, яке посягає на суспільні відносини, урегульовані, насамперед, Законом «Про державну службу»; винність: застосування дисциплінарної відповідальності є можливим як за умисної, так і за необережної форми вини. При цьому зазначено, що в жодному із закріплених складів дисциплінарних проступків не визначено форми вини, хоча для деяких проступків така форма вини, як умисел, є обов'язковою; караність: вчинення діяння, або прийняття рішення, за яке обов'язково передбачено чинним Законом дисциплінарне стягнення; дія або бездіяльність чи прийняття рішення, При цьому акцентовано увагу на тому, що «прийняття рішення» не може бути самостійною формою прояву дисциплінарного проступку, оскільки воно завжди має форму або дії (підготовка рішення, підписання рішення), або бездіяльності (нездійснення заходів щодо приведення рішення у відповідність до чинного законодавства); невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, інших вимог, установлених

чинним Законом, тобто йдеться про об'єктивну сторону дисциплінарного проступку та її характеристики.

Зазначено, що чинним Законом уперше закріплено вичерпний перелік порушень службової дисципліни, які є дисциплінарними проступками, що має надзвичайно важливе значення для теорії державної служби. Виокремлено основні структурні елементи кожного дисциплінарного проступку, зокрема такі, як: а) об'єкт – суспільні відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням державної служби (загальний, родовий, безпосередній); б) об'єктивна сторона – зовнішнє вираження протиправної поведінки державного службовця (протиправна поведінка у формі невиконання, неналежного виконання або перевищення службових повноважень; шкідливі наслідки; причинний зв'язок між поведінкою та наслідками; час, місце, обстановка вчинення дисциплінарного проступку); в) суб'єкт – державний адміністративний службовець; г) суб'єктивна сторона – вина державного службовця, мотив та мета його протиправного діяння.

Охарактеризовано підстави для притягнення державних адміністративних службовців до дисциплінарної відповідальності і акцентовано увагу на окремі неточності та протиріччі їх формулювання, зокрема: 1) невиконання або неналежне виконання «посадових обов'язків, визначених іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби». Посилання законодавця на інші нормативно визначені підстави дисциплінарної відповідальності державного адміністративного службовця свідчить про те, що перелік нормативних підстав не охоплюється тільки чинним Законом «Про державну службу» і свідчить про відсилочний характер цього положення. Як видається, такий підхід законодавця є, як мінімум, дискусійним, як максимум, неправовим. Адже, відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України, підстави дисциплінарної відповідальності мають бути визначеними виключно законами. Натомість поняття «інші нормативно-правові акти» містить як поняття «закон», так і поняття «підзаконні нормативно-правові акти»; 2) порушення правил етичної поведінки. Зміст правил етичної поведінки та відповідно конкретизація можливих випадків їх порушення не є законодавчо формалізованими, що спричиняє необхідність застосовувати розсуд керівником державного службовця, що призводить до суб'єктивного трактуванням ним таких оціночних понять, як «етичні правила поведінки», «загальновизнані вимоги пристойності», «належний зовнішній вигляд» тощо. І навіть якщо те чи інше діяння буде визнано порушенням етичних вимог, воно може кваліфікуватися за декількома видами дисциплінарних проступків; 3) порушення Присяги державного службовця. Його формулювання є надзвичайно об'ємним та абстрактним, тобто таким, що охоплює практично всі дисциплінарні проступки, що зумовило відсутність в Україні, по-перше, єдиного підходу щодо поняття цього проступку та його об'єктивної сторони, по-друге, чіткого розмежування цього проступку з

іншими дисциплінарними проступками, визначеними чинним Законом.

Охарактеризовано зарубіжний досвід (Чехії, Польщі, Литви, Естонії, Греції, Болгарії) правового регулювання дисциплінарних стягнень.

У *підрозділі 4.2. «Дисциплінарні стягнення: види та загальні умови їх застосування»* визначено поняття та зміст дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних адміністративних службовців у разі вчинення дисциплінарного проступку та виокремлено основні умови їх застосування.

З'ясовано, що чинний Закон уперше передбачив вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, які є спеціальним засобом підтримання службової дисципліни державного адміністративного службовця. Сутність дисциплінарних стягнень слід визначати на підставі: а) чіткого розуміння природи дисциплінарних стягнень, що застосовуються; б) виокремлення єдиної системи цих стягнень; в) відповідності та адекватності стягнень вчиненому ним проступку; чіткої регламентації процедури накладення стягнень, яка визначає не лише повноваження уповноваженого суб'єкта на здійснення дисциплінарного провадження, але й права державного службовця, щодо якого застосовується дисциплінарне стягнення.

Визначено, що застосування дисциплінарних стягнень спрямовано на забезпечення службової дисципліни в державному органі; усунення негативних наслідків дисциплінарного проступку, які мали місце у певному конкретному випадку; в) недопущення дискредитації державного органу, в якому здійснює діяльність державний адміністративний службовець; г) покарання державного адміністративного службовця.

Виокремлено та охарактеризовано такі види суб'єктів у залежності від функціональної спрямованості їх діяльності в дисциплінарному провадженні: а) наділені повноваженнями щодо застосування дисциплінарних стягнень (суб'єкти дисциплінарної влади) – суб'єкт призначення; б) уповноважені ініціювати дисциплінарне провадження – безпосередній керівник та суб'єкт призначення; в) які безпосередньо здійснюють дисциплінарне провадження, зокрема формують дисциплінарну справу та здійснюють її розгляд та вирішення – Комісія та дисциплінарні комісії; г) щодо яких здійснюється провадження – державні адміністративні службовці, які займають посади відповідно до штатного розпису конкретного органу державної влади та щодо дій яких ініційовано проведення дисциплінарного провадження; д) зацікавлені у вирішенні дисциплінарної справи – державні службовці, які беруть участь у дисциплінарному провадженні: заявники, треті особи, представники; е) які сприяють дисциплінарному провадженню – свідки, спеціалісти, експерти.

Встановлено, що до державних адміністративних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження (поєднує в собі елементи виховного впливу із хоча і незначними, проте негативними службовими наслідками), догана (передбачає засудження

неправомірної поведінки), попередження про неповну службову відповідність (ставить під сумнів відповідність державного службовця займаній посаді, але водночас, надає йому шанс виправитися і довести протилежне), звільнення з посади державної служби (найбільш суворий та винятковий вид стягнення).

Акцентовано увагу на звільненні з посади державної служби, як найбільш суворому і винятковому стягненні, та охарактеризовано одноразові та систематичні підстави його застосування.

У *підрозділі 4.3. «Дисциплінарне провадження: поняття, зміст та особливості»* визначено поняття, сутність та правові засади дисциплінарного провадження у державній адміністративній службі.

Встановлено, що дисциплінарне провадження – це встановлений та регламентований нормами адміністративного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, спрямований на притягнення винних у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності. Визначено, що дисциплінарне провадження характеризується певними особливостями: а) встановлюється та регламентується нормами публічного, як правило, адміністративного права; б) є формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного адміністрування; в) забезпечує реалізацію уповноваженими суб'єктами функції щодо ефективного управління державною службою шляхом прийняття об'єктивних кадрових рішень; г) відбувається за обов'язкової участі спеціального суб'єкта – суб'єкта призначення або керівника державного органу; д) метою є встановлення факту наявності або відсутності в діях державного адміністративного службовця дисциплінарного проступку.

Обґрунтовано доцільність поділу суб'єктів дисциплінарного провадження в залежності від ролі, яку вони відіграють, на три групи: а) лідируючі суб'єкти – компетентні органи та посадові особи, яких відповідно до чинного Закону наділено повноваженнями щодо здійснення дисциплінарного провадження та прийняття підсумкового рішення щодо наявності або відсутності в діях державного службовця ознак адміністративного проступку (суб'єкт призначення, керівник, дисциплінарна комісія); б) зацікавлені суб'єкти – державні адміністративні службовці, незалежно від категорії посади, дії яких підлягають оцінюванню з позиції встановлення факту наявності або відсутності ознак дисциплінарного проступку, їх правові захисники; в) органи та особи, які сприяють реалізації процедури – секретар дисциплінарної комісії, якого уповноважено на здійснення організаційного забезпечення роботи дисциплінарної комісії.

Визначено, що структуру дисциплінарного провадження становлять такі стадії та етапи: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) підготовка до розгляду дисциплінарної справи: формування дисциплінарної комісії та її складу; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної

комісії; 3) формування та розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) оскарження рішення (факультативна стадія).

У *підрозділі 4.4. «Гарантії прав державних адміністративних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження»* виокремлено та охарактеризовано основні гарантії забезпечення прав державних адміністративних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження та вирішення питання щодо застосування дисциплінарного стягнення.

Встановлено, що гарантіями прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження є сукупність нормативно закріплених та організаційно-визначених засобів (умов, способів), спрямованих на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічного захисту прав державних адміністративних службовців. Виокремлено такі основні гарантії прав державного службовця: а) визначення виду дисциплінарного стягнення залежно від: ступеня тяжкості вчиненого проступку, вини державного службовця, характеру дисциплінарного проступку, факту настання/ненастання тяжких наслідків, ставлення державного службовця до служби тощо); б) врахування обставин, які містять накладення дисциплінарного стягнення: крайньої потреби у здійсненні неправомірних дій, тобто дій, за яких встановлено дисциплінарну відповідальність, але їх вчинено для усунення небезпеки, що загрожує державному або громадському порядку, державному органу, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, і якщо ця небезпека за цих обставин не можна було усунути в інші способи і якщо завдана шкода є меншою за відвернену шкоду; в) врахування обставин необхідної оборони; г) наявність таких обставин, як: тимчасова непрацездатність; перебування у відпустці або у відрядженні; д) строки застосування дисциплінарного стягнення.

Обґрунтовано доцільність віднесення до названих: а) обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; б) визначеного порядку формування дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ; в) збереження заробітної плати за державним службовцем, відстороненим від виконання посадових обов'язків, на час провадження; г) пояснень державного службовця; д) права на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи; ж) дотримання умов зняття дисциплінарного стягнення.

Акцентовано увагу на колізії положень ст.ст. 65 і 74 чинного Закону щодо поняття «дознався або мав дізнатися» про дисциплінарний проступок і «виявлення» дисциплінарного проступку. Виявити дисциплінарний проступок державного службовця може: а) безпосередній керівник; б) керівник середньої ланки; в) керівник державної служби державного органу; г) суб'єкт призначення. Саме до їхніх посадових обов'язків належить здійснення контролю за дотриманням службової дисципліни.

Але, поняття «дізнався або мав дізнатися» про дисциплінарний проступок державного службовця законодавець пов'язує тільки з керівником державної служби. Зазначено також, що виявлення дисциплінарного проступку ще не означає встановлення самого факту дисциплінарного проступку.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо державної адміністративної служби.

1. Державна адміністративна служба у складі публічної служби являє собою складову єдиної державної служби поряд із державною політичною службою [президентською (Президент України), парламентською (народні депутати), урядовою (члени КМУ, їхні заступники)], судовою службою (професійні судді), службою в державних колегіальних органах, муніципальною службою (посадові особи органів місцевого самоврядування).

2. Державна адміністративна служба у складі єдиної державної служби являє собою, поряд із спеціалізованою і мілітаризованою державними службами, її вид, який характеризується особливостями правового регулювання вступу на державну службу, її проходження, припинення, дисциплінарної відповідальності. Будучи видом державної служби, адміністративна служба, водночас, є складною та різноаспектною організаційною конструкцією, яку становлять різновиди служби в державних органах (апаратах/секретаріатах).

3. Державна адміністративна служба як правовий інститут являє собою систему нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані зі вступом на державну адміністративну службу, її проходженням і припиненням. Цей правовий інститут за своїм змістом є: 1) міжгалузевим, оскільки його становлять нормативно-правові акти конституційного, адміністративного (переважно), фінансового, кримінального, трудового, цивільного, господарського, житлового права; 2) публічним, оскільки переважна більшість нормативно-правових актів – це акти публічних галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального. Частка нормативно-правових актів приватних галузей права є мізерною і не впливає на однозначне визначення галузевої приналежності цього інституту – інституту адміністративного права. При цьому, норми: а) цивільного, господарського, житлового права, які є дотичними до адміністративної служби, переважною мірою регламентують питання сутнісно-понятійного характеру, тобто надають визначення понять, термінів, категорій, що використовуються в державній службі; б) трудового права, які регламентують окремі питання проходження адміністративної служби.

4. Особливістю державної адміністративної служби є те, що вона здійснюється: 1) в державних органах усіх гілок влади: а) законодавчої: Апарат Верховної Ради України; б) виконавчої: усі органи виконавчої влади (служба, агентство, інспекція, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Фонд державного майна, Національна комісія зі стандартів української мови, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), місцеві державні адміністрації), їх апарати/секретаріати (апарат міністерства; Секретаріат КМУ, Апарат РНБО, Секретаріат Конституційного Суду України, апарат Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів, Секретаріат ЦВК, Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, Секретаріат Вищої ради правосуддя, Апарат Рахункової палати, Апарат Національного агентства з питань запобігання корупції, Апарат антимонопольного комітету України); в) судової: секретаріат/апарат судових органів; 2) в державних органах поряд із спеціалізованою (органи прокуратури, ОВС, служба цивільного захисту населення, митна служба, податкова служба тощо) або мілітаризованою державною службою (органи військового управління: Збройних Сил України, Національної гвардії України, СБУ, Державної прикордонної служби тощо).

5. Виокремлено вид публічної служби, що здійснюється в державних органах на державних посадах, яка не належить ні до політичної державної служби, ні до державної служби: це служба на посадах голів та членів: Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольного комітету України, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та інших державних колегіальних органів.

6. Встановлено, що державна адміністративна служба характеризується такими спеціальними ознаками: 1) регламентується Законом України «Про державну службу» та системою підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру; 2) орієнтованою є спрямованість на задоволення публічного інтересу і, водночас, надання адміністративних послуг; 4) є інформаційно відкритою та доступною; 5) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; 6) є конкурсною; 7) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність.

7. Встановлено, що чинниками, які об'єднують усі різновиди державної адміністративної служби в єдину державну адміністративну службу, є: 1) правові засади: Закон України «Про державну службу», підзаконні нормативно-правові акти (як правило, КМУ та НАДС); 2) інституційні засади: система органів управління у сфері державної служби (КМУ, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби, служба управління персоналом); 3) організаційні засади: принципи, конкурс як спосіб заміщення державних посад, категорії посад державної служби, загальні вимоги до кандидатів на заміщення посад державної служби; правообмеження; ранги державних службовців; загальна дисциплінарна відповідальність; підстави припинення

державної адміністративної служби; режим державної адміністративної служби (оплата праці, робочий час і час відпочинку, соціально побутове забезпечення); 4) забезпечувальні засади: загальна дисциплінарна відповідальність; 5) процедурні засади: сукупність процедур щодо вступу на державну адміністративну службу, її проходження та припинення.

8. Принципи державної адміністративної служби є основоположними засадами її організації та функціонування, вступу на неї, її проходження та припинення. Саме принципи визначають модель побудови державної адміністративної служби як єдиної публічно-правової та інституційно-організаційної конструкції з урахуванням особливостей її проходження у різних державних органах або апаратах/секретаріатах. Основоположними принципами державної адміністративної служби є принципи верховенства права та законності, які розцінюються у контексті захисту прав та свобод людини і громадянина. Зміст та їх практична дієвість, у контексті головної мети функціонування державної адміністративної служби, розкривається та підсилюється системою новітніх принципів: професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, стабільності.

9. Визначено, що законодавство про державну адміністративну службу являє собою, на теперішній час, сукупність (а не систему) законів та підзаконних нормативно-правових актів (переважно відомчого характеру), що регулюють суспільні відносини щодо її організації та функціонування і службові відносини щодо вступу на службу, її проходження та припинення. При цьому встановлено, що прийняття Закону України «Про державну службу» (2015) вирішило ряд питань щодо початкової систематизації законодавства про державну адміністративну службу в єдиному законодавчому акті, зокрема щодо: 1) регулювання питань державної служби виключно законом (конкурс на зайняття посад державної служби; випробовування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді); 2) регулювання питань державної служби виключно адміністративним законодавчим актом (контракт про проходження державної служби; переведення державних службовців; зміна істотних умов державної служби; робочий час і час відпочинку; відпустки державних службовців; підстав та процедури застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності; підстав і процедури припинення державно-службових відносин).

10. Аналіз чинного законодавства про державну адміністративну службу свідчить про те, що цілий ряд важливих питань державної адміністративної служби урегульовано підзаконними нормативно-правовими актами (насамперед, щодо процедурних питань), що негативно впливає на забезпечення стабільності та дієвості функціонування державної адміністративної служби та, певною мірою, нівелює їх значення у забезпеченні ефективності самої державної адміністративної служби. Запропоновано проект Кодексу України про державну

адміністративну службу, зміст якого становлять як положення чинного Закону «Про державну службу», так і процедурні норми у сфері державної адміністративної служби.

11. Встановлено, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та НАДС у сфері державної адміністративної служби становлять значну частку законодавства про державну службу і стосуються різноаспектних питань її організації та функціонування (відповідно до своєї компетенції), що дозволяє класифікувати їх в залежності від змістовної спрямованості на види: а) інституційні: містять норми щодо визначення статусу окремих суб'єктів управління сферою державної служби; б) кадрові: містять норми, яких спрямовано на: організаційно-методичне забезпечення добору на посади висококваліфікованих осіб; підвищення кваліфікації державних службовців; покращання морально-етичного клімату в державній службі тощо; в) упорядковуючі: покликані визначити зміст основних елементів проходження державної адміністративної служби (зокрема, визначення основних засад просування по державній адміністративній службі; встановлення змісту правового забезпечення режиму державної служби); г) процедурні: містять норми, що визначають особливості здійснення внутрішньо організаційних процедур. З урахуванням важливості більшості вищезазначених питань (інституційних, упорядковуючих, процедурних) для інституту державної адміністративної служби, їхнє правове регулювання повинно здійснюватися виключно законом, зокрема Кодексом України про державну адміністративну службу.

12. Зазначено, що зміст поняття «сфера державної адміністративної служби», як важливої ознаки визначення державної адміністративної служби як правового інституту, визначається через такі елементи, як: а) службові відносини, що виникають під час вступу на адміністративну службу, її проходження та припинення; б) межі дії Закону «Про державну службу», яких уперше визначено ним через його «поширення» або «не поширення» на відповідне коло державних службовців конкретних державних органів.

13. Встановлено, що зміст поняття «сфера державної адміністративної служби», як важливої ознаки визначення державної адміністративної служби як правового інституту, визначається через такі елементи, як: а) службові відносини, що виникають під час вступу на адміністративну службу, її проходження та припинення; б) межі дії Закону «Про державну службу», яких уперше визначено ним через його «поширення» або «не поширення» на відповідне коло державних службовців конкретних державних органів.

14. Визначено, що: право на доступ до державної адміністративної служби являє собою законодавчо визначену можливість громадянина України на проходження процедури допуску до державної адміністративної служби з урахуванням встановлених законодавством

вимог та правообмежень: право на призначення на посаду державної адміністративної служби – це законодавчо визначена можливість громадянина України на проходження процедури допуску до конкретної посади державної адміністративної служби з урахуванням встановлених вимог та правообмежень; право на проходження державної адміністративної служби – це законодавчо визначена можливість громадянина України здійснювати діяльність на посаді державної служби з урахуванням встановлених вимог та правообмежень; право на захист права на державну адміністративну службу – це законодавчо визначена можливість громадянина/державного службовця оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів чи посадових осіб, які перешкоджають реалізації його права на державну адміністративну службу.

15. Одним із важливих чинників єдиної державної адміністративної служби є загальна дисциплінарна відповідальність, урегульована, на теперішній час, адміністративним законодавством. Уперше всі основні засади дисциплінарної відповідальності передбачено чинним Законом «Про державну службу»: підстави, дисциплінарні стягнення, дисциплінарне провадження, гарантії прав державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень, що, повною мірою відповідає міжнародним стандартам публічної служби.

16. Встановлено, що аналіз переліку дисциплінарних проступків, передбачений Законом «Про державну службу» свідчить про ряд недоліків щодо його формування та формулювання, які мають суттєве значення у цілому для інституту дисциплінарної відповідальності адміністративного службовця. Загальноприйнятим є розміщення правопорушень (кримінальних, адміністративних) у залежності від об'єкта посягання. У цьому разі такий підхід законодавцем проігноровано, а інших підходів законодавця у цьому разі визначити практично неможливо, що свідчить про безсистемність у розміщенні видів дисциплінарних проступків у ст. 65 Закону «Про державну службу». Не прослідковується і залежність від: тяжкості таких проступків або суворості дисциплінарних стягнень.

17. Зазначено, що ряд дисциплінарних проступків сформульовано так, що вони за змістом (а не за формулюванням) повторюють (а в ряді випадків поглинають) один одного і досить складно здійснити їх чітке розмежування. Це стосується порушення правил етичної поведінки, яке охоплює за змістом п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 65 і, водночас, тільки п. 2 має назву «Порушення правил етичної поведінки державних службовців». Звернено увагу на те, що за дисциплінарні проступки, передбачені у названих вище пунктах, передбачаються різні дисциплінарні стягнення (ст. 66 Закону), які для державного службовця тягнуть за собою різні юридичні наслідки.

18. Визначено, що дисциплінарне провадження є внутрішньо-організаційною адміністративною процедурою, яка являє собою регламентований нормами адміністративного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, який триває у часі та має на меті притягнення

винних державних службовців у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності. Визначено структуру дисциплінарного провадження, яку становлять такі стадії та етапи: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) підготовка до розгляду дисциплінарної справи: формування дисциплінарної комісії та її складу; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 3) формування та розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) оскарження рішення.

17. Визначено, що гарантії прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження – це сукупність нормативно закріплених та організаційно-визначених засобів (умов, способів), спрямованих на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічного захисту прав державних службовців під час проходження державної служби. Зміст гарантій права державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень становлять: а) відповідність виду дисциплінарного стягнення тяжкості дисциплінарного проступку та вини державного службовця; б) обставини, що виключають застосування дисциплінарного стягнення; в) незастосування дисциплінарного стягнення під час відсутності державного службовця; г) строки застосування дисциплінарних стягнень; д) право державного службовця на правову допомогу; е) процедурні права державного службовця під час дисциплінарного провадження; ж) вичерпний перелік обставин, які обтяжують та невичерпний перелік обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність; з) оплата праці за час відсторонення державного службовця у зв'язку із дисциплінарним провадженням; к) зняття або погашення дисциплінарного стягнення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії:

1. Панова Н.С. Державна адміністративна служба України: теоретико-правова характеристика: монографія. Одеса: Фенікс, 2020. 363 с.
2. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія / Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодошак, Ю.Г. Фаєр. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.
3. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт адміністративного права: монографія / Біла-Тіунова Л.Р., Гаркуша А.Г., Панова Н.С. Одеса: Фенікс, 2017. 247 с.

Публікації у фахових виданнях:

4. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність службовців митних органів. *Митна справа*. 2014. № 5(95). С. 71–77.

5. Панова Н.С. Особливості проходження служби в митних органах. *Митна справа*. 2015. № 1(97). С. 93–98.
6. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 16. Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 342–353.
7. Панова Н.С. Сутнісна характеристика принципів державної служби. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Право». Дніпропетровськ, 2015. № 2. С. 109–122.
8. Панова Н.С. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 57–61.
9. Панова Н.С. Нормативне регулювання окремих питань проходження державної служби в країнах Європи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція»: зб. наук. праць. 2015. № 18. Т. 1. С. 67–73.
10. Панова Н.С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 47. С. 98–106.
11. Панова Н.С. Законодавство про державну службу: сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 65–74.
12. Панова Н.С. Службове право, державно-службове право, право державної служби: визначення. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 54–61.
13. Панова Н.С. Державно-службові правовідносини: теоретико-правова характеристика. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. С. 25–35.
14. Панова Н.С. Система державно-службового права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2017. № 29. С. 87–95.
15. Панова Н.С. Види державної служби в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 6. С. 47–55.
16. Панова Н.С. Публічний службовець і державний службовець: понятійно-правова характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5. С. 77–87.
17. Панова Н.С. Вимоги до осіб, які претендують на вступ до державної служби. *Прикарпатський вісник*. 2019. № 3. Т. 1. С. 55–60.
18. Панова Н.С. Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 50–54.
19. Панова Н.С. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: форми і правове регулювання. *Науковий вісник*

Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». 2019. № 42. Т. 2. С. 4–8.

20. Панова Н.С. Забезпечення службової дисципліни у державній службі. *Прикарпатський вісник*. 2019. № 4–2. С. 24–29.

21. Panova N.S. Features of the oath of public service employees. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 1. P. 3.

22. Panova N.S. Restrictions for the civil servant to be part-time and reconciled with other activities. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. P. 2.

23. Panova N.S. Evaluation of the performance of civil servants as an institution of civil law. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. P. 1.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

24. Панова Н.С. Правообмеження щодо державного службовця. *Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права і процесу*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10–11 жовт. 2014 р.). Одеський держ. ун-т внутр. справ, 2014. С. 23–26.

25. Панова Н.С. Державно-службові відносини. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15–16 трав. 2015 р.). Т. 2. Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 11–13.

26. Панова Н.С. Принципи верховенства права і законності у державній службі. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 трав. 2016 р.). Т. 2. Одеса: Юрид. л-ра, 2016. С. 34–37.

27. Панова Н.С. Щодо права на державну службу та його захист. *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 груд. 2017 р.) Запоріжжя: Запорізька міська громад. організ. «Істина», 2017. Ч. III. 184 с. С. 117–120.

28. Панова Н.С. Право на вступ на державну службу. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 берез. 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 204 с. С. 153–156.

29. Панова Н.С. Захист права на державну службу. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.). Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. С. 9–11.

Інші публікації, що додатково висвітлюють окремі питання дисертації:

30. Протидія конфлікту інтересів на публічній службі: навч.-метод. посіб. Хамходера О.П., Панова Н.С., Маслова Я.І., Гнатовська А.І. Одеса, 2019. 49 с.

31. Зарубіжний досвід публічного управління: навч.-метод. посіб. / Л.М. Корнута, Н.С. Панова, Я.І. Маслова. Одеса, 2019. 74 с.

АНОТАЦІЯ

Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021.

Дисертація є науковим дослідженням державної адміністративної служби, концептуальних засад її здійснення і правового регулювання, в якому охарактеризовано принципи, категорії посад державної служби, право на державну адміністративну службу, вимоги до кандидатів на посади державної служби, правовий статус державного адміністративного службовця, дисциплінарну відповідальність державного адміністративного службовця, і надано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Визначено поняття та охарактеризовано сутність державної адміністративної служби. Виокремлено загальні (публічність; професійність; політична неупередженість; спрямованість на практичне виконання завдань і функцій держави; фінансування за рахунок коштів державного бюджету) та спеціальні (регламентування законодавством у сфері державної служби, яке має відомчо-функціональний характер; місце проходження виключно в державних органах та в їх апараті або секретаріаті; проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; характерною є загальна дисциплінарна відповідальність) ознаки державної адміністративної служби. Визначено та охарактеризовано систему принципів, на яких ґрунтується державна адміністративна служба.

Охарактеризовано сучасний стан правового регулювання державної адміністративної служби. Встановлено, що законодавство про державну адміністративну службу являє собою, на теперішній час, сукупність (а не систему) законів та підзаконних нормативно-правових актів (переважно відомчого характеру), що регулюють суспільні відносини щодо її організації та функціонування, і службові відносини щодо вступу на службу, її проходження та припинення. Виокремлено в залежності від змістовної спрямованості такі види нормативно-правових актів Кабінету

Міністрів України та НАДС у сфері державної адміністративної служби: а) інституційні; б) кадрові; в) упорядковуючі; г) процедурні.

Досліджено право на державну адміністративну службу як поліструктурне поняття. Виокремлено такі основні структурні елементи права на державну адміністративну службу у відповідності до його змістовно-розширювальної характеристики: 1) право на доступ до служби; 2) право на призначення на посаду; 3) право на проходження служби; 4) право на захист права на службу.

Проаналізовано законодавство зарубіжних країн щодо регулювання державної адміністративної служби та визначено можливості запровадження ряду положень в умовах України. Запропоновано: зміни і доповнення до чинного законодавства України з питань державної служби; прийняття Кодексу державної адміністративної служби України.

Ключові слова: державна адміністративна служба, державний адміністративний службовець, право на доступ до державної адміністративної служби, право на призначення на посаду державної адміністративної служби, право на проходження державної адміністративної служби, право на захист права на державну адміністративну службу.

SUMMARY

Panova N.S. The concept of public administrative service of Ukraine.

– Qualifying research work as manuscript.

Dissertation for obtaining the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.07 – administrative law and process; information law; finance law. – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2021.

The dissertation is a scientific research of the public administrative service, conceptual bases of its implementation and legal regulation, which describes the principles, categories of public service positions, the right to public service, requirements for candidates for public service positions, legal status of public servants, disciplinary liability of public servants, employee and provided suggestions for improving existing legislation in this area.

It is defined the concept and characterized the essence of the public administrative service. There are general (publicity; professionalism; political impartiality; focus on the practical implementation of tasks and functions of the state; funding from the state budget) and special (regulation of legislation in the field of public service, which has a departmental and functional nature; place exclusively in government agencies and in their staff or secretariat, service is associated with the assignment of ranks, is characterized by general disciplinary responsibility) features of the public administrative service. It is defined and characterized the system of principles on which the public administrative service is based.

The current state of legal regulation of the state administrative service is characterized. It is established that the legislation on the public

administrative service is, at present, a set (rather than a system) of laws and bylaws (mostly departmental) governing public relations for its organization and functioning, and official relations for joining service, its passing and termination. Depending on the content, the following types of normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the NAPS in the field of public administrative service are singled out: a) institutional; b) personnel; c) streamlining; d) procedural.

It is studied the right to public administrative service as a polystructural concept. The main structural elements of the right to public administrative service in accordance with its content and expansion characteristics are identified: 1) the right to access the service; 2) the right to be appointed to the position; 3) the right to serve; 4) the right to protection of the right to service.

The legal nature of disciplinary liability of public servants is determined and the legal grounds for bringing public servants to this type of liability are highlighted. The concept and content of disciplinary sanctions applied to public servants in case of disciplinary misconduct are defined and the main conditions of their application are highlighted. Disciplinary proceedings are described as an internal administrative procedure. It is clarified the content of the main guarantees of the rights of public servants during disciplinary proceedings and the application of disciplinary sanctions.

It is analyzed the legislation of foreign countries on the regulation of the public administrative service and the possibilities of introducing a number of provisions in the conditions of Ukraine are determined. It is proposed: changes and additions to the current legislation of Ukraine on public service; adoption of the Code of the Public Administrative Service of Ukraine.

Key words: public administrative service, public administrative employee, the right to access the public administrative service, the right to be appointed to the position of the public administrative service, the right to the public administrative service, the right to protection of the right to the public administrative service.

Підписано до друку 01.03.2021.
Формат 60×90/16. Ум.-друк. арк. 1,9. Наклад 100 прим.

Видавництво ПП «Фенікс»
Свідоцтво ДК № 1044 від 17.09.2002 р.
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел.: 7777-591.