

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СТЕЦЬ ОЛЕГ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 35.082.4(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ: СУТНІСНО-ПОНЯТІЙНА
ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ГАЛУЗЕВО-ПРАВОВА ІДЕНТИФІКАЦІЯ

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____
/Стець О.М./

Науковий керівник
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2021

АНОТАЦІЯ

Стець О.М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право» (081 – Право). – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020.

Дисертація є першим науково-теоретичним дослідженням сутності, структури та видів, особливостей державно-службових відносин, їхньої галузево-правової ідентифікації у контексті адаптації державної служби до міжнародних стандартів та прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 року.

У результаті здійсненого дослідження вироблено теоретико-правові засади визначення державно-службових відносин, які складаються у сфері функціонування державної служби, як предмета державно-службового права, надано їх сутнісно-правову характеристику, сформульовано ряд положень, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

уперше: виокремлено державно-службове право як підгалузь адміністративного права, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення; визначено систему державно-службового права, яку становлять відповідні правові інститути: правовий статус державного службовця; суб'єкти управління у сфері державної служби; вступ на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державного службовця; режим державної служби; визначено структуру державно-службового права, яку становлять: 1) загальна частина; 2) особлива частина; встановлено, що державно-службові відносини слід розглядати у: а) широкому аспекті, як суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у

сфері державної служби та яких урегульовано державно-службовим законодавством; б) вузькому аспекті, як суспільні відносини, які складаються в окремих видах державної служби (адміністративній, спеціалізованій, мілітаризованій), або в окремих підвидах державної служби (служба в апаратах судів, служба в СБУ, служба в митних органах, служба в Національній поліції тощо), та яких урегульовано профільними законами та нормативно-правовими актами; виокремлено такі види ознак державно-службових відносин: а) загальні – характерні для адміністративних правовідносин у цілому; б) галузеві – характерні для державної служби; в) видові – характерні для видів/підвидів державної служби; визначено особливості правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин, яких опосередковано наявністю у нього: а) статусу суб'єкта державно-службового права; б) спеціальної правосуб'єктності; в) приватного інтересу під час проходження державної служби; встановлено, що структуру державно-службового законодавства становлять законодавство про: а) адміністративну державну службу; б) спеціалізовану державну службу; в) мілітаризовану державну службу; встановлено, що діяльність Кабінету Міністрів України як суб'єкта державно-службових відносин може приймати різноманітну зовнішню форму, набуваючи вигляду: 1) нормативних актів; 2) індивідуальних (адміністративних) актів; 3) адміністративних договорів; 4) актів-планів; виявлено, що специфіка статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових відносин полягає у здійсненні нею діяльності щодо: а) добору осіб на посади державної служби категорії «А»; б) дисциплінарного провадження стосовно державних службовців категорії «А»; встановлено нормативно визначену взаємозалежність між набуттям статусу суб'єкта призначення та попередньо отриманим статусом керівника державної служби в окремих випадках (щодо призначення осіб на посади категорії «Б» і «В»); встановлено, що юридичні факти, що є передумовами або підставами виникнення та припинення державно-службових відносин, можуть бути загальними та спеціальними залежно від виду державно-

службових відносин; визначено, що можливість застосування спеціального порядку добору на державну службу пов'язано з тривалістю карантину та обмежено його дією у: а) часі (після сплину встановленого двотижневого строку, який розпочинається з дати закінчення карантину, – спеціальний порядок добору на державну службу не діє); б) просторі (у разі введення карантину на всій території України – спеціальний порядок добору на державну службу діє на всій території України, а в разі введення карантину на території окремих адміністративно-територіальних одиниць – спеціальний порядок добору на державну службу застосовується на територіях адміністративно-територіальних одиниць, де запроваджено карантин); доведено, що встановлення або скасування неповного робочого часу вважатиметься істотною умовою проходження державної служби виключно тоді, коли:

1) при вступі на державну службу для конкретної особи було встановлено можливість: а) проходження державної служби в межах неповного робочого часу; б) проходження служби в межах робочого часу, загальноприйнятого для конкретного державного органу; 2) наявність змін режиму робочого часу під час проходження державної служби, незалежно від волевиявлення державного службовця;

удосконалено: розуміння особливостей використання в законодавстві понять «суб'єкт призначення» та «керівник державної служби» із зазначенням того, що усі випадки використання поняття «суб'єкт призначення» щодо посад державної служби категорії «Б» та посад державної служби категорії «В» поширюються на керівника державної служби у питаннях, які стосуються призначення особи на посаду державної служби; положення, якими визначено окремі підстави припинення державно-службових відносин у частині удосконалення їх формулювання та процедури застосування; підхід щодо трактування поняття «режим служби», яке об'єднує режим роботи державного органу та режим робочого часу державного службовця, особливо з огляду на те, що ним не буде охоплено таку підставу зміни істотних умов державної служби, як встановлення або скасування неповного робочого часу, оскільки остання

може застосовуватися виключно тоді, коли йдеться про неповний робочий час, а не про робочий час у цілому;

набули подальшого розвитку: визначено, що НАДС є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що пов'язано з:

- 1) ретроспективним аналізом правового статусу центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби, який свідчить про нормативне детермінування його як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом незалежно від підпорядкування; 2) тим, що використання у назві НАДС категорії «агентство» не може трансформувати основне призначення цього органу та не є визначальним при окресленні його статусу; положення щодо співвідношення понять «суб'єкт службового права» та «суб'єкт державно-службових відносин»; характеристика службового законодавства через окреслення сукупності загальних та спеціальних норм службового права, яким урегульовано суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері функціонування державної служби; характеристика практик підвищення ефективності реалізації компетенції служби управління персоналом у контексті запровадження нових принципів функціонування державних органів; групування суб'єктів, яких наділено спеціальною правосуб'єктністю щодо призначення на посади державної служби [категорії «А»](#); положення щодо залежності визначення державного службовця, який набуває статусу керівника державної служби, від: 1) виду та статусу державного органу, його юрисдикції; 2) віднесення займаної посади відповідного керівника до конкретного виду посади державної служби; положення щодо зіставлення поняття «управління людськими ресурсами» та «управління персоналом»;

запропоновано: визначення понять: «державно-службові відносини», «суб'єкт державно-службового права», «права державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин»; «обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин»; «управління державною службою», «процедура спеціальної перевірки», «контракт про проходження державної

служби»; «невиконання або неналежне виконання умов контракту»; зміни до Закону України «Про державну службу» та підзаконних нормативно-правових актів, якими деталізовано окремі аспекти державно-службових відносин.

Визначено, що державно-службові відносини – це суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються під час функціонування державної служби і регулюються нормами державно-службового законодавства. Саме державно-службові відносини становлять предмет державно-службового права.

Визначено структуру державно-службового права, яку становлять:

- 1) загальна частина: предмет, методи, принципи державно-службового права; державно-службове законодавство; правовий статус державного службовця; управління державною службою; вступ на державну службу; проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державних службовців; режим державної служби;
- 2) особлива частина: адміністративна державна служба; спеціалізована державна служба; мілітаризована державна служба

Здійснено класифікацію державно-службових відносин залежно від:

- 1) об'єкта спрямування на ті, яких пов'язано з: а) організацією державної служби; б) реалізацією правового статусу державного службовця; в) проходженням державної служби;
- 2) юридичної спрямованості на відносини: а) зовнішнього спрямування; б) внутрішньо-організаційного спрямування;
- 3) виду правових норм: а) матеріально-службові, які пов'язані з визначенням понять, що використовуються у чинному законодавстві про державну службу («державна служба», «державний службовець», «державна посада» тощо), переліків: принципів державної служби; прав і обов'язків державних службовців; правообмежень у державній службі; категорій державних посад і рангів державних службовців; видів юридичної відповідальності; підстав припинення державної служби тощо; б) процедурно-службові, які виникають при реалізації приписів матеріальних норм, через відповідні адміністративні процедури, зокрема щодо: вступу на державну службу, просування за посадами і за рангами, оцінювання, відсторонення, службового розслідування тощо.

Зазначено, що специфіка правового статусу державного службовця як обов'язкового суб'єкта державно-службових відносин опосередкована його роллю у функціонуванні державної служби, з одного боку, та наявністю у нього приватного інтересу під час виконання службових обов'язків – з іншого. Виокремлено такі його сутнісні ознаки: 1) є суб'єктом державно-службового права України; 2) володіє спеціальною правосуб'єктністю у сфері державно-службового права; 3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах; 4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах; 5) вступає в державно-службові відносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

Встановлено, що державно-службове законодавство є обумовленим державно-службовими відносинами, і його структуру слід визначати відповідно до видів державної служби: законодавством про адміністративну службу; законодавством про спеціалізовану службу; законодавством про мілітаризовану службу. У цьому контексті воно являє собою сукупність законів, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державної служби.

Виокремлено ознаки, які характеризують Кабінет Міністрів України як суб'єкт державно-службових відносин: 1) є суб'єктом державно-службового права, якого наділено владними повноваженням у сфері управління державною службою; 2) може вступати в конкретні державно-службові відносини з можливістю застосування адміністративного розсуду; 3) наслідком участі в конкретних державно-службових відносинах є застосування відповідного інструменту публічного адміністрування тощо.

Доведено, що НАДС набуто публічної правосуб'єктності з моменту прийняття рішення про його створення шляхом реорганізації Головного управління державної служби України, що є проявом публічного

правонаступництва, як: а) способу передання (набуття) правового статусу від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого суб'єкта, що відбулося внаслідок припинення первісного суб'єкта; б) способу вступу в існуючі державно-службові відносини нового суб'єкта публічної адміністрації на місце суб'єкта, який припинив своє існування внаслідок заміщення одного суб'єкта публічної адміністрації іншим.

Визначено, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби бере участь у державно-службових відносинах: 1) внутрішньо-організаційної спрямованості; 2) зовнішньої спрямованості як суб'єкт управління державною службою. Комісії як суб'єктові державно-службових відносин є притаманними такі ознаки: 1) правосуб'єктність виникає: а) з моменту її утворення та затвердження персонального складу Кабінетом Міністрів України; б) з моменту прийняття відповідного акта суб'єктом призначення стосовно оголошення конкурсу або порушення дисциплінарного провадження; 2) набуває спеціальних прав та обов'язків, зміст яких різниться залежно від зайняття підпорядкованого або лідируючого правового положення; 3) виступає від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається державою шляхом делегування відповідного обсягу державно-владних повноважень, тощо.

Ключові слова: державно-службові відносини, суб'єкт державно-службових відносин, державно-службове право, державно-службове законодавство, суб'єкт управління державною службою, суб'єкт призначення, передумови виникнення державно-службових відносин, підстави виникнення державно-службових відносин, акт про призначення, зміна істотних умов державної служби, контракт про проходження державної служби.

ANNOTATION

Stets O.M. Public service legal relations: essence-conceptual characteristics and branch-legal identification. - Qualifying research work as manuscript.

Dissertation for obtaining the academic degree of the Doctor of Law in specialty 12.00.07 «Administrative law and process; information law; finance law» (081 – Law). – National University «Odessa Law Academy», Odesa, 2020.

The dissertation is the first scientific-theoretical research work of the essence, structure and types, features of public service relations, their sectoral and legal identification in the context of adaptation of the public service to international standards and the adoption of the Law of Ukraine «On Public Service» in 2015.

As a result of the research the theoretical and legal bases of definition of public service relations which are formed in the sphere of functioning of public service as a subject of public service law are developed, their essential legal characteristic is given, a number of the positions offered by the applicant are formulated, to the most significant of which belong to:

for the first time: public service law is singled out as a sub-branch of administrative law, which is a set of legal norms governing public service relations for entering the public service, its passage and termination; the system of public service law is defined, which consists of the relevant legal institutions: the legal status of a public servant; subjects of management in the field of public service; entry into the public service, passing the public service (career); termination of public service; legal liability of a public servant; public service regime; the structure of public service law is determined, which consists of: 1) the general part; 2) special part; it is established that public service relations should be considered in: a) a broad aspect, as public relations that arise, change and terminate in the field of public service and which are regulated by public service legislation; b) narrow aspect, as public relations, which are formed in certain types of public service (administrative, specialized, militarized), or in certain subtypes of public service (service in the courts, service in the SSU, service in customs, service in the National Police, etc.), and which are regulated by relevant laws and regulations; the following types of signs of public service legal relations are distinguished: a) general - characteristic of administrative legal relations as a

whole; b) sectoral - characteristic of the public service; c) species - characteristic of species / subspecies of public service; the peculiarities of the legal status of a public servant as a subject of public service relations are determined, which are mediated by the presence of: a) the status of a subject of public service law; b) special legal personality; c) private interest during the public service; it is established that the structure of the public service legislation consists of the legislation on: a) administrative public service; b) specialized public service; c) militarized public service; it is established that the activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of public service relations may take various external forms, taking the form of: 1) regulations; 2) individual (administrative) acts; 3) administrative agreements; 4) acts-plans; it was revealed that the specifics of the status of the Commission on Senior Public Service as a subject of public service relations is its activities to: a) select persons for public service positions of category «A»; b) disciplinary proceedings against public servants of category «A»; the normatively determined interdependence between the acquisition of the status of the subject of appointment and the previously obtained status of the head of the public service in some cases (regarding the appointment of persons to positions of category «B» and «C»); it is established that the legal facts that are prerequisites or grounds for the emergence and termination of public service relations may be general and special depending on the type of public service relations; determined that the possibility of applying a special selection procedure for the public service is related to the duration of quarantine and is limited by: a) time (after the expiration of the established two-week period, which begins on the end of quarantine, ; b) space (in case of quarantine on the whole territory of Ukraine - special selection procedure for public service is valid on the whole territory of Ukraine, and in case of quarantine on the territory of separate administrative-territorial units - special selection procedure on public service units where quarantine has been introduced); it is proved that the establishment or abolition of part-time work will be considered an essential condition for public service only when: 1) upon entering the public service for a particular person was established

the possibility of: a) public service within part-time; b) service within the working hours generally accepted for a particular state body; 2) the presence of changes in the working hours during the public service, regardless of the will of the public servant;

improved: understanding of the peculiarities of the use in the legislation of the terms «subject of appointment» and «head of the public service» with the indication that all cases of use of the term «subject of appointment» in relation to public service positions of category «B» »Apply to the head of the public service in matters relating to the appointment of a person to a public service position; provisions which determine certain grounds for termination of public service relations in terms of improving their formulation and application procedure; approach to the interpretation of the concept of «service regime», which combines the mode of operation of a public body and the working hours of a public servant, especially given that it will not cover such a basis for changing significant conditions of public service as the establishment or abolition of part-time work , as the latter can be applied only in the case of part-time work and not to working time in general;

have been further developed: it has been determined that the NAPS is a central executive body with a special status, which is related to: 1) retrospective analysis of the legal status of the central executive body in the public service, which indicates its normative determination as a central executive body. special status regardless of subordination; 2) the fact that the use of the category «agency» in the name of the NAPS cannot transform the main purpose of this body and is not decisive in defining its status; provisions on the relationship between the concepts of «subject of official law and «subject of public service relations; characteristics of service legislation through the delineation of a set of general and special rules of service law, which regulate social relations that arise, change and cease in the field of public service; characteristics of practices to increase the effectiveness of the implementation of the competence of the personnel management service in the context of the introduction of new principles of

functioning of state bodies; grouping of subjects endowed with special legal personality for appointment to public service positions of category «A»; provisions on the dependence of the definition of a public servant who acquires the status of the head of the public service on: 1) the type and status of the state body, its jurisdiction; 2) assignment of the position held by the relevant head to a specific type of public service position; provisions for comparing the concept of «human resource management» and «personnel management»;

proposed: definition of concepts: «public service relations», «subject of public service law», «rights of a public servant as a subject of public service relations»; «Duties of a public servant as a subject of public service relations»; «Public service management», «special inspection procedure, «public service contract»; «Non-performance or improper performance of the contract»; amendments to the Law of Ukraine «On Public Service» and bylaws detailing certain aspects of public service relations.

It is determined that public service relations are public relations that arise, change and terminate during the functioning of the public service and are regulated by the norms of public service legislation. It is public service relations that are the subject of public service law.

The structure of public service law is determined, which consists of: 1) general part: subject, methods, principles of public service law; public service legislation; legal status of a public servant; public service management; entry into the public service; public service (career); termination of public service; legal liability of public servants; public service regime; 2) special part: administrative public service; specialized public service; militarized public service

The classification of public service relations is carried out depending on: 1) the object of referral to those related to: a) the organization of the public service; b) realization of the legal status of a public servant; c) passing the public service; 2) legal focus on the relationship: a) external orientation; b) internal organizational direction; 3) type of legal norms: a) material and service, which are related to the definition of concepts used in the current legislation on public service («public

service», «public servant», «public position», etc.), lists: principles of state services; rights and responsibilities of public servants; restrictions in the public service; categories of public positions and ranks of public servants; types of legal liability; grounds for termination of public service, etc.; b) procedural and service, which arise in the implementation of the provisions of substantive rules, through the relevant administrative procedures, in particular regarding: entry into the public service, promotion and rank, evaluation, removal, official investigation, etc.

It is noted that the specifics of the legal status of a public servant as a mandatory subject of public service relations is mediated by his role in the functioning of the public service, on the one hand, and the presence of private interest in the performance of official duties - on the other. The following essential features are singled out: 1) is a subject of public service law of Ukraine; 2) has a special legal personality in the field of public service law; 3) is a holder of special rights, which are indirectly involved in specific public service relations; 4) is an entity entrusted with special legal obligations, which are indirectly involved in specific public service relations; 5) enters into public service relations on the basis of legal norms that establish the basis of the status of a public servant and the actual grounds for his participation in them.

It is established that the public service legislation is conditioned by the public service relations, and its structure should be determined in accordance with the types of public service: the legislation on administrative service; legislation on specialized service; legislation on militarized service. In this context, it is a set of laws, bylaws, international regulations governing public relations related to the functioning of the public service.

The features that characterize the Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of public service relations are identified: 1) is a subject of public service law, which is endowed with power in the field of public service management; 2) may enter into specific public service relations with the possibility of applying administrative discretion; 3) the consequence of participation in specific public service relations is the use of an appropriate tool of public administration, etc.

It is proved that NAPS has acquired public legal personality since the decision to establish it by reorganizing the Main Department of the Public Service of Ukraine, which is a manifestation of public succession, as: a) a way to transfer (acquire) legal status from one public administration entity to another the entity that occurred as a result of the termination of the original entity; b) the method of entering into the existing public service relations of a new subject of public administration in place of the entity that ceased to exist due to the replacement of one subject of public administration by another.

It is determined that the Commission on the Senior Public Service participates in public service relations: 1) internal organizational orientation; 2) external orientation as a subject of public service management. The Commission, as a subject of public service relations, has the following features: 1) legal personality arises: a) from the moment of its formation and approval by the Cabinet of Ministers of Ukraine; b) from the moment of adoption of the relevant act by the subject of appointment in connection with the announcement of the competition or initiation of disciplinary proceedings; 2) acquires special rights and obligations, the content of which differs depending on the occupation of a subordinate or leading legal position; 3) acts on behalf of the state has a public status, which is determined by the state by delegating the appropriate amount of state power and so on.

Key words: public service relations, subject of public service relations, public service law, public service legislation, subject of public service management, subject of appointment, preconditions for the emergence of public service relations, grounds for the emergence of public service relations, the act of appointment, change of essential conditions of public service, the contract of public service.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА:

Монографії:

1. Stets O.M., Vasylykivska V.V. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. (State of development of public administration in conditions of humanization tendencies). Riga, Izdevniecība «Baltija Publishing». 2020, 268 p. (pp. 50–65).

2. Стець О.М. Сутнісно-правова характеристика державно-службових відносин: монографія. Одеса: Фенікас. 2020. 398 с.

Публікації у фахових виданнях:

3. Стець О.М. Характеристика основних обов'язків державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Т. 2. С. 129–133.

4. Стець О.М. Характеристика основних прав державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 306–309.

5. Стець О.М. Сутнісно-понятійна характеристика державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Правові новели*. 2020. № 10. Т. 2. С. 85–90.

6. Стець О.М. Сутність та особливості державно-службових правовідносин. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія «Юридичні науки». 2020. № 4. С. 162–167.

7. Стець О.М. Особливості добору на державну службу на період карантину. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 4. С. 125–130.

8. Стець О.М. Контракт про проходження державної служби як підстава виникнення державно-службових відносин. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 3(31). Vol. 2. С. 195–199.

9. Стець О.М. Подання декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як обов'язок державного службовця. *Європейський політико-правовий дискурс*. № 7. Ч. 6. 2020. С. 228–232.

10. Стець О.М. Механізм антикорупційного декларування у діяльності державних службовців. *Науковий вісник МГУ. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 45. С. 44–47.

11. Стець О.М. Отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами службової діяльності як підстава припинення державно-службових правовідносин. *Право і суспільство*. 2020. № 3. С. 261–265.

12. Стець О.М. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт державно-службових правовідносин. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 16. С. 210–216.

13. Стець О.М. Втрата права на державну службу або його припинення як підстава припинення державно-службових відносин. *«Juris Europensis Scientia»*. 2020. С. 147–151.

14. Стець О.М. Зміна істотних умов державної служби як підстава припинення державно-службових відносин. *Науковий вісник МГУ. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 46. С. 40–43.

15. Стець О.М. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2020. № 4. Т. 2. С. 168–173.

16. Стець О.М. Правовий статус керівника державної служби у державному органі як суб'єкта державно-службових відносин. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2020. № 4 (48). С. 118–122.

17. Стець О.М. Спеціальна перевірка як передумова виникнення державно-службових правовідносин. *Науковий вісник МГУ. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 48. С. 90-93.

18. Стець О.М. Дисциплінарна комісія як суб'єкт державно-службових відносин. *Юридичний бюлетень*. 2021. № 17. № 17. С. 249–255.

19. Ihor Y. Mahnovskyi, Oleh M. Stets, Rodion V. Nehara (2020) Participation of civil society institutions in civil service competitions. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Vol. 24, Issue 8. P. 9423–9431.

20. Стець О.М. Служба управління персоналом як суб'єкт державно-службових відносин. Право та державне управління. 2020. № 1. Том 1. С. 280–286.

21. Стець О.М. Міжнародні стандарти регулювання державно-службових правовідносин, яких пов'язано з дотриманням етичних норм. Держава та регіони. Серія: Право. 2020. № 2. С. 226–230.

22. Стець О.М. Характеристика додаткових підстав припинення окремих державно-службових правовідносин. Південноукраїнський правничий часопис. 2020. № 4. С. 141–148.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

23. Стець О.М. Контракт про проходження державної служби: теоретико-правовий зміст. Сучасні погляди на актуальні питання правових наук: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 листоп. 2020 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громад. організ. «Істина», 2020. Ч. 2. 148 с. С. 57–60.

24. Стець О.М. Права та обов'язки державного службовця у службових правовідносинах. Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27–28 листоп. 2020 р.). Київ: Таврій. нац. ун-т ім. В.І. Вернадського, 2020. 200 с. С. 130–133.

25. Стець О.М. Обов'язок державного службовця щодо подання декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Актуальні питання розвитку юридичної науки в умовах COVID-19: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 10–11 груд. 2020 р.). Міжнар. екон.-гуманіт. ун-т ім. академіка Степана Дем'янчука. Рівне: Видав. дім «Гельветика», 2020. Ч. 2. 128 с. С. 34–38.

26. Стець О.М. Вступ на державну службу в умовах карантину. Новітні тенденції сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 4–5 груд. 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. 200 с. С. 123–126.

27. Стець О.М. Державний службовець як учасник державно-службових правовідносин. Актуальні питання юридичної теорії та практики: Наукові

дискусії: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 4–5 груд. 2020 р.). Харків: Східноукр. наук. юрид. організація, 2020. Ч. 2. 168 с. С. 87–90.

28. Стець О.М. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт управління державною службою. Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 22–23 січ. 2021 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2021. 96 с. С. 72–76.

29. Стець О.М. Якісно-змістовна характеристика зміни істотних умов державної служби. Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22–23 січ. 2021 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. 88 с. С. 45–49.

30. Стець О.М. Правовий статус керівника державної служби в державному органі. Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 29–30 січ. 2021 р.). 2021. Ч. 2. 116 с. С. 51–55.

Інші публікації, що додатково висвітлюють окремі питання дисертації:

31. Основи адміністративного права: навч.-метод. посіб. Голоядова Т.О., Залужний В.Г., Стець О.М., Маслова Я.І. Одеса: Фенікс, 2019. 91 с.

32. Фінансовий менеджмент: навч.-метод. посіб. Койчева О.С., Латковський П.П., Марущак А.В., Залужний В.Г., Стець О.М. Одеса: Фенікс, 2019. 60 с.

33. Адміністративний менеджмент: навч.-метод. посіб. Білокур Є.І., Бедний О.І., Панфілов О.Є, Залужний В.Г., Стець О.М. Одеса: Фенікс, 2019. 55 с.

ЗМІСТ

ВСТУП .....	.....
Розділ 1. СУТНІСТНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН .....	.....
1.1. Сутнісно-понятійна характеристика державно-службових відносин .....	.....
1.2. Державний службовець як обов'язковий суб'єкт державно-службових відносин .....	.....
1.3. Державно-службове законодавство: система і структура, сучасний стан і перспективи розвитку .....	.....
1.4. Особливості правового регулювання державно-службових відносин .....	.....
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1.....	.....
 РОЗДІЛ 2. СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ЯК СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН .....	.....
2.1. Кабінет Міністрів України як суб'єкт державно-службових відносин .....	.....
2.2. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт державно-службових відносин .....	.....
2.3. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт державно-службових відносин .....	.....
2.4. Керівник державної служби у державному органі як суб'єкта державно-службових відносин .....	.....
2.5. Служба управління персоналом як суб'єкт державно-службових відносин ...	.....
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2 .....	.....
 РОЗДІЛ 3. СПЕЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН .....	.....
3.1. Спеціальні передумови виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби .....	.....

3.2. Акт про призначення на посаду державної служби як спеціальна підстава виникнення державно-службових відносин	
3.3. Присяга державного службовця як спеціальна підстава виникнення державно-службових відносин	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3	

РОЗДІЛ 4. СПЕЦІАЛЬНІ ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

4.1. Втрата права на державну службу або його припинення	
4.2. Характеристика окремих підстав припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення	
4.3. Зміна істотних умов державної служби як підстава припинення державно-службових відносин	
4.4. Підстави припинення державно-службових відносин, передбачені контрактом про проходження державної служби	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 4	

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Запровадженням нового підходу до функціонування публічної влади обумовило якісні зміни сутності державно-службових відносин та надало їм нових характеристик. Це пов'язано з процесами євроінтеграції, які притаманні Українській державі з моменту підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, з одного боку, та впровадженням у практичну дійсність оновлених принципів функціонування державної служби та чинного законодавства про державну службу – з іншого. Прийняття чинного Закону України «Про державну службу» (2015) зумовило виникнення значного обсягу нових державно-службових відносин (щодо: контракту про проходження державної служби, дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, підстав припинення державної служби) та внесення суттєвих коректив до сутнісно-змістовної характеристики наявних державно-службових відносин, зокрема щодо їх суб'єктного складу, передумов та підстав виникнення, зміни і припинення. Подальший розвиток державної служби як публічно-правової інституції зумовив виникнення цілого ряду нових детермінант державно-службових відносин, які оновили сутність самої державної служби (види, ознаки), що зумовлює необхідність їхнього доктринального переосмислення. Важливого значення набуває питання щодо галузево-правової ідентифікації державно-службових відносин з урахуванням особливостей їх правового регулювання та подальшого розвитку законодавства про державну службу, яке являє собою сукупність значного обсягу нормативно-правових актів, що потребує визначення їхньої системи та структури.

Одним із найбільш важливих питань правової природи державно-службових відносин є визначення особливостей правового статусу їх суб'єктів, що потребує як науково-теоретичних, так і прикладних напрацювань для забезпечення якісного виконання ними завдань і функцій, яких покладено на

державну службу в Україні. Вагомим функціональним аспектом подальшого удосконалення державної служби у цілому є чітке визначення правового статусу державного службовця, як обов'язкового суб'єкта державно-службових відносин, окреслення правомочностей, яких йому надано для виконання поставлених завдань, та ролі у здійсненні управління державними справами, дотримуючись під час служби ідеалів демократичної, правової та соціальної держави. Не менш важливим питанням є характеристика суб'єктів управління державною службою як суб'єктів державно-службових відносин з огляду на оновлення їхньої системи та їхніх повноважень у сфері державної служби.

Детермінантним при визначенні сутності державно-службових відносин є законодавство, яким їх врегульовано, і яке на теперішній час містить цілий ряд прогалин та неточностей щодо передумов та підстав виникнення та припинення державно-службових відносин, а також характеризується технічно низьким рівнем формулювання категоріально-понятійного апарату, що стосується визначення правового статусу суб'єктів державно-службових відносин. Свідченням означеного є значний масив судових рішень, яких спрямовано на поновлення прав осіб, безпідставно звільнених з державної служби.

Звернення до проблеми державно-службових відносин обумовлено тим, що, незважаючи на наявні науково-теоретичні доробки вітчизняних науковців (В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.Ф. Андрійко, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Ю.С. Даниленко, Є.В. Додіна, С.Д. Дубенка, М.О. Іллічова, М.І. Іншина, Д.П. Калаянова, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, І.В. Коліушко, Б.А. Кормича, Є.Б. Кубка, В.Я. Малиновського, О.І. Миколенка, А.О. Селіванова, І.М. Пахомова, О.В. Петришина, Д.В. Примаченка, О.П. Рябченко, О.В. Тодощака, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмачі та ін.), які досліджували як окремі аспекти державної служби у цілому, так і окремі структурні елементи державно-службових відносин, зокрема. Ці напрацювання є теоретико-методологічною основою як формування державно-службового права, так і подальших наукових досліджень, оскільки значна частка питань до цих пір залишається без належного наукового осмислення.

Значної уваги приділено дослідженню наукових праць, пов'язаних з визначенням окремих аспектів, що стосуються державно-службових відносин: характеристик розвитку і функціонування державної служби в Україні (Ю.П. Битяк); службової кар'єри державного службовця (Л.Р. Біла-Тіунова); проходження державної служби в Україні (О.С. Продаєвич); правової природи оцінювання у державній службі (Ю.С. Даниленко) проблем правового регулювання праці державних службовців України (М.І. Іншин); адміністративних процедур у публічній службі в Україні (Г.В. Фоміч); дисциплінарної відповідальності державного службовця (Л.М. Корнута) тощо. Окремо звернено увагу на дисертаційне дослідження М.П. Грай на тему «Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку» (2012), в якому досліджено сутність державно-службових відносин та окреслено напрями їх розвитку в Україні на підставі діючого на час дослідження Закону «Про державну службу» 1993 р. Водночас, здійснення правового реформування в Україні, зміна організаційної структури органів державної виконавчої влади, наявний стан суспільних викликів, які стоять перед державною службою, подальше удосконалення чинного законодавства про державну службу потребують здійснення нових наукових досліджень як державної служби в цілому, так і державно-службових відносин, зокрема, в частині їх сутнісно-понятійної характеристики та галузево-правової ідентифікації.

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

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України, чинне державно-службове законодавство України і міжнародні стандарти у сфері публічної служби.

Емпіричною базою є статистичні дані НАДС, судові рішення адміністративних судів України з питань проходження державної 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 завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у наданні сутнісно-понятійної характеристики державно-службовим відносинам, їх галузево-правовій ідентифікації в умовах подальшого розвитку державної служби у контексті її адаптації до стандартів ЄС.

Для досягнення визначеної мети передбачено вирішення таких основних наукових завдань:

здійснити сутнісно-правову характеристику державно-службових відносин, виокремити їх особливості та здійснити їхню класифікацію;

визначити та охарактеризувати державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин;

визначити сучасний стан державно-службового законодавства, охарактеризувати його систему та структуру;

виокремити та охарактеризувати особливості правового регулювання державно-службових відносин;

визначити зміст та структуру об'єкта державно-службових відносин

надати характеристику суб'єктів управління державною службою як суб'єктів державно-службових відносин шляхом детермінації їх правового статусу у сфері державної служби;

виокремити та охарактеризувати передумови виникнення державно-службових відносин;

виокремити та охарактеризувати ознаки акта про призначення на посаду державної служби як фактичної підстави виникнення державно-службових відносин;

визначити теоретико-правові положення присяги державного службовця як підстави виникнення державно-службових відносин;

виокремити та надати характеристику спеціальним підставам припинення державно-службових відносин;

надати пропозиції щодо удосконалення чинного державно-службового законодавства.

Об'єктом дослідження є державна служба як публічно-правове явище.

Предметом дослідження є сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація державно-службових відносин.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів і методів наукового пізнання. Системний підхід став основою методологічної конструкції усієї дисертаційної роботи і визначив стратегію дослідження державно-службових відносин як соціально-правового явища, їх специфіку у сфері державної служби.

Використано окремі методи наукового пізнання. За допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного визначено сутність, особливості та види державно-службових відносин (п. 1.1). Застосування логіко-семантичного методу дозволило поглибити понятійний апарат щодо понять «службове законодавство», «державно-службові відносин», «суб'єкт службового права», «права державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин»; «обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин»; «управління державною службою», «процедура спеціальної перевірки», «контракт про проходження державної служби»; «невиконання або неналежне виконання умов контракту» (п.п. 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2, 4.4). Системно-структурний і системно-функціональний методи застосовано для визначення системи і структури службового законодавства, виокремлення системи передумов виникнення державно-службових відносин змістовних елементів, які характеризують спеціальні підстави припинення державно-службових відносин (п.п. 1.3, 1.4, 3.1, р. 3). Метод класифікації дозволив виокремити види державно-службових відносин, підстав виникнення та припинення державно-службових відносин (п.п. 1.1, 1.4, 3.2, 3.3, р. 3). Застосування історичного методу дозволило здійснити аналіз наукових поглядів на становлення та

розвиток як державно-службових відносин, так і окремих елементів їх структури (п.п. 1.1, 2.2). Компаративний метод застосовано для дослідження міжнародних стандартів, які стосуються правового регулювання та організаційного забезпечення державно-службових відносин (п. 1.3). Структурно-логічний метод використано при визначенні основних шляхів удосконалення законодавства щодо державно-службових відносин (п. 2.4, р. 4). Методи моделювання, аналізу та синтезу послужили для встановлення сучасного стану службового законодавства та визначення основних напрямків їх удосконалення (п. 1.3).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим науково-теоретичним дослідженням сутності, структури та видів, особливостей державно-службових відносин, їхньої галузево-правової ідентифікації у контексті адаптації державної служби до міжнародних стандартів та прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 року.

У результаті здійсненого дослідження вироблено теоретико-правові засади визначення державно-службових відносин, які складаються у сфері функціонування державної служби як предмета державно-службового права, надано їх сутнісно-правову характеристику, сформульовано ряд положень, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

виокремлено державно-службове право як підгалузь адміністративного права, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення;

визначено систему державно-службового права, яку становлять відповідні правові інститути: правовий статус державного службовця; суб'єкти управління у сфері державної служби; вступ на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державного службовця; режим державної служби;

визначено структуру державно-службового права, яку становлять: 1) загальна частина; 2) особлива частина;

встановлено, що державно-службові відносини слід розглядати у: а) широкому аспекті, як суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері державної служби та яких урегульовано державно-службовим законодавством; б) вузькому аспекті, як суспільні відносини, які складаються в окремих видах державної служби (адміністративній, спеціалізованій, мілітаризованій), або в окремих підвидах державної служби (служба в апаратах судів, служба в СБУ, служба в митних органах, служба в Національній поліції тощо), та яких урегульовано профільними законами та нормативно-правовими актами;

виокремлено такі види ознак державно-службових відносин: а) загальні – характерні для адміністративних правовідносин у цілому; б) галузеві – характерні для державної служби; в) видові – характерні для видів/підвидів державної служби;

визначено особливості правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин, яких опосередковано наявність у нього: а) статусу суб'єкта державно-службового права; б) спеціальної правосуб'єктності; в) приватного інтересу під час проходження державної служби;

встановлено, що структуру державно-службового законодавства становлять законодавство про: а) адміністративну державну службу; б) спеціалізовану державну службу; в) мілітаризовану державну службу;

встановлено, що діяльність Кабінету Міністрів України як суб'єкта державно-службових відносин може приймати різноманітну зовнішню форму, набуваючи вигляду: 1) нормативних актів; 2) індивідуальних (адміністративних) актів; 3) адміністративних договорів; 4) актів-планів;

виявлено, що специфіка статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових відносин полягає у здійсненні нею діяльності щодо: а) добору осіб на посади державної служби

категорії «А»; б) дисциплінарного провадження стосовно державних службовців категорії «А»;

встановлено нормативно визначену взаємозалежність між набуттям статусу суб'єкта призначення та попередньо отриманим статусом керівника державної служби в окремих випадках (щодо призначення осіб на посади категорії «Б» і «В»);

встановлено, що юридичні факти, що є передумовами або підставами виникнення та припинення державно-службових відносин, можуть бути загальними та спеціальними залежно від виду державно-службових відносин;

визначено, що можливість застосування спеціального порядку добору на державну службу пов'язано з тривалістю карантину та обмежено його дією у: а) часі (після сплину встановленого двотижневого строку, який розпочинається з дати закінчення карантину, – спеціальний порядок добору на державну службу не діє); б) просторі (у разі введення карантину на всій території України – спеціальний порядок добору на державну службу діє на всій території України, а в разі введення карантину на території окремих адміністративно-територіальних одиниць – спеціальний порядок добору на державну службу застосовується на територіях адміністративно-територіальних одиниць, де запроваджено карантин);

доведено, що встановлення або скасування неповного робочого часу вважатиметься істотною умовою проходження державної служби виключно тоді, коли: 1) при вступі на державну службу для конкретної особи було встановлено можливість: а) проходження державної служби в межах неповного робочого часу; б) проходження служби в межах робочого часу, загальноприйнятого для конкретного державного органу; 2) в наявності зміни режиму робочого часу під час проходження державної служби, незалежно від волевиявлення державного службовця;

удосконалено:

розуміння особливостей використання в законодавстві понять «суб'єкт призначення» та «керівник державної служби» із зазначенням того, що усі

випадки використання поняття «суб'єкт призначення» щодо посад державної служби категорії «Б» та посад державної служби категорії «В» поширюються на керівника державної служби у питаннях, які стосуються призначення особи на посаду державної служби;

формулювання підстав припинення державно-службових відносин та процедури їх застосування;

підхід щодо трактування поняття «режим служби», яке об'єднує режим роботи державного органу та режим робочого часу державного службовця, особливо з огляду на те, що ним не буде охоплено таку підставу зміни істотних умов державної служби, як встановлення або скасування неповного робочого часу, оскільки остання може застосовуватися виключно тоді, коли йдеться про неповний робочий час, а не про робочий час у цілому;

набули подальшого розвитку:

положень щодо того, що НАДС є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що пов'язано з: 1) ретроспективним аналізом правового статусу центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби, який свідчить про нормативне детермінування його як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом незалежно від підпорядкування; 2) тим, що використання у назві НАДС категорії «агентство» не відображає основне призначення цього органу та не є визначальним при окресленні його статусу;

положення щодо співвідношення понять «суб'єкт службового права» та «суб'єкт державно-службових відносин»;

характеристика службового законодавства через окреслення сукупності загальних та спеціальних норм службового права, яким урегульовано суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері функціонування державної служби;

характеристика практик підвищення ефективності реалізації компетенції служби управління персоналом у контексті запровадження нових принципів функціонування державних органів;

групування суб'єктів, яких наділено спеціальною правосуб'єктністю щодо призначення на посади державної служби категорії «А»;

положення щодо залежності визначення державного службовця, який набуває статусу керівника державної служби, від: 1) виду та статусу державного органу, його юрисдикції; 2) віднесення займаної посади відповідного керівника до конкретного виду посади державної служби;

співвідношення поняття «управління людськими ресурсами» та «управління персоналом»;

запропоновано:

визначення понять: «державно-службові відносини», «суб'єкт державно-службового права», «права державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин»; «обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин»; «управління державною службою», «процедура спеціальної перевірки», «контракт про проходження державної служби»; «невиконання або неналежне виконання умов контракту»;

зміни до Закону України «Про державну службу» та підзаконних нормативно-правових актів, якими деталізовано окремі аспекти державно-службових відносин.

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»;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад проходження державної служби та використання єдиного підходу при вирішенні публічно-правових спорів, які виникають внаслідок державно-службових відносин;

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

право-виховній сфері – для підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які проходять професійну підготовку в Центрі підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів університету.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самотійно, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано результатами особистих досліджень автора. Розділи і глави монографій, навчальних посібників, наукових статей, опублікованих у співавторстві, виконано здобувачем особисто. У розділі монографії «State of development of public administration in conditions of humanization tendencies» (Stets O.M., Vasylykivska V.V. – Riga, «Baltija Publishing», 2020) – самотійно підготовлено пункт «Institutional and legal principles of public administration»; у навчально-методичному посібнику «Основи адміністративного права» (Одеса: Фенікс, 2019) – рекомендації до теми: «Публічна служба» і тестові завдання; у навчально-методичному посібнику «Фінансовий менеджмент» (Одеса: Фенікс, 2019) – самотійно підготовлено робочу програму загальної частини курсу, тестові завдання; у навчально-методичному посібнику «Адміністративний менеджмент» (Одеса: Фенікс, 2019) – рекомендації до теми: «Система адміністративного менеджменту та апарат управління»; у науковій статті «Participation of civil society institutions in civil service competitions» (I.Y. Mahnovskyi, O.M. Stets, R.V. Nehara – London, 2020) – самотійно підготовлено частину, якої присвячено проходженню конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби.

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» та засіданні Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук» (м. Запоріжжя, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах» (м. Київ, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки в умовах COVID-19» (м. Рівне, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Новітні тенденції сучасної юридичної науки» (м. Дніпро, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» (м. Харків, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Львів, 2020 р.).

Публікації. Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у 2 монографіях, розділ однієї з яких (зарубіжної) підготовлено у співавторстві, 20 наукових публікаціях, у тому числі 16 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 4 – у зарубіжних наукових виданнях, 3 навчально-методичних посібниках у співавторстві, 8 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, що містять шістнадцять підрозділів, висновків, 2 додатків та списку використаних джерел (522 найменування). Загальний обсяг дисертації становить 478, з них основного тексту – 413 сторінок, додатки – 7 сторінок, список використаних джерел міститься на 58 сторінках.

РОЗДІЛ 1

СУТНІСНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

1.1. Сутнісно-понятійна характеристика державно-службових відносин

Правові відносини, опосередковують перенесення суспільних відносин у правову площину є в той же час способом конкретизації як суб'єктного складу цих відносин, так і тих функцій, які їхні учасники повинні виконувати [8, с. 5]. Не виключенням є державно-службові відносини, які первинно є різновидом суспільних відносин.

Станом на теперішній час, нормативно закріпленого та загальноприйнятого визначення поняття «державно-службових відносин» не вироблено. Питання державно-службових відносин час від часу досліджувалися представниками різних галузей права і, насамперед, представниками адміністративного права [9; 10; 11; 18; 29; 45; 47; 155 та ін.] і трудового права [26], що є підтвердженням тривалої суперечності щодо приналежності державно-службових відносин до: а) предмета адміністративного права; б) предмета трудового права.

Безперечно, кожна із цих позицій має свої аргументи «за» і «проти», а їхній аналіз дозволяє дослідити особливості державно-службових відносин із різних аспектів їх функціонування. З точки зору сприйняття державно-службових відносин як виду відносин, що складаються під час специфічного виду трудової діяльності людини, їх може бути віднесено до предмету трудового права, оскільки саме ця галузь права має своїм призначенням регламентацію суспільних

відносини, які пов'язані з трудовою діяльністю людини. Більше того, ряд статей Закону «Про державну службу» [76] безпосередньо або опосередковано передбачають можливість регулювання певних державно-службових відносин саме нормами трудового права. Водночас, цілий ряд аргументів свідчить про те, що специфіка державної служби та її правових інститутів передбачає віднесення їх, насамперед, до предмета адміністративного права. Аргументами на користь цієї точки зору є:

1) суспільні відносини, що пов'язані з державною службою – реалізуються у публічній сфері, в якій активно використовуються такі правові механізми і методи, як приписи, вказівки, контроль, нагляд, управління, владне волевиявлення, підлеглість, вірність обов'язку, одностороннє волевиявлення, застосування методів примусу тощо. Натомість, такі способи і методи, як погодження, координація, домовленість, рівноправність сторін та інші, які є характерними для приватних галузей права і, насамперед, для трудового права, у сфері державної служби або не використовуються зовсім, або ж їх обсяг є надзвичайно мізерним, що не впливає на сутність державної служби у цілому. Отже, державно-службові відносини регламентовано такими публічними галузями права, як конституційне, адміністративне, фінансове тощо;

2) суб'єктом державно-службових відносин є суб'єкт призначення на державну службу (тобто роботодавцем) є державний орган або його апарат (керівник державної служби), який вирішує питання щодо: прийняття на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра), припинення державної служби. Іншими словами, між суб'єктом призначення і державним службовцем виникають особливі відносини – відносини, які мають державно-публічний характер, пов'язані із здійсненням державних повноважень тощо. Їх характерною особливістю є те, що вони виникають не на підставі трудового договору (контракту), в якому сторони є рівнозначними, а на підставі адміністративного акта, який приймає уповноважена особа – суб'єкт призначення, і у підвідомчості якого перебуватиме державний службовець;

3) і суб'єкт призначення, і державний службовець, при виконанні своїх

публічно-владних повноважень виступають від імені держави і їхня діяльність гарантується державою. Публічний характер державно-службових відносин має прояв, перш за все, у характеристиці сторін цих відносин, тобто обидві сторони мають публічний статус, який: а) визначається саме державою шляхом делегування їм відповідного обсягу державно-владних повноважень; б) ці повноваження є власністю держави, що зумовлює сторони виступати від імені держави, а не від власного імені; в) держава не тільки делегує сторонам відносин свої повноваження, але й створює необхідний державно-правовий механізм їхньої реалізації. Таким чином, держава є гарантом правомірної діяльності сторін державно-службових відносин;

4) державний службовець реалізує тільки нормативно визначені державно-владні/державні повноваження, здійснюючи, при цьому, службову кар'єру. Особливість діяльності державного службовця має проявлятися у тому, що вона має двоаспектний характер, оскільки в ній, водночас, забезпечуються і державний інтерес через його державно-владні/державні повноваження, і власний інтерес, оскільки, реалізуючи державно-владні/державні повноваження, державний службовець, при цьому здійснює службову кар'єру. Таким чином, важливим є те, що державно-владні/державні повноваження державного службовця повинні бути нормативно регламентованими, а державний службовець повинен чітко дотримуватися встановлених правил;

5) змістом діяльності державного службовця є реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто суспільства, якому він і присягає. Важливим аспектом діяльності державного службовця є те, що, перебуваючи на службі у держави, він, перш з все, повинен забезпечувати реалізацію й охорону прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Це положення впливає із: ст. 3 Конституції України [37], ст. 3 (принципи державної служби), ст. 10 (обов'язки державного службовця), ст. 11 (права державного службовця), ст. 17 (Присяга державного службовця) Закону «Про державну службу» [76] тощо;

б) за порушення своїх службових обов'язків державний службовець несе

юридичну відповідальність перед державою. У разі неправомірної поведінки державного службовця щодо своїх службових обов'язків він притягується до юридичної відповідальності, яка встановлюється державою, забезпечується державою і гарантується державою. Отже, юридична відповідальність державного службовця перед суб'єктом призначення (державним органом або його керівником) – це відповідальність перед державою, оскільки державний орган є структурним елементом держави.

Таким чином, публічний характер суспільних відносин щодо функціонування державної служби має регламентуватися нормами публічних галузей права і, перш за все, нормами адміністративного права.

В.Ю. Поплавським проаналізовано широкий підхід до визначення поняття «державно-службових відносин», за якого – це правовідносини у сфері публічної служби, якою охоплено не тільки державну службу, але й службу у Збройних силах України, Національній гвардії України, прокуратурі та інших формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана з реалізацією правоохоронної функції держави, а також функцією захисту національних інтересів від протиправних посягань [63, с. 135]. В.М. Грай розглянуто державно-службові відносини як сукупність врегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою та особою, що виникають і реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення і припинення державної служби та зміни статусу державного службовця [20, с. 5]. Таке визначення хоча й більш точно відображає суб'єктний склад державно-службових правовідносин, проте поза увагою залишається їх зміст.

Уявляється за доцільне звернути увагу на дослідження сутності державно-службових відносин, якого було здійснено Л.Р. Білою-Тіуною. Науковцем проаналізовано правову природу державно-службових відносин та акцентовано увагу на тому, що це суспільні відносини, які пов'язані з певним видом трудової діяльності людини – «службою» (тому вони є «службовими»), причому, це не просто служба (громадська, політична, релігійна тощо), а

служба державна, яка здійснюється від імені держави, за участі держави, для держави і суспільства. Відповідно, суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням є державно-службовими відносинами [12, с. 10]. Вказане визначення найбільш точно відображає змістовну складову державно-службових відносин.

Вирішення питання щодо галузевої приналежності державно-службових відносин є неможливим без дослідження особливостей цих відносин.

Державно-службові відносини є різновидом адміністративних правовідносин. Узагальнивши думки вчених-адміністративістів, можна надати таке визначення адміністративно-правових відносин – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського характеру, які виникають, розвиваються та припиняються у сфері управлінської діяльності шляхом реалізації ними своїх прав та виконання юридичних обов'язків, установлених і гарантованих державою [2, с. 34; 162, с. 6; 182, с. 22].

Теза про те, що державно-службові відносини є різновидом адміністративних правовідносин, може бути доведеною шляхом визначення ознак, які їх детермінують до такого виду правовідносин, а саме:

1) одним із учасників відносин є суб'єкт управління (суб'єкт призначення/керівник державної служби), який здійснює регулювання діяльності керованого суб'єкта (державного службовця);

2) кожна із сторін має право вимагати від іншої такої поведінки, яка передбачена правовою нормою. Правам однієї сторони кореспондують обов'язки іншої, і навпаки;

3) у цих відносинах завжди присутній такий публічно-правовий та (або) державний інтерес;

4) це є управлінські відносини, оскільки вони виникають у зв'язку з функціонуванням і діяльністю органів державної влади;

5) реалізація цих відносин забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу;

6) у разі порушення однією із сторін своїх обов'язків, відповідальність настає не перед іншою стороною, а перед державою;

7) спір, що виникає між учасниками державно-службових відносин розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку, тощо.

До специфічних ознак державно-службових відносин, яких опосередковано функціонуванням державної служби, можна віднести такі:

1) учасниками державно-службових відносин є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони та/або державний службовець;

2) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державного службовця та суб'єкта призначення/керівника державної служби шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов'язків і повноважень, обмежень і заборони, гарантій й умов здійснення державної служби тощо;

3) державно-службові відносини виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави. При цьому, це стосується будь-якої сторони цих відносин та опосередковано положеннями Закону України «Про державну службу» (ст. 1) [76];

4) це відносини, яких засновано на дотриманні принципів державної служби;

5) зміст правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення/керівником державної служби, так і державним службовцем тощо.

6) державний службовець за участі в державно-службових відносинах виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування їм відповідного обсягу державно-владних повноважень, так і від власного імені, що обумовлено персоніфікацією конкретних державно-службових відносин тощо.

Таким чином, державно-службові відносини слід розглядати у: а) широкому аспекті, як суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері державної служби та яких урегульовано державно-службовим законодавством; б) вузькому аспекті, як суспільні відносини, які складаються в окремих видах державної служби (адміністративній, спеціалізованій, мілітаризованій), або в окремих підвидах державної служби (служба в апаратах судів, служба в СБУ, служба в митних органах, служба в Національній поліції тощо), та яких урегульовано профільними законами та нормативно-правовими актами.

Відповідно для цілей цього дослідження, державно-службові відносини доцільно розглядати як сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері організації та функціонування державної служби та мають зовнішнє або внутрішнє спрямування, та яких врегульовано нормами державно-службового права. Саме державно-службові відносини становлять предмет державно-службового права, яке є підгалуззю адміністративного права, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Державно-службові відносини є вертикальними (вони виникають між субпідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої). При цьому, їм можуть бути притаманними як субординаційні, реординаційні, так і координаційні зв'язки. Щодо обґрунтування наявності реординаційних зав'язків у межах державно-службових відносин, то аналіз різних підходів науковців до визначення сутності поняття «реординація» дозволяє констатувати багатозначність його тлумачення, що пояснюється вибором різних ознак для надання характеристики. «Реординація» (з лат. «перепідпорядкування») розглядається як третя модель соціального управління (перша і друга моделі – координація та субординація), для якої характерним є правове перепідпорядкування однієї спільноти іншій, як по горизонталі, так і по вертикалі. В адміністративному

праві принцип реординації передбачає встановлення рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їх порушення [33].

Найбільш характерним проявом реординації у рамках здійснення державного управління є повідомлення або надання клопотання керованим об'єктом відомостей про свої наміри, що, у свою чергу, викликає обов'язок керуючого суб'єкта у певний спосіб на них відреагувати [43, с. 36].

На думку В.Б. Авер'янова, реордигіція – це якісно відмінний від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання режим відносин між державою, її органами та посадовими особами і громадянами. Ця відмінність полягає у тому, що особа у певному сенсі перетворюється на «рівноправного» учасника у стосунках з державою [1, с. 37].

Реординація у державно-службовому праві не створює нового виду відносин, а відображає новий режим взаємовідносин органів державної влади, яких наділено владними повноваженнями з підпорядкованим суб'єктом, створюючи можливість існування нових форм їх взаємодії.

Державно-службові відносини мають складну будову і містять такі елементи: суб'єкт, об'єкт та зміст правовідносин. Для встановлення сутності поняття «суб'єкт відносин» необхідно зіставити його з поняттям «суб'єкт права». Ці поняття співвідносяться як конкретне і загальне. Так, суб'єкт відносин є вузьким поняттям, оскільки відображає надані потенційні можливості, які будуть реалізованими в конкретних відносинах [181, с. 123]. Таким чином, не кожен суб'єкт державно-службового права є суб'єктом державно-службових відносин, зате суб'єкт державно-службових відносин завжди є суб'єктом державно-службового права.

По аналогії з градацією учасників адміністративних відносин [161, с. 168], можна здійснити іншу класифікацію учасників державно-службових відносин, залежно від виконуваних ними функцій, відповідно на ті:

а) яких наділено владними повноваженнями, тобто лідируючі суб'єкти, їм держава надала широкі права та обов'язки у галузі державної служби (суб'єкт призначення/керівник державної служби);

б) що мають зацікавлену позицію та мають на меті досягнення приватного інтересу (державний службовець);

в) що займають пасивну позицію щодо ходу та наслідків в індивідуальній справі, вони залучаються до участі в ній у зв'язку зі своїм правовим статусом (сюди можна віднести свідків, експертів, спеціалістів та ін.).

Суб'єктом призначення на державну службу є державний орган або посадова особа – керівник державної служби, який як учасник державно-службових відносин вирішує питання щодо: прийняття на державну службу, проходження державної служби, припинення державної служби тощо. У свою чергу, державний службовець як учасник державно-службових відносин реалізує лише ті права та обов'язки, які відповідають обсягові його правосуб'єктності. Детальний аналіз означеного аспекту державно-службових відносин буде здійснено в наступних частинах дослідження.

Щодо об'єкта відносин, то усталеним є його розуміння як такого, з приводу якого суб'єкти вступають у зв'язки з метою задоволення певних своїх інтересів і потреб [24, с. 193]. Специфіку об'єкта державно-службових відносин опосередковано сферою державною служби. Як слушно стверджує Н.О. Рунова, об'єктом державно-службових відносин є зв'язки з приводу організації та здійснення державної служби, де-факто являючи поведінку суб'єктів, що здійснюють завдання та функції держави, та поведінку суб'єктів, на яких спрямовано таку реалізацію. Автором виокремлено групи зав'язків, які в своїй сукупності відображають об'єкт державно-службових відносин, а саме:

1) об'єктом державно-службових відносин є поведінка суб'єкта призначення/керівника державної служби та державних службовців у рамках соціальних зв'язків із приводу організації державної служби;

2) об'єктом державно-службових відносин є поведінка державних службовців у рамках соціальних зв'язків у процесі практичного здійснення державної служби;

3) об'єктом державно-службових відносин є поведінка суб'єкта призначення/керівника державної служби у рамках соціальних зв'язків у процесі практичного здійснення державної служби [159, с. 176].

Змістом державно-службових відносин є сукупність взаємних прав та обов'язків, яких надано суб'єктові призначення/керівникові державної служби та державному службовцеві. За своєю правовою природою вказані права та обов'язки мають виключно державно-владний характер, оскільки вони: виникають у сфері функціонування державних органів та їх апарату; пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення/керівником державної служби, так і державним службовцем, який: виступає від імені держави за дорученням держави з використанням державно-владних повноважень, що делеговані йому державою; спрямовані на забезпечення реалізації або захисту публічного інтересу (прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб); гарантуються державою, у тому числі і через державний примус. Перелік прав і обов'язків сторін визначається чинним державно-службовим законодавством [11, с. 16].

Підставами виникнення, зміни чи припинення державно-службових відносин є юридичні факти (конкретні життєві обставини, передбачені гіпотезою правової норми, що породжують виникнення, зміну чи припинення відносин). Залежно від підстав розглядають різні види юридичних фактів:

1) за юридичними наслідками – правоутворюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі;

2) залежно від форми їх прояву – позитивні та негативні;

3) за характером дії розрізняють юридичні факти одноразової та безперервної дії;

4) за характером дій – активні та пасивні;

5) за функціями в механізмові правового регулювання – регулятивні та охоронні;

б) за наявністю волі – юридичні дії (життєві обставини, що характеризують вольову поведінку адміністративних суб'єктів, їх зовнішнє вираження волі та свідомості) та юридичні події (життєві обставини, що виникають, розвиваються і припиняються незалежно від волі суб'єктів адміністративних відносин). Характерною особливістю державно-службових відносин є те, що вони виникають, переважно, не на підставі контракту (лише у разі його укладення), в якому сторони є рівнозначними, а на підставі адміністративного акта, який приймає уповноважена особа – суб'єкт призначення або керівник державної служби, та у підвідомчості якого перебуватиме державний службовець. Означений змістовний аспект державно-службових відносин досліджено в наступних частинах дослідження.

Встановлення сутності державно-службових відносин, їх особливостей є неможливим без урахування того, що ці відносини є досить багатограними і багатоаспектними, що свідчить про їх різноманітність і потребує здійснення їхньої класифікації на види в залежності від тих чи інших підстав. Слід зазначити, що в теорії державної служби із цього приводу пропонуються різні точки зору і різні підходи щодо визначення видів державно-службових відносин. Так, О. П. Ноздрач'ов виокремлює два основних види державно-службових відносин у залежності від конкретної мети їх виникнення, створення й регулювання:

1) відносини, пов'язані з організацією державної служби. Ці відносини виникають у зв'язку із: а) закріпленням правового статусу державних посад; б) встановленням юридичних вимог до державних посад; в) визначенням способів заміщення державних посад і встановленням умов вступу на державну службу; г) веденням особових справ; д) встановленням кваліфікаційних розрядів державних службовців тощо;

2) відносини, які виникають у процесі практичного здійснення державної служби, які пов'язані із: а) вступом громадянина на державну службу і призначенням на державну посаду; б) реалізацією державним службовцем своїх

прав і обов'язків; в) присвоєнням державному службовцю категорій, рангів, звань; г) проходженням державної служби; д) припиненням державно-службових відносин тощо [54, с. 24]. Безперечно, ця точка зору є важливою для формування уявлення про предметне спрямування відповідних державно-службових відносин.

Структурний критерій класифікації державно-службових відносин використовує Ю.М. Старилов, який, у залежності від структури правового інституту державної служби, виокремлює суспільні відносини щодо: а) кадрової політики; б) формування державно-службових відносин; в) практичного функціонування державної служби; г) реалізації принципів державної служби; д) формування й реалізації правового статусу державного службовця; ж) проходження державної служби; з) припинення державної служби; і) управління державною службою; к) реформування державної служби [163, с. 164]. Ця класифікація характеризує структуру інституту державної служби.

Класифікувати державно-службові відносини можна за різними підставами у залежності: від кількості суб'єктів, залежно від дії у часі, за змістом поведінки зобов'язаної сторони, залежно від функціонального призначення тощо. Практичного значення має градація державно-службових відносин залежно від:

1) об'єкта спрямування, в рамках якого функціонують державно-службові відносини шляхом виокремлення таких їх видів: а) державно-службові відносини, пов'язані з організацією державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення посадових прав та обов'язків, щодо ведення особових справ, встановлення кваліфікаційних розрядів державних службовців, щодо режиму державної служби); б) державно-службові відносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, державно-службові відносини щодо встановлення стану дотримання вимог, які висуваються до державного службовця, щодо соціально-побутового забезпечення, щодо притягнення до юридичної відповідальності державного службовця, щодо пенсійного забезпечення державного службовця); в) державно-службові відносини, пов'язані з проходженням державної служби

(наприклад, державно-службові відносини щодо вступу на державну службу; щодо проходження випробування державним службовцем, щодо підвищення рівня професійної компетентності, щодо припинення державної служби);

2) юридичної спрямованості на відносини: а) зовнішнього спрямування; б) внутрішньо-організаційного спрямування;

3) виду правових норм: а) матеріально-службові, які пов'язані з визначенням понять, що використовуються у чинному законодавстві про державну службу («державна служба», «державний службовець», «державна посада» тощо), переліків: принципів державної служби; прав і обов'язків державних службовців; правообмежень у державній службі; категорій державних посад і рангів державних службовців; видів юридичної відповідальності; підстав припинення державної служби тощо; б) процедурно-службові, які виникають при реалізації приписів матеріальних норм, через відповідні адміністративні процедури, зокрема щодо: вступу на державну службу, просування за посадами і за рангами, оцінювання, відсторонення, службового розслідування тощо.

У цій частині дослідження виокремлено особливості державно-службових відносин, яких опосередковано специфікою функціонуванням державної служби, а саме: 1) обов'язковим учасником державно-службових відносин є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони або державний службовець; 2) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державного службовця та суб'єкта призначення/керівника державної служби шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов'язків і повноважень, обмежень і заборони, гарантій і умов здійснення державної служби тощо; 3) вони виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави; 4) це відносини, яких засновано на дотриманні принципів державної служби; 5) зміст відносин характеризується сукупністю взаємних прав і обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер,

оскільки вони пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення/керівником державної служби, так і державним службовцем, тощо; б) державний службовець за участі в державно-службових відносинах виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування їм відповідного обсягу державно-владних повноважень, так і від власного імені, що обумовлено персоніфікацією конкретних державно-службових правовідносин тощо.

Обґрунтовано, що державно-службові відносини переважно є вертикальними, тому що виникають між субпідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої). При цьому, їм можуть бути притаманними як субординаційні, реординаційні, так і координаційні зв'язки.

Виокремлено та проаналізовано структурні елементи державно-службових відносини шляхом виокремлення: суб'єкта, об'єкта та змісту відносин. З'ясовано, що поняття «суб'єкт державно-службових відносин» є вужчим за поняття «учасник державно-службових відносин», оскільки останнє відображає надані потенційні можливості, які будуть реалізованими в конкретних відносинах. Таким чином, не кожен суб'єкт державно-службових відносин є учасником державно-службових відносин, натомість учасник державно-службових відносин завжди є їх суб'єктом.

1.2. Державний службовець як обов'язковий суб'єкт державно-службових відносин

Для встановлення сутності поняття «суб'єкт відносин» необхідно зіставити його з поняттям «суб'єкт права». Суб'єктом права прийнято вважати учасника суспільних відносин, якого юридична норма наділяє правами й обов'язками. Це поняття охоплює собою два критерії: соціальний – участь як відокремленого, здатного висловлювати та здійснювати єдину волю, персоніфікованого суб'єкта; юридичний – визнання правовими нормами

здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах [7, с. 138]. Схожої точки зору дотримується В.С. Нерсисянц, яким суб'єкта права визначено як абстрактну правову особу, яка є можливим носієм прав і обов'язків [53, с. 510]. Відповідно, до поняття «суб'єкт права» у його традиційному розумінні входять дві основні характеристики: а) можливість брати участь у правовідносинах; б) реальна участь у правовідносинах [28, с. 83].

Таким чином, поняття «суб'єкт відносин» відображає надані потенційні можливості, які будуть реалізованими в конкретних відносинах [181]. При цьому, не кожен суб'єкт права є суб'єктом відносин, але суб'єкт відносин завжди є суб'єктом права.

Пристосувавши наявні загальнотеоретичні положення щодо визначення суб'єкта відносин до сфери державної служби та відносин, які виникають з приводу функціонування державної служби, можемо дійти до таких висновків.

Відповідно, суб'єктом службового права визнається особа, яку наділено правами й обов'язками у сфері функціонування державної служби, та яка має здатність їх реалізовувати в конкретних державно-службових відносинах. До суб'єктів державно-службового права первинно слід віднести державного службовця. Для з'ясування поняття і правової природи державного службовця, насамперед, слід звернути увагу на те, що термін «службовець» означає людину, яка перебуває на будь-якій службі [179, с. 224–225].

В юридичній літературі неодноразово робилися спроби визначити поняття «державний службовець» [9; 18; 29; 54; 56; 163 та ін.], аналіз яких дає підстави зазначити, що термін «державний службовець» слід трактувати як у широкому, так і у вузькому розумінні, зокрема, у широкому розумінні державний службовець – це професійний працівник будь-якої державної організації: органу, установи, підприємства, а у вузькому – це професійний працівник органів державної влади.

Важливе значення для науково-теоретичного і нормативного визначення поняття і сутності державного службовця як суб'єкта державно-службових

відносин має розмежування понять «державний службовець» і «політичний діяч». Що стосується поняття «державний політичний діяч», то в чинному законодавстві і про публічну службу, і в державно-службовому законодавстві України його визначення не надається. В юридичній науці із цього приводу висловлюються різні міркування, аналіз і узагальнення яких дає підстави стверджувати, що до категорії «державний політичний діяч» слід віднести Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України. Натомість, до державних політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади.

Політичний характер державних політичних діячів зводиться не стільки до факту обов'язкової належності вищезазначених осіб до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоча й цілком можливий), скільки до факту їхньої підтримки політичними партіями. Специфіка статусу державних політичних діячів виявляється в особливому: а) порядку призначення (чи обрання) на посади державних політичних діячів, який регламентується, насамперед, Конституцією і законами України; б) порядку звільнення з посад зазначених осіб і припинення їхніх повноважень; в) виді відповідальності – політичної відповідальності, яка має відкритий публічний характер і настає за здійснення/нездійснення певних дій/поведінки (усунення з посади; оголошення резолюції недовіри; відставка; процедура імпічменту тощо). Окрім цього, для державних політичних діячів, при вступі на політичні посади, не є обов'язковими наявність певної освіти і професійної підготовки, досвіду роботи у відповідній галузі, проходження конкурсу, оцінювання діяльності державних службовців тощо. Натомість, одним із головних факторів при призначенні особи на політичну посаду є висування або підтримка його політичною партією, тоді як щодо державних службовців має дотримуватися принцип політичної нейтральності посадового призначення. Таким чином, державний політичний діяч – це особа, яка набула цього статусу в результаті обрання народом України або призначення всенародно обраними носіями влади за особливими процедурами на певний термін, приймає у межах своїх повноважень нормативні рішення, ґрунтується на власних політичних

пріоритетах і несе політичну відповідальність за свою діяльність [12, с. 35].

Питання нормативного розмежування понять «державний політичний діяч» і «державний службовець» уже має свій, хоча й короткочасний, історичний досвід його практичного вирішення, який започаткував Указ Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи» [154], відповідно до якого посади членів Кабінету Міністрів України (у тому числі й міністрів) належать до політичних посад і не належать до категорій посад державних службовців, оскільки на міністрів покладалися функції вироблення ідей, стратегічного планування та формулювання політичних завдань і програм міністерства. Водночас, цим Указом було запроваджено посади державних секретарів міністерств, на яких покладалося завдання створення умов для ефективної і стабільної роботи міністерств, тобто для впровадження політики міністерства і для збереження інституційної пам'яті міністерства. І хоча посади державних секретарів міністерств було ліквідовано Указом Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» [80], досвід їхнього запровадження наочно показав необхідність: а) їхнього запровадження; б) віднесення першого заступника міністра до категорії «державних політичних діячів» і позбавлення його повноважень щодо здійснення управління апаратом міністерства; в) удосконалення правового регулювання щодо: статусу державних секретарів міністерств, порядку призначення і звільнення з посади, їхньої службової підвідомчості.

На законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець» міститься у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», якою встановлено, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [76]. Л.Р. Білоу-Тіуною вдало виокремлено ознаки, яких притаманно державному

службовцеві, а саме: громадянство України; здійснення публічної, професійної, політично неупередженої діяльності в державних органах, яку пов'язано з практичним виконанням завдань і функцій держави; заміщення посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті); наділення певним обсягом державно-владних/державних повноважень; здійснення професійної діяльності від імені держави для забезпечення державного інтересу; отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету [12, с. 137].

Державний службовець як суб'єкт службового права:

- 1) наділений відповідним галузевим правовим статусом державного службовця;
- 2) є можливим учасником державно-службових правовідносин;
- 3) володіє загальною правосуб'єктністю;
- 4) реальна участь державного службовця в державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі відповідного юридичного факту (у переважній більшості, адміністративного акта).

Феномен правового статусу особи визначає співвідношення особи та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище щодо інших суб'єктів, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які є властивими суб'єктові, у праві відбивається повнота правового становища особи, її певна уніфікація або обмеження. По суті, правовий статус – це загальна, комплексно-універсальна, різноаспектна, цілісна категорія, що має чітку структуру та визначає принципи взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин. Із цього визначення можна виокремити такі риси, що характеризують термін «правовий статус»: чітка структурованість цієї категорії; глобальність та універсальність; обумовленість взаємозв'язку між суб'єктами суспільних відносин і визначення місця кожного суб'єкта у системі права [57, с. 97].

Щодо наділення особи правовим статусом державного службовця, можливим є виокремлення широкого та вузького підходу до його трактування. У рамках широкого підходу мова йде про сукупність прав і обов'язків, якими наділяються, та які відповідно покладаються на всіх осіб, що набули статусу державного службовця. У вузькому розумінні, мається на увазі правовий статус державного службовця в залежності від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець (правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «В») [76].

На думку Ю.М. Старилова, «правовий статус державного службовця містить такі складові: способи заміщення державних посад; нормування й організацію праці; вимоги, що висуваються до державних службовців; права й обов'язки, обмеження і заборони за посадою; проходження державної служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння кваліфікаційного розряду, рангу, спеціального звання тощо); засоби стимулювання і відповідальності». Таким чином, учений робить висновок, що статус державних службовців – це диференційована й комплексна система, яка має вертикальну і горизонтальну структуру: вертикальний поділ полягає в розмежуванні видів державних службовців залежно від рівня державної служби, а горизонтальний поділ вказує на безліч спеціальних напрямків у державній службі [163, с. 319].

Ця точка зору дозволяє досить детально проаналізувати структуру службової кар'єри як форми реалізації правового статусу державного службовця й виокремити режим службової кар'єри, тобто умови її здійснення. Наприклад, В.Я. Малиновський вважає, що «правовий статус державних службовців – це сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави» [45, с. 41].

Розширеного трактування змісту правового статусу державного службовця дотримуються Ю.П. Битяк, Б.М. Габрічідзе і О.Г. Чернявський. Так,

на думку Ю.П. Битяка, «правовий статус державних службовців поєднує елементи інституту державної служби від вступу на державну службу до її завершення. Він являє собою сукупність правил проходження державної служби – прав, обов’язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності» [9, с. 144]. Таким чином учений структуру правового статусу державного службовця доповнює таким елементом, як соціальний захист.

Ще ширше трактують структуру правового статусу державного службовця Б.М. Габрічідзе і О.Г. Чернявський, які виокремлюють такі чинники:

- 1) поняття і права державного службовця;
- 2) основні обов’язки державного службовця;
- 3) обмеження, пов’язані з державною службою;
- 4) відомості про доходи державного службовця і про майно, яке належить йому на праві власності;
- 5) заохочення державного службовця;
- 6) гарантії державного службовця;
- 7) правовий стан державного службовця при ліквідації й реорганізації державного органу;
- 8) грошове утримання державного службовця;
- 9) відпустка державного службовця;
- 10) пенсійне забезпечення державного службовця і членів його сім’ї;
- 11) стаж державної служби державного службовця» [18, с. 145–146].

Слід зазначити, що в теорії адміністративного права цей підхід є, напевно, найбільш об’ємним, оскільки передбачає як основні елементи субінституту проходження державної служби, так і складові цих елементів. Водночас, до цього переліку не віднесено такі елементи, як: професійна підготовка, оцінювання державного службовця, припинення державної служби.

Визначаючи правовий статус державного службовця, А.В. Петришин наголошує на тому, що правовий статус державного службовця не може бути детальним відображенням соціального становища даного різновиду суб’єктів права. Він, по-перше, охоплює не всі сторони фактичного становища державних службовців, а лише найважливіші з них; по-друге, змінюється згідно з удосконаленням суспільних відносин, але й сам впливає на них, сприяє їх

розвиткові, або навпаки – консервації [58, с. 40]. Таким чином, вчений обрав загальнотеоретичний підхід щодо визначення елементів правового статусу державного службовця в залежності від конкретних правових реалій.

О.М. Костюков звертає увагу на таку специфіку правового статусу: він здійснюється конкретним, дієздатним суб'єктом; його об'єктивна сторона – формалізована, визначена правовими нормами; його суб'єктивна сторона – свідомі, вольові дії. Зміст діяльності державного службовця визначається не особистістю конкретної людини, а його посадою. Приймаючи рішення та втілюючи його в життя, державний службовець виражає не стільки власну волю, скільки волю колективу, який він представляє. Крім того, за поведінку державного службовця відповідає не лише він сам, але й організація, яку він представляє. Тому, підсумовує автор, його статус визначається саме займаною посадою, в якій об'єктивізується місце державного службовця в державному органі та в системі відповідних органів [38, с. 20–22]. Ця позиція є надзвичайно цікавою, особливо з огляду на те, що статус державного службовця визначає, насамперед, правовий статус державної посади, яку він виконує, тобто правовий статус державного службовця обумовлюється правовим статусом державної посади.

Таким чином, аналізуючи наявні точки зору, можна зазначити, що поняття «правовий статус державного службовця» є багатограним та різноаспектним явищем.

Відмежування правового статусу державного службовця від усіх інших осіб лежить у площині її правосуб'єктності, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою і рівною для всіх [160, с. 415]. Так, право на отримання статусу державного службовця – елемент правоздатності суб'єктів державно-службового права, однак реалізувати його може тільки особа, яка відповідає визначеним загальним та спеціальним вимогам.

До загальних вимог Законом України «Про державну службу» віднесено такі: досягнення особою повноліття, наявність громадянства України (якого може бути набуто у порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України) [71], вільне володіння державною мовою (корелює з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення

функціонування української мови як державної» [85]), присвоєння відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець. До спеціальних вимог, що висуваються до осіб, які претендують на отримання правового статусу державного службовця віднесено вимоги щодо їхньої професійної компетентності, а саме: наявність стажу роботи, наявність досвіду роботи на певних посадах, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи [42].

Для того, щоб державний службовець набув статусу суб'єкта державно-службових відносин, у нього має бути спеціальна правосуб'єктність, яка відображає здатність суб'єкта бути учасником певних відносин у рамках даної галузі [14, с. 697].

Статус суб'єкта державно-службового права означає, що державний службовець потенційно має право брати участь у державно-службових відносинах, які за своєю правовою природою є неоднорідними. Незалежно від обраного підходу до визначення правового статусу державного службовця, не всі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізованими у конкретних державно-службових відносинах.

Поняття «суб'єкта державно-службових відносин» є теоретичним і є відсутнім у державно-службові законодавстві. Суб'єктом державно-службових відносин є суб'єкт державно-службового права, який бере участь у державно-службових відносинах на підставі правової норми, реалізує суб'єктивні юридичні права та може виконувати обов'язки, нести юридичну відповідальність у сфері державної служби [21, с. 57].

Державний службовець як суб'єкт державно-службових відносин характеризується такими сутнісними ознаками:

- 1) є суб'єктом державно-службового права України;
- 2) володіє спеціальною правосуб'єктністю у сфері державно-службового права;
- 3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах (наприклад, внаслідок вступу державного

службовця до державно-службових правовідносин щодо розгляду дисциплінарної справи, його як суб'єкта відносин наділено такими правами, як: можливість бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; право знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи відповідно, у тому числі в установленому законом порядку запитувати та отримувати відповідні документи, їх копії; заявляти клопотання про необхідність одержання і долучення до матеріалів дисциплінарної справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи; користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника [108] тощо);

4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах (наприклад, під час державно-службових відносин щодо забезпечення режиму державної служби, на державного службовця покладаються такі зобов'язання: обов'язок дотримуватись вимог етичної поведінки; обов'язок дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність; обов'язок уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування; обов'язок дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку тощо);

5) вступає в державно-службові відносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

Таким чином, специфіку правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин опосередковано його роллю у функціонуванні державної служби, з одного боку та наявністю у нього приватного інтересу під час виконання службових обов'язків – з іншого.

Державний службовець як суб'єкт державно-службових відносин, бере участь у цих відносинах на підставі правової норми, реалізуючи суб'єктивні

юридичні права та виконуючи обов'язки у сфері державної служби [21, с. 57]. При цьому, вступ у державно-службові відносини здійснюється на основі правових норм, які встановлюють основи правового статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них для забезпечення як приватного, так і державного інтересу.

Крім того, державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин наділено сукупністю встановлених прав та обов'язків, яких не слід ототожнювати з правами державного службовця, які характеризують елемент його правового статусу. Останні відображають об'єктивні права, яких надано державному службовцеві. Об'єктивне право – це абстрактно-загальні норми позитивного права, що передбачають для фактично різних суб'єктів права формально рівні юридичні умови і можливості для реалізації в конкретних правовідносинах їх правомірних цілей та інтересів – набуття і здійснення ними своїх конкретних, індивідуально-визначених суб'єктивних прав, створення і виконання ними своїх конкретних, індивідуально-визначених юридичних обов'язків [53, с. 508].

Суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний приватний інтерес, для задоволення якого особі надаються певні правові можливості. Можлива поведінка щодо реалізації об'єктивного права становитиме зміст суб'єктивного права. У конкретних правовідносинах суб'єктивні права реалізуються через правомочності уповноважених осіб: права на поведінку, права на вимагання, права на домагання, права на користування визначеними благами [178, с. 43].

Таким чином, права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин – це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

До прав державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин можна віднести:

- 1) основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України;
- 2) права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»;
- 3) права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях;
- 4) права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

У своїй сукупності вищезазначені види прав державного службовця формують єдиний елемент правового становища, яке займає державний службовець у конкретно-визначених державно-службових відносинах. При цьому, до службових прав уявляється можливим віднести ті, яких віднесено до останніх трьох груп.

Основоположні права державного службовця закріплено у Розділі II Конституції України, а їх перелік не підлягає обмеженню, тому що державні службовці мають право користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України [37].

Права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця, закріплено ст. 7 Закону України «Про державну службу» [76]. Як слушно зазначено В.В. Васильківською, виходячи зі змісту, вказані права державного службовця можна класифікувати в залежності від інтересів, що забезпечуються таким чином:

- а) особистісні, до яких віднесено: право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливого і шанобливого ставлення до себе з боку

керівників, співробітників та інших осіб, право на чітке визначення посадових обов'язків;

б) соціальні, до яких віднесено: право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення, право на оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця, право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

в) професійні, до яких віднесено: право на професійне навчання, зокрема, за державні кошти, відповідно до потреб державного органу, право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів, право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках, право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом, право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі, висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

г) забезпечувальні, до яких віднесено: право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності, право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства, право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [3, с. 288].

Щодо прав, яких опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях про структурні підрозділи державних органів, інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, то вони різняться у залежності від займаної посади та виконуваних обов'язків. Прикладом може бути ~~служувати~~ право державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В» ініціювати рішення про внесення змін до своєї посадової інструкції, готувати необхідне обґрунтування, яке має бути подано на розгляд безпосереднього керівника [158].

Права державного службовця, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби, залежать від виду державно-службових відносин. Наприклад, під час державно-службових відносин щодо розгляду дисциплінарної справи, державний службовець має право: бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи відповідно, у тому числі в установленому законом порядку запитувати та отримувати відповідні документи, їх копії; надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються; заявляти клопотання про необхідність одержання і долучення до матеріалів дисциплінарної справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи; користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника [108]. Прикладом цього виду прав державного службовця також є ті, що набуті державним службовцем як суб'єктом відносин, які виникають у сфері підвищення кваліфікації. До них віднесено: право надати оригінал документа про підвищення кваліфікації та його переклад українською мовою, інформацію (у довільній формі) про проходження підвищення кваліфікації (за потреби), право подавати іншу

інформацію, що підтверджує його навчання за сертифікатними програмами у закладах освіти за кордоном тощо [103].

Щодо обов'язків державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин, то їх не слід ототожнювати з обов'язками державного службовця, які є елементом його правового статусу. Конструкція правового статусу державного службовця відображає систему прав, обов'язків, просування, правообмеження, соціально-правовий захист, гарантії та юридичну відповідальність [13, с. 186]. Натомість, не всі обов'язки будуть реалізованими у визначених державно-службових відносинах. Зворотньо, зміст визначених державно-службових відносин може бути виражено в обов'язках, які деталізують правовий статус державного службовця, проте вони не є константою для його окреслення.

Загалом, обов'язки державного службовця є мірою належної поведінки у сфері державної служби, яку встановлено державою [22, с. 154]. На основі теоретичного опрацювання, до змісту юридичного обов'язку вчені зараховують такі елементи: зобов'язання дією (носій юридичного обов'язку повинен діяти певним чином – активна форма дії, або утриматись від певної дії – пасивна форма); зобов'язання виконанням (зобов'язана особа повинна певним чином відреагувати на законні вимоги уповноваженої особи); зобов'язання обмеженням (зобов'язана особа може зазнати незручностей і обмежень у процесі реалізації своєї поведінки з метою виконання обов'язку) [40, с. 309].

За вказаного підходу, можна виокремити широке та вузьке трактування обов'язків державного службовця. У першому випадку, мова ведеться про сукупність обов'язків, заборон та обмежень, яких встановлено до державного службовця. Для цілей цього дослідження уявляється за доцільне використовувати вузьке трактування обов'язків державного службовця через віднесення до них лише прямих обов'язків (зобов'язання дією), без урахування обмежень та заборон, які поширюються на вказану групу публічних службовців.

Таким чином, обов'язки державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин являють собою сукупність установлених державою зобов'язань, що офіційно закріплюють міру необхідної поведінки під час участі державного службовця в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

До обов'язків державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин можна віднести:

- 1) основні обов'язки, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України;
- 2) службові обов'язки, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»;
- 3) посадові обов'язки, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях;
- 4) статусно-похідні обов'язки, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

У своїй сукупності вищезазначені види обов'язків державного службовця формують єдиний елемент правового положення, становище якого ~~яке~~ займає державний службовець у конкретно-визначених державно-службових відносинах.

Основні обов'язки державного службовця закріплено Конституцією України, тому що державні службовці зобов'язані виконувати конституційні приписи, які стосуються усіх громадян України [37]. Наприклад, державний службовець повинен: неухильно додержуватись Конституції України та законів України (ст. 68); захищати Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, шанувати її державні символи (ст. 65); не завдавати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66) тощо.

Службові обов'язки, яких опосередковано загальним статусом державного службовця, закріплено ст. 8 Закону України «Про державну службу» [76]. Службові обов'язки державного службовця можна класифікувати залежно від їх функціонального призначення таким чином:

1) обов'язки, яких встановлено для забезпечення якісного функціонування державної служби відповідно до принципів верховенства права та належного врядування. До них віднесено: обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; обов'язок дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; обов'язок поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; обов'язок з повагою ставитися до державних символів України; обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; обов'язок запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

2) обов'язки, яких встановлено для забезпечення якісного виконання повноважень державного службовця. До них віднесено: обов'язок використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; обов'язок забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; обов'язок сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; обов'язок виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; обов'язок постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; обов'язок зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; обов'язок

надавати публічну інформацію у межах, визначених законом; обов'язок звертатися до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби для забезпечення законності у разі виявлення ним під час його службової діяльності або поза її межами порушення вимог Закону «Про державну службу» з боку державних органів або їх посадових осіб [76].

Внаслідок відсутності нормативного детермінування поняття «дотримання правил етичної поведінки», слід окремо звернути увагу на цей обов'язок державного службовця. З огляду на сферу публічної влади, мається на увазі дотримання правил професійної етики, що можуть бути затверджені окремими нормативно-правовими актами, наприклад кодексом правил, що визначає поведінку спеціаліста у службовій обстановці, норм, які відповідають існуючим законам та відомчим нормативним документам, професійним знанням, стосункам у колективі, глибокому усвідомленню моральної відповідальності за виконання професійних обов'язків. Правила професійної етики державних службовців визначаються, насамперед, Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Загалом, вони є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів, що спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців. Правила встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних груп посад державних службовців [90].

Щодо обов'язку звернутися до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби за визначених законодавством підстав, слід зазначити, що таке звернення державного службовця до Національного агентства з питань державної служби є його обов'язком, а не правом, тобто невиконання цього обов'язку є підставою для притягнення його до юридичної, тобто

дисциплінарної відповідальності. У свою чергу, виявлення фактів порушення вимог Закону України «Про державну службу» може бути пов'язано як із службовою діяльністю державного службовця, на якого покладається обов'язок повідомлення про них, так і поза межами його службової діяльності.

Посадові обов'язки, яких опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях про структурні підрозділи державних органів, інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, то вони різняться у залежності від займаної посади та виконуваних повноважень. При формулюванні посадових обов'язків уповноважена особа має дотримуватись сукупності вимог, а саме:

- 1) посадові обов'язки мають бути викладені чітко, лаконічно, зрозуміло, однозначно та за частотою їх виконання;
- 2) посадові обов'язки можуть відрізнятися за обсягом і способом їх викладення;
- 3) формулювання посадових обов'язків може бути простим та комплексним шляхом їх деталізації та виокремлення переліків напрямів роботи, етапів виконання, сторін, з якими здійснюється співпраця чи щодо яких здійснюється службова діяльність тощо;
- 4) визначення посадових обов'язків має враховувати реальну можливість їх виконання на посаді;
- 5) посадові обов'язки рекомендовано визначати відповідно до розподілу завдань та функцій структурного підрозділу (їх частини) між державними службовцями такого структурного підрозділу з урахуванням штатної чисельності державного органу;
- 6) визначення основних посадових обов'язків має відбуватися шляхом індивідуального визначення для кожної посади, за винятком посад, які передбачають однакові види діяльності тощо [46].

Прикладом формулювання посадового обов'язку державного службовця, можуть бути: «участь у здійсненні аналітично-консультативного забезпечення

роботи керівництва облдержадміністрації з питань, що належать до компетенції відділу, надання консультативної допомоги службам управління персоналом структурних підрозділів облдержадміністрації та районних державних адміністрацій області», «забезпечення розгляду пропозицій та підготовки документів щодо заохочення та нагородження працівників області державними нагородами, урядовими відзнаками, Почесною грамотою та Подякою облдержадміністрації», «організація розгляду звернень громадян, підприємств, установ та організацій, посадових осіб, запити та звернення народних депутатів, запити на інформацію з питань управління персоналом, в межах компетенції відділу» тощо [64].

Статусно-похідні обов'язки, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної залежать від виду державно-службових відносин. Наприклад, під час державно-службових відносин щодо розгляду дисциплінарної справи, державний службовець зобов'язаний надати письмове пояснення суб'єктові призначення (керівникові державної служби) щодо дисциплінарної справи після того як дисциплінарна комісія внесла суб'єкту призначення (керівникові державної служби) пропозицію (подання) разом з матеріалами дисциплінарної справ [108].

Під час здійснення державної служби, особа має право на професійне навчання через успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіту. У рамках цих державно-службових відносин, на державного службовця покладено обов'язок щодо виконання індивідуальної програми та отримання не менше одного кредиту ЄКТС протягом календарного року [100].

Ще одним прикладом статусно-похідних обов'язків державного службовця можуть бути ті, що покладаються на нього у зв'язку з дотриманням правил внутрішнього службового розпорядку. До них віднесено: обов'язок дотримуватися вимог етичної поведінки; обов'язок дотримуватися принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність; обов'язок уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування; обов'язок дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку тощо [123].

У цій частині дослідження визначено, що державний службовець як суб'єкт державно-службового права: 1) наділений відповідним галузевим правовим статусом державного службовця; 2) є можливим учасником державно-службових відносин; 3) володіє загальною правосуб'єктністю; 4) бере участь у державно-службових відносинах на підставі відповідного юридичного факту (у переважній більшості, адміністративного акта).

Доведено, що набуття державним службовцем статусу суб'єкта державно-службових відносин є можливим за наявності в особи спеціальної правосуб'єктності, яка відображає здатність суб'єкта бути учасником певних відносин у сфері державної служби. При цьому зазначено, що незалежно від обраного підходу щодо визначення правового статусу державного службовця, не всі потенційні можливості, яких йому надано, будуть реалізованими у конкретних державно-службових відносинах.

Сформульовано визначення права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин як гарантовану правом і законом міру його можливої або дозволеної поведінки, яка встановлюється для задоволення публічних і приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі у суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням. До прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин зараховано: 1) основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина

України та закріплено Конституцією України; 2) права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»; 3) права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях; 4) права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

Виокремлено широкий та вузький підходи щодо трактування обов'язків державного службовця. З позиції широкого підходу йдеться про сукупність обов'язків, заборон та обмежень, яких встановлено щодо державного службовця; з позиції вузького підходу – про трактування обов'язків державного службовця через віднесення до них лише прямих обов'язків (зобов'язання дією), без урахування обмежень та заборон, які поширюються на вказану групу публічних службовців. Визначено, що обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин являють собою сукупність установлених державою зобов'язань, що офіційно закріплюють міру необхідної поведінки під час участі державного службовця у суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

1.3. Державно-службове законодавство: система і структура, сучасний стан і перспективи розвитку

Категорія «законодавство» традиційно використовуються для позначення нормативно-правових актів, якими врегульовано конкретну сферу суспільних відносин. При цьому, ті елементи, яких віднесено до «законодавства», можуть бути прийняті різними суб'єктами, мати відмінну юридичну силу, різний порядок прийняття та набуття чинності тощо [177, с. 69].

У рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 зазначено, що термін «законодавство» використовується у правовій системі в різних значеннях: а) як сукупність законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин; б) як джерела певної галузі права. Одночасно, цей термін без визначення його змісту використано у Конституції України (ст. ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, термін «законодавство» вжито також у різних значеннях: в одних випадках маються на увазі лише закони; в інших – як закони, так і інші акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [156].

Враховуючи, що державно-службові відносини на теперішній час досягли того рівня нормативно-правового регулювання, який дає підстави виокремити державно-службове законодавство, необхідним є встановлення його змісту в межах державно-службового права. Первинно, зазначимо, що будь-яке законодавство спрямовано на правове регулювання суспільних відносин. Як слушно зазначено Є.Л. Стрельцовим, завдання законодавства різняться залежно від галузі права, наприклад: норми конституційного законодавства, на відміну від інших галузей, спрямовано на регулювання специфічної сфери суспільних відносин і охорону найбільш важливих та загальних політико-правових суспільних відносин; цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності вільного волевиявлення, майновій самостійності їх учасників; господарське законодавство визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання; законодавство про адміністративні правопорушення спрямовано на охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і

законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виховання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством; кримінальне законодавство має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам тощо [174, с. 13]. При цьому, автором зазначено, що незалежно від галузі права, нормативного закріплення завдань, що ставляться перед законодавством, має бути уніфікованим. Крім того, призначенням законодавства є правова регламентація, що детермінується як створення необхідної правової (законодавчої) бази для організації правового процесу, який повинен привести до певного результату.

Державно-службове законодавство обумовлено специфікою державної служби, і має створити належну правову регламентацію державно-службовими відносинами. Виходячи з положень Закону України «Про державну службу» як профільного нормативного акта, що регулює державно-службові відносини, основним його призначенням є визначення принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядку реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [76]. Що стосується змістовного наповнення терміна «державно-службове законодавство», то його якісні характеристики є похідними від юридично закріплених способів правового регулювання державної служби. Звернення наукового пошуку щодо означеного доцільно здійснити у напрямку, якого визначено ст. 5 Закону України «Про державну службу». Відповідно, правове регулювання державної

служби здійснюється Конституцією України, законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [76].

Слід зазначити, що вказана норма не повною мірою відображає перелік нормативно-правових актів, яких спрямовано на врегулювання державно-службових відносин. У першу чергу йдеться про рішення центральних органів виконавчої влади, до сфери відання яких належить визначення засад державної спеціалізованої служби. Наприклад, нормативно-правові акти Міністерства закордонних справ України, представництв Міністерства закордонних справ України на території України, закордонних дипломатичних установ України, що стосуються специфіки проходження дипломатичної служби на посадах державної служби [81]. За підходу, якого визначено в Законі України «Про державну службу», наприклад, наказ Міністерства закордонних справ України «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» не віднесено до системи правового регулювання державної служби, що апріорі є невірним [117].

Аналогічна ситуація стосується і нормативно-правих актів інших державних органів, у межах яких особа може проходити державну службу, до прикладу: Ради національної безпеки і оборони України, Антимонопольного комітету України, Національної поліції, Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Державної спеціальної служби транспорту тощо. При цьому, важливо зазначити, що не будь-які нормативно-правові акти державних органів необхідно відносити до державно-службового законодавства, а лише ті з них, які стосуються упорядкування державно-службових відносин.

Законом України «Про державну службу» опосередковано містяться посилання на аспекти, які можуть або повинні бути врегульованими через прийняття нормативно-правових актів, які відображають специфіку проходження державної служби в окремих державних органах. Наприклад: «державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах» (ст. 8); «Правила внутрішнього службового розпорядку затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил» (ст. 42); «.. дотримання у службовій діяльності вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку» (ст. 61) та «..за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією» (ст. 64) тощо [76]. Отже, державний службовець повинен виконувати посадові інструкції, правила внутрішнього службового розпорядку, яких видано у межах відповідного органу для врегулювання порядку окремих аспектів проходження державної служби, проте їх формально не віднесено до державно-службового законодавства.

Додатковими аргументами, які можуть бути підставою зміни формулювання ст. 5 Закону України «Про державну службу» є ті, що стосуються визначення сутності самого нормативно-правового акта. Під нормативно-правим актом слід розуміти підзаконне, владне, обов'язкове, одностороннє, офіційне, забезпечене силою державного примусу рішення спеціально уповноваженого суб'єкта, прийняте у визначених законодавством порядку та формі, спрямоване на встановлення, зміну або скасування правової норми для невизначеного кола осіб, і яке розраховане на довгострокове та неодноразове застосування.

У чинному вітчизняному законодавстві поняття нормативно-правового акта визначено у підзаконних актах, які здебільшого стосуються питання державної реєстрації нормативно-правових актів, та у Кодексі адміністративного судочинства України. Так, відповідно до Наказу Мін'юсту від 12.04.2005 р. № 34/5 «Про затвердження порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації», нормативно-правовий акт визначено як офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування нормативно-правового акта [67].

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.92 р. № 731 визначено, що нормативно-правові акти: а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують чинний організаційно-правовий механізм їх реалізації; б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [92].

Превалююче значення має визначення нормативно-правового акта, якого надано у п. 18 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України як акта управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [30].

Тому, до ознак нормативно-правих актів доцільно віднести такі: приймається владних повноважень у межах його компетенції; являє собою юридично владне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, завжди має

публічно-владний характер, оскільки його прийняття обумовлено публічними інтересами і спрямовано на регулювання конкретних управлінських відносин; встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, які забезпечуються державою; вирішення конкретної управлінської ситуації або адміністративного спору; є імперативним за характером правових приписів, що означає, що інша сторона повинна дотримуватись встановлених приписів і забезпечувати їх реалізацію; завжди є підзаконним актом, оскільки він приймається суб'єктом владних повноважень, який здійснює підзаконну діяльність, приймається на підставі законів і на виконання законів; має спеціальну форму і порядок його прийняття.

Доцільним є внесення змін до ст. 5 Закону України «Про державну службу», виклавши її зміст таким чином:

«Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а також нормативно-правовими актами, що стосуються державної служби».

На перший погляд незначне коригування дозволить: з одного боку, залишити акцент особливого статусу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а з іншого, – не буде формально обмежувати сферу державно-службового законодавства. Окрім цього, за такого підходу положення законодавства про державну службу будуть дотичними до положень Кодексу адміністративного судочинства.

Таким чином, державно-службове законодавство є відображенням зовнішньої форми державно-службового права, якого закріплено у Конституції України, законах України, міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановах Верховної Ради України,

указах Президента України, актах Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а також нормативно-правових актах, що стосуються державної служби, що мають на меті створення необхідної правової (законодавчої) бази для врегулювання державно-службових відносин.

Перед здійсненням аналізу системи державно-службового законодавства, слід вказати, що до нього не належать адміністративні акти. Вказана теза може бути аргументована тим, що:

1) законодавством про державну службу визначено вичерпний перелік нормативно-правових актів, яких може бути віднесено до державно-службового законодавства;

2) ознаки адміністративних актів не ідентифікують їх загального характеру, натомість вони: а) приймаються суб'єктами публічної адміністрації, наділеними адміністративними повноваженнями; є конкретними (індивідуальними) – завжди стосуються конкретної (індивідуально-визначеної) справи або питання та спрямовуються на їх вирішення. Адміністративні акти, як результати правозастосування адресовані конкретним особам, тобто є формально обов'язковими для персоніфікованих (чітко визначених) осіб, містять індивідуальні приписи, які стосуються суб'єктивних прав та/чи обов'язків адресатів цих актів, оскільки розраховані на врегулювання лише конкретної життєвої ситуації;

3) зовнішня дія (зовнішньоорієнтованість) адміністративних актів – означає спрямованість дії адміністративних актів на приватних осіб, їхні права, обов'язки та інтереси.

Таким чином, акти індивідуальної дії щодо призначення на посаду, звільнення з посади, накладення стягнення стосовно конкретної особи не містять загальнообов'язкових правил поведінки, а тому не можуть бути віднесеними до державно-службового законодавства. За своєю правовою природою, такого виду акти є індивідуальними актами, що є конкретними юридичними фактами і породжують, змінюють або припиняють конкретні

правові відносини у сфері службових відносин. Індивідуальний характер цих актів виражено у конкретності припису для певного суб'єкта, регулюванні конкретних відносин, однократності реалізації (застосування, виконання).

У своїй сукупності державно-службове законодавство є цілісним системним утворенням, складові елементи якого перебувають у відносній юридичній ієрархії та групуються залежно від виду державної служби. Систему державно-службового законодавства становлять національні нормативно-правові акти [Конституція України, кодекси (КАС України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, КЗпП України, КУпАП, КК України, Сімейний кодекс України, Виборчий кодекс України тощо), закони, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні нормативно-правові акти (Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р., Лімська декларація ООН, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції тощо)]. Для досягнення цілей цього дослідження, необхідно здійснити аналіз окремих елементів системи державно-службового законодавства.

Основним Законом Української держави – Конституцією України – визначено основи правового регулювання усіх найважливіших суспільних відносин шляхом закріплення первинних принципів законодавства у цілому, насамперед йдеться про закріплення: пріоритету життя і здоров'я, честі і гідності людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3); принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); принципу верховенства права (ст. 8); принципу законності (ст. 19) [37]. Для цілей державно-службового законодавства означені принципи є основними ідеями, положеннями, вимогами, що характеризують зміст державно-службового права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями подальшого удосконалення.

Вагомого значення в межах державно-службового значення має норма ч. 2 ст. 19 Конституції України, якою встановлено, що органи державної влади

та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [37]. Це положення стосується будь-якої діяльності органів державної влади, включаючи державну службу.

Крім того, Основним Законом визначено основні засади прав людини, які детермінують правовий статус державного службовця. Йдеться про: відсутність привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками (ст. 24); право рівного доступу всіх громадян України як до державної служби (безпосередньо) (ст. 38); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36) тощо. Окрім цього, ст. 55 Конституції України гарантовано законність діяльності державних органів і державних службовців, передбачаючи, що кожному надано право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [37].

Важливість державної служби як правової інституції підтверджується п. 12 ст. 92 Конституції України, яким встановлюється, що «виключно законами України визнаються організація і діяльність державної служби». Окремо слід звернути увагу на конституційні положення, якими визначено повноваження суб'єктів призначення на посади державної служби (наприклад, Президента України та Кабінету Міністрів України). Так, ст. 106 Основного Закону визначено, що Президент України: призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах (п. 10), призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади (п. 11), призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України (п. 14), призначає на посади та звільняє з посад вище командування

Збройних Сил України, інших військових формувань (п. 17), присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини (п. 24) [37]; ст. ст. 113 та 116 визнано, що Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади і закріплено за ним повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; ст. 118 визначено правовий статус місцевих державних адміністрацій та їх права під час здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі (ст. 118) тощо.

Закони України як елемент державно-службового законодавства можна згрупувати на: а) кодифіковані закони (Кодекс адміністративного судочинства України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Кодекс законів про працю України, Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Кодекс про адміністративні правопорушення тощо); б) некодифіковані закони (наприклад, «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про Національну поліцію», «Про Кабінет Міністрів України» тощо). Важливо окремо наголосити на тому, що державно-службове право є некодифікованою підгалуззю права (незважаючи на віднесення до кола її джерел чималої кількості кодексів). Останнє пов'язано зі значною шириною (можливо, і поліструктурністю) державно-службових відносин, регламентація яких не може бути повною мірою охоплена одним чи декількома кодексами.

Щодо аналізу значення вище–названих нормативно-правових актів для формування державно-службового законодавства, зазначимо таке.

Відповідно, Кодекс адміністративного судочинства України займає чільне місце серед інших кодифікованих актів, оскільки його: спрямовано на захист прав і свобод громадян від свавілля органів державної влади та посадових осіб державних органів; у ньому закріплено поняття, що характеризують зміст державно-службового права. Означеним нормативно-правовим актом встановлено основоположні засади здійснення розгляду публічно-правових спорів, надано визначення основних понять та категорій, що використовуються і застосовуються у сфері державно-службових відносин [30].

Слід звернути увагу й на те, що Кодекс адміністративного судочинства України відображає не лише порядок здійснення адміністративного судочинства в Україні, але й відповідність означених положень міжнародним стандартам та потребам сучасності, що пов'язано з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 р. [180].

Щодо Кодексу законів про працю України, то його віднесено до державно-службового законодавства як нормативно-правовий акт, дія норм якого поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих профільним законодавством про державну службу. До положень Кодексу законів про працю України, що визначають окремі аспекти державно-службових відносин, доцільно віднести: умови розірвання строкового трудового договору та трудового договору, укладеного на невизначений строк, з ініціативи працівника (ст. ст. 38, 39) [31], що пов'язано з нормою ч. 3 ст. 86 Закону України «Про державну службу», якою встановлено зобов'язання суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю [76]; тривалість роботи напередодні святкових, неробочих і вихідних днів (ст. 53); визначення вихідних днів (ст. 67); неврахування святкових і неробочих днів при визначенні тривалості щорічних відпусток (ст. 78¹); оплата роботи в надурочний час (ст. 106); загальні підстави й умови матеріальної відповідальності працівників (ст. 130); межі матеріальної відповідальності у випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір (ст. 135); надання відпустки у зв'язку з вагітністю, пологами і для догляду за дитиною (ст. 179); надання додаткової відпустки працівникам, які мають дітей або повнолітню дитину-інваліда з дитинства підгрупи А І групи (ст. 182¹); надання додаткової відпустки у зв'язку з навчанням у вищих навчальних закладах, навчальних закладах післядипломної освіти та в аспірантурі (ст. 215); порядок загальнообов'язкового страхування і пенсійного забезпечення (ст. 253) тощо [31]. Слід зазначити, що у випадку визначення такої підстави припинення державної служби як ініціатива суб'єкта призначення у зв'язку з реорганізацією

та ліквідацією державного органу, профільним законом визначено, що норми трудового законодавства не застосовуються.

Цивільний кодекс України є невід'ємною частиною державно-службового законодавства, що пов'язано з тим, що його нормами визначено загальні засади [183]: правового статусу фізичних осіб, які є характерними й для державного службовця (Підрозділ 1 Розділу II); функціонування юридичних осіб, що поширюються й на юридичних осіб публічного права, якими є кожен державний орган (Підрозділ 2 Розділу II); матеріальної відповідальності – держава, АРК, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідно органів державної влади, органів влади АРК, ОМС, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування, крім відшкодування: а) виплат, пов'язаних із трудовими відносинами; б) відшкодуванням моральної шкоди (ст. 1191) тощо [183].

Положення Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення з огляду на визначення у них підстав притягнення до юридичної відповідальності державних службовців є частиною державно-службового законодавства. Відповідно, Кодексом України про адміністративні правопорушення: виокремлено специфіку адміністративної відповідальності, яка стосується осіб із спеціальним статусом (наприклад, посадова особа чи особа, якої уповноважено на виконання функцій держави; військовослужбовець); встановлено, що у випадку притягнення до адміністративної відповідальності осіб із спеціальним статусом, підставою цього можуть бути виключно проступки, пов'язані з недодержанням тих правил, які належать до їх службових обов'язків: у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення тощо; встановлено специфіку стягнень, що можуть бути застосовані до осіб із спеціальним статусом, наприклад, до посадових осіб застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф; передбачено особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців, призваних

на збори військовозобов'язаних і працівників органів внутрішніх справ, яка має прояв у тому, що названі особи за вчинення адміністративного проступку притягуються до відповідальності на підставі дисциплінарних статутів, тобто притягуються до дисциплінарної відповідальності; визначено порядок накладення адміністративних стягнень на державних службовців, зокрема:

а) стягнення накладаються в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за адміністративний проступок;

б) оплатне вилучення предмета і конфіскація як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом;

в) стягнення накладаються у точно визначених законом межах; г) при накладенні стягнень повинні враховуватися: обставини, які виключають адміністративну відповідальність; підвідомчість справ; строки давності; обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність, тощо [32].

Щодо Кримінального кодексу України, то необхідним є звернення уваги на положення, якими визначено склади злочинів, які можуть бути вчинені державним службовцем, наприклад, зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365²), службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 366¹), службова недбалість (ст. 367), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4), незаконне збагачення (ст. 368-5), пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369); зловживання впливом (ст. 369²), провокація підкупу (ст. 370) [41].

Примітно, що суб'єктом указаних злочинів є «службова особа». Відповідно до ст. 364 КК службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах

державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [41]. Отже, виходячи зі змісту цього визначення, важливо зазначити, що кримінальне поняття «службова особа» є набагато ширшим, ніж адміністративне поняття «посадова особа», тобто перше поняття містить у собі друге. Таким чином, всі злочини, які належать до злочинів у сфері службової діяльності, вчинено службовими особами, якими є й державні службовці.

Характеристику некодифікованих законів слід розпочати з профільного закону, який є основою державно-службового законодавства – Закону України «Про державну службу». При цьому, первинно цей нормативно-правовий акт було прийнято в 1993 р., та вперше врегульовано суспільні відносини, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначає загальні засади діяльності і правовий статус державних службовців, які працюють у державних органах та їхньому апараті. Історична цінність цього Закону, структуру якого становлять 8 розділів («Загальні положення», «Державна політика у сфері державної служби», «Правовий статус державних службовців державних органів та їх апарату», «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті», «Службова кар'єра», «Припинення державної служби», «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців», «Відповідальність за порушення законодавства про державну службу») та 38 статей, полягає в тому, що він уперше, на законодавчому рівні, визначив поняття таких категорій, як:

«державна служба», «державний службовець», «посадова особа», «посада», і вперше увів у нормативний обіг термін «службова кар'єра» [77].

Із прийняттям чинного Закону України «Про державну службу» набули комплексності положення щодо:

1) окреслення меж дії означеного нормативно-правового акта (з моменту набуття чинності цього закону, його дія не поширюється на цілий ряд державних посад, наприклад: Главу Адміністрації Президента України та його заступників; перших заступників та заступників міністрів; Голову та членів Антимонопольного комітету України; Голову та членів Рахункової палати; Голову та членів Центральної виборчої комісії; голів та членів інших державних колегіальних органів; Голову Фонду державного майна України та його заступників; службовців Національного банку України; працівників державних органів, що виконують функції з обслуговування; працівники патронатних служб);

2) визначення посад державної служби та їх градації шляхом виокремлення посад державної служби категорій «А», «Б» і «В» у залежності від: порядку призначення; характеру та обсягу повноважень, необхідних для їх виконання; кваліфікації та професійної компетентності;

3) визначення суб'єктів управління державною службою, до яких віднесено: Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань державної служби, Комісію з питань вищого корпусу державної служби; керівника державної служби; служби управління персоналом;

4) встановлено вихідні положення вступу на державну службу: здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу, прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених законом, визначено вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу залежно від категорій посад тощо;

5) конкретизовано порядок проходження державної служби шляхом детермінування: порядку переведення державних службовців, службових

відряджень, зміни істотних умов державної служби, оцінювання результатів службової діяльності, правил внутрішнього службового розпорядку;

б) деталізовано режим державної служби шляхом розширення повноважень суб'єктів управління державною службою в означеній сфері і щодо питань, віднесених до режиму державної служби (оплати праці державних службовців, надбавок, доплат, заохочення, соціально-побутового забезпечення, створення належних умов для виконання посадових обов'язків тощо) [76].

Однак, незважаючи на позитивний характер указаних нормативних змін функціонування державної служби в Україні, ряд положень Закону України «Про державну службу» потребує подальшої конкретизації та застосування належної юридичної техніки при викладенні їх змісту. Йдеться, наприклад, про: формулювання істотних умов контракту про проходження державної служби; визначення сторін контракту про проходження державної служби; деталізацію поняття «режим служби»; неточності у формулюванні правових засад державної служби; застосування єдиного підходу до співвідношення понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення»; конкретизації положень, що відображають зміст підстав припинення державної служби тощо.

Чільне місце в системі державно-службового законодавства відведено Закону України «Про запобігання корупції», що підтверджено ч. 5 ст. 5 Закону України «Про державну службу», якою встановлено обов'язковість цього нормативно-правового акта для державних службовців [87]. Це пов'язано з тим, що державних службовців зобов'язано дотримуватись антикорупційних обмежень [76]. Однак, правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень деталізовано саме в Законі України «Про запобігання корупції». Ним визначено також низку понять, що використовуються як у профільному антикорупційному законодавстві, так і в чинному законодавстві про державну службу, зокрема: «близькі особи», «корупційне

правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування». Важливими є положення, що стосуються:

1) антикорупційного декларування (суб'єктів, на яких покладено обов'язок декларування (включаючи державних службовців та осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби), порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, інформації, що має зазначатися в декларації, порядок обліку та оприлюднення декларацій, засад здійснення контролю та перевірки декларацій, порядку встановлення своєчасності подання декларацій та їх повноти);

2) антикорупційних обмежень державного службовця при проходженні ним державної служби, зокрема щодо: використання службових повноважень чи свого становища, одержання подарунків, одержання неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, спільної роботи близьких осіб [87].

Наступним некодифікованим законом, який потребує уваги, є Закон України «Про очищення влади», яким встановлено заборону для окремих фізичних осіб щодо обіймання ними певних посад (окрім виборних) в органах державної влади [137].

Відповідно, протягом 10 років з дня набрання чинності цього закону, посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати визначені особи. При цьому, до посад, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація) віднесено: Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, а також міністра, керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМУ, Голови НБУ, Голови АКУ, Голови ФДМ, Голови Держкомтелерадіо, їх перших заступників, заступників; Генерального прокурора, Голови СБУ, Голови Служби зовнішньої розвідки України, начальника Держохорони, керівника ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, керівника

податкової міліції, керівника ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, їх перших заступників, заступників; військових посадових осіб ЗСУ та інших утворених відповідно до законів військових формувань, окрім військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців служби за призовом під час мобілізації; членів ВРП, членів ВККС, суддів, Голови ДСА, його першого заступника, заступника; Керівника ОПУ, Керівника ДУС, Керівника Секретаріату КМУ, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, їх перших заступників, заступників; начальницького складу ОВС, ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, Держспецзв'язку, ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту; посадових та службових осіб органів прокуратури України, СБУ, Служби зовнішньої розвідки України, Держохорони, НБУ; членів ЦВК, Нацрадителерадіо, голів та членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг; керівників державних, у т.ч. казенних, підприємств оборонно-промислового комплексу, а також державних підприємств, що належать до сфери управління суб'єкта надання адміністративних послуг; інших посадових та службових осіб (окрім виборних посад) органів державної влади, органів місцевого самоврядування; осіб, які претендують на зайняття посад, зазначених вище.

Щодо виокремлення осіб, яких стосуються ці положення, то до них належать: особи, які обіймали сукупно не менше одного року у період з 25.02.2010 р. по 22.02.2014 р. визначені вище посади; особи, які обіймали посаду (посади) у період з 21.11.2013 р. по 22.02.2014 р. та не були звільнені в цей період з відповідної посади (посад) за власним бажанням; особи, які були обрані і працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії України, Комуністичної партії іншої союзної

республіки колишнього СРСР, починаючи з посади секретаря районного комітету і вище; були обрані і працювали на керівних посадах, починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище; були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей); особи, перевірка стосовно яких встановила недостовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав), зазначених у поданих ними за попередній рік деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру [137].

Окрему групу законів, яких віднесено до державно-службового законодавства та якими визначено правовий статус окремих державних органів, становлять: Закони України: «Про Кабінет Міністрів України» [130], «Про центральні органи виконавчої влади» [153], «Про Національну поліцію» [136], «Про Національний банк України» [134], «Про місцеві державні адміністрації» [133], «Про прокуратуру» [144], «Про дипломатичну службу» [81], «Про Державну прикордонну службу України» [74], «Про Національну гвардію України» [135], «Про Службу безпеки України» [146], «Про Антимонопольний комітет України» [65] та ін.

Слід звернути увагу на законодавство, яке регулює специфіку проходження державної служби в системі правосуддя – законодавство про судоустрій і статус суддів, що є елементом державно-службового законодавства. Первинно до цієї групи слід віднести Закон України «Про судоустрій і статус суддів», яким встановлено, що до цієї групи державних службовців можна віднести: працівників апаратів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, апарату Верховного Суду, секретаріатів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України (ст. 150). Специфіка державної служби в судових органах обумовлена тим, що це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб, яку пов'язано із

забезпеченням функціонування судової влади – судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя, та організаційним забезпеченням діяльності судів [150]. На державних службовців працівників суду поширюються положення Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», яким встановлено право на державний захист, що виражено в:

1) застосуванні заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї з метою забезпечення виконання правомірних наказів і усних вимог, що добровільно не виконуються, для захисту особистої безпеки, безпеки близьких родичів, а також безпеки житла і майна;

2) одержанні допомоги у виконанні покладених обов'язків, а в разі необхідності – для особистого захисту, а також свого житла і майна з боку відповідних правоохоронних та інших державних органів;

3) застосуванні спеціальних заходів забезпечення безпеки;

4) отриманні матеріальної компенсації у разі загибелі працівника, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, знищення чи пошкодження його житла і майна у зв'язку з виконанням службових обов'язків [72].

Неможливо оминати сукупність законів, якими встановлено засади організації державної служби в Україні. Йдеться про такі Закони України, як: «Про громадянство України» [71], «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [85], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [86], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [145], «Про інформацію» [129], «Про захист персональних даних» [128], «Про доступ до публічної інформації» [84] тощо.

Наступним елементом, який є частиною державно-службового законодавства є, міжнародні договори, яких у належному порядку ратифікованою Верховною Радою України, та які певним чином стосуються сфери функціонування державної служби. Доцільним видається розгляд не лише міжнародних договорів, але й рішень м'якого права, зміст яких спрямовано на впорядкування державно-службових відносин. Це пов'язано з

тим, що державно-службове законодавство має наслідувати міжнародні стандарти в означеній сфері, які постійно трансформуються з урахуванням розвитку суспільних відносин та зміни принципів їх правового регулювання.

Загалом, до міжнародних актів, що мають загальний характер, для визначення правового статусу людини, враховуючи осіб, що займають посади державної служби, слід віднести: Загальну декларації прав людини 1948 р. [23], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [50], Конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 р. [36]. При цьому, останнім міжнародним документом зафіксовано механізм міжнародного контролю через діяльність Європейського суду з прав людини у випадках оскарження дій суб'єктів владних повноважень, враховуючи випадки незаконного звільнення державних службовців [157;16].

До міжнародних актів, якими визначено стандарти, що стосуються проходження державної служби слід віднести такі. Першочергово, це Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, якого було прийнято в 1996 р. Важливими є положення щодо трактування «посади» в державних органах як зобов'язання діяти в інтересах держави; виконання обов'язків і функцій компетентно у відповідності до законів або адміністративних положень, з повною доброчесністю; необхідність особи бути уважною, справедливою та неупередженою, зокрема, у відносинах з громадськістю тощо [49]. Вагоме значення має й Модельний кодекс поведінки державних службовців, який містить вказівку на те, що державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону і тих законних вимог і етичних стандартів, що стосуються його функцій [51].

Окремо міжнародною спільнотою вироблено стандарти щодо запобігання корупції. Так, на Міжнародній конференції по боротьбі з корупцією 1997 р. прийнято Лімську декларацію, якою встановлено, що боротьба з корупцією містить захист та зміцнення етичних цінностей в усіх суспільствах [44]. У цьому напрямку було прийнято Конвенцію ООН проти корупції, якою передбачено необхідність створення умов для стандартизації поведінки

публічних службовців у відповідності до національної інституційно-правової системи, а також правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій [35].

Щодо підзаконних нормативно-правових актів, які є елементом державно-службового законодавства, то їх підзаконність означає, що вони приймаються на виконання й у розвиток законів і мають відповідати їм. По кількісних параметрах підзаконні нормативно-правові акти є найбільш численними серед інших елементів державно-службового законодавства. Цьому сприяє велика кількість відсильних норм у Законі України «Про державну службу». Крім того, при всій важливості законів для регулювання державно-службових відносин, вони об'єктивно не в змозі вирішити усіх питань, що виникають у зв'язку з динамічним, мобільним характером державної служби.

До основних підзаконних нормативно-правових актів, які належать до державно-службового законодавства, належать ті, що прийняті: 1) Кабінетом Міністрів України; 2) центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Загалом, Кабінет Міністрів є суб'єктом загальної компетенції, тому що спрямовує й координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина [130]. Не виключенням є сфера державно-службових відносин.

Щодо порядку прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, то основоположними його характеристиками є такі:

- 1) приймає рішення у формі постанов та розпоряджень;
- 2) постанови і розпорядження є обов'язковими для виконання;
- 3) рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість посадового складу Кабінету Міністрів України;
- 4) акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України;

5) право ініціативи у прийнятті рішень мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;

6) постанови та розпорядження підлягають обов'язковій реєстрації та оприлюдненню на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, що здійснюється у встановленому порядку, тощо [130].

Специфікуючи означені положення до мети цього дослідження, доцільно згрупувати нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які належать до державно-службового законодавства залежно від їх змістовного наповнення, таким чином:

1) ті, яких спрямовані на визначення статусу правового статусу суб'єктів управління сферою державної служби (наприклад, «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [98], «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [94], «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством України з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу» [116]);

2) ті, що спрямовані на визначення правового статусу державного службовця (наприклад, «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [122], «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих держаних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [100], «Про вдосконалення підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [66] тощо);

3) ті, що спрямовані на забезпечення функціонування державної служби та реалізацію адміністративних процедур у межах державно-службових відносин (наприклад, «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на

зайняття посад державної служби» [114], «Про затвердження Порядку стажування у державних органах» [118]; «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [115], «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [125] «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» [112], «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки» [105], «Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки» [106], «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» [109], «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» [118] тощо).

Щодо підзаконних нормативно-правових актів, які можуть бути прийнятими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, то йдеться про накази Національного агентства України з питань державної служби, які приймаються для досягнення таких цілей правового регулювання, як: здійснення управління державною службою та впорядкування внутрішньо-службових відносин [88; 93; 95; 107; 110; 111; 121; 123; 124; 126; 127]. Окремо зазначимо, що вказаним органом приймається безліч актів рекомендаційного характеру, яких не віднесено до державно-службового законодавства [184; 185] тощо.

Слід звернути увагу на те, що наявність системи державно-службового законодавства обумовлює його структурованість на підставі виділення окремих видів державної служби, тобто структура державно-службового законодавства може бути відображеною наступним чином: законодавство про адміністративну службу; законодавство про спеціалізовану службу; законодавство про мілітаризовану службу.

Так, адміністративна державна служба є різновидом державної служби, що здійснюється у різних державних органах та їх апаратах. Л.Р. Білоу-Тіуною слушно зазначено, що можна виокремити підвиди адміністративної державної служби, які регламентуються спеціальними нормативно-правовими актами.

Особливістю державно-службового законодавства, яким врегульовано адміністративну службу, є те, що: а) воно має відомчо-функціональний характер; б) його становлять як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти; в) його дія поширюється виключно на конкретний підвид адміністративної державної служби. До основних підвидів адміністративної державної служби можна віднести: державну службу в Апараті Верховної Ради України; державну службу в Адміністрації Президента України; державну службу в Секретаріаті Кабінету Міністрів України; державну службу в апаратах судів; державну службу в апаратах військових формувань; державну службу в апараті РНБО; державну службу в Рахунковій палаті; державну службу в контрольно-ревізійних органах [12, с. 23].

Єдиного правового акта щодо регулювання цього виду державної служби, типу Закону України «Про адміністративну державну службу», яким врегульовано основні організаційно-процедурні питання адміністративної державної служби без посилань на трудове законодавство – станом на теперішній час немає.

Аналіз спеціалізованої державної служби і чинного законодавства про спеціалізовану державну службу свідчить, що цей вид державної служби регулюється окремими спеціальними законодавчими і підзаконними нормативними актами, які відображають особливості спеціалізованої державної служби. Ці нормативно-правові акти являють собою певну єдину нормативну основу, яку спрямовано на специфічну сферу регулювання.

Наприклад, державна митна служба, крім універсального державно-службового законодавства, врегульована Митним кодексом України, обсяг якого суттєво змінився з прийняттям нової редакції у 2012 р. у порівнянні зі старою. Істотні зміни відбулися в регламентації митних режимів, оформлення,

здійснення митного контролю, визначення митної вартості. Статтею 2 МК України встановлено особливий порядок набрання чинності законами України з питань державної митної справи, нормативно-правовими актами з питань державної митної справи, виданими Кабінетом Міністрів України та Державною митною службою [48].

Доречно зазначити, що до грудня 2018 р. збір та адміністрування податків покладалось на Державну фіскальну службу, але згодом її було повторно реорганізовано через виокремлення Державної податкової служби України та Державної митної служби України, до яких перейшли відповідні повноваження. Діяльність вказаних суб'єктів публічної адміністрації також регламентовано. При цьому, проходження державної служби в митних органах врегульовано постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [102].

Окрім питання організації державної служби в митних органах визначено в таких постановах Кабінету Міністрів України: «Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей» [131], «Про затвердження Порядку проведення атестації посадових осіб митних органів» [113], «Положення про спеціальні звання працівників і курсантів навчальних закладів митної служби» [101], тощо.

Щодо податкової служби, то крім постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [102], необхідно звернути увагу на Податковий кодекс України [62], яким встановлено: повноваження податкових органів щодо здійснення реєстрації та ведення обліку платників податків, платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням; здійснення контролю за дотриманням вимог податкового законодавства, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та законодавства з інших питань; здійснення контролю за своєчасністю подання

платниками податків передбаченої законом звітності (декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, зборів, платежів); застосування до платників податків фінансові (штрафні) санкції за порушення вимог податкового законодавства чи законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на Державну податкову службу України; можливість застосування адміністративної та кримінальної відповідальності у разі вчинення податкового правопорушення контролюючим органом [62].

До спеціального державно-службового законодавства, яким визначено основоположні засади дипломатичної служби можна віднести те, що стосуються особливостей дипломатичної служби, визначення поняття та видів дипломатичних службовців, способів вступу на дипломатичну службу, проходження дипломатичної служби, особливостей підстав припинення дипломатичної служби, порядку притягнення до відповідальності дипломатичних службовців тощо.

Так, Законом України «Про дипломатичну службу» визначено правові засади та порядок організації дипломатичної служби як складової частини державної служби, а також особливості її проходження та правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. Під дипломатичною службою у значенні закону розуміється державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, що пов'язана з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.

Особливого значення має закріплення положень, що стосуються визначення:

1) градації працівників дипломатичної служби в залежності від виконуваних функцій на дипломатичних службовців, адміністративних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування дипломатичних службовців. Під дипломатичним службовцем розуміється

громадян України, які займають дипломатичну посаду в органі дипломатичної служби, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням дипломатичних або консульських функцій, а також дотримуються принципів дипломатичної служби;

2) системи органів дипломатичної служби, до якої віднесено: Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України, закордонні дипломатичні установи України (до закордонних дипломатичних установ України віднесено: Посольство України, Посольство України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві, Постійне представництво України при міжнародній організації, Представництво України при міжнародній організації, Місія України при міжнародній організації, консульська установа України, типу: Генерального консульства України, Консульства України, Віце-консульства України та Консульського агентства України);

3) основні завдань, які ставляться перед дипломатичною службою, а саме: забезпечення захисту національних інтересів України, реалізацію зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, культурних, гуманітарних, наукових, інших зв'язків з іноземними державами та міжнародними організаціями, захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном, сприяння утвердженню міжнародного авторитету України, піднесенню у світі її іміджу як надійного і передбачуваного партнера, забезпечення дипломатичними засобами і методами захисту суверенітету, міжнародної безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торговельно-економічних, культурних, гуманітарних та інших інтересів, координація діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу України, вивчення та аналіз політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності

міжнародних організацій, державних органів інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики України тощо;

4) основні функції, які виконують органи дипломатичної служби, серед яких: служіння Українському народу, забезпечення національних інтересів і міжнародної безпеки України шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з іноземними державами і міжнародними організаціями за загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права, підтримання дипломатичних і консульських зносин з іноземними державами, представництво України у міжнародних організаціях та спеціальних місіях, забезпечення єдності зовнішньополітичного курсу держави, здійснення зовнішньополітичної діяльності держави, забезпечення координації діяльності, що здійснюється державними органами у сфері зовнішніх зносин тощо;

5) види дипломатичних посад та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, категорії посад дипломатичної служби, ранги дипломатичної служби, а також умови вступу та порядок присвоєння;

6) вступ та проходження дипломатичної служби, включаючи такі складові як ротація в органах дипломатичної служби, довготермінове відрядження, особливості припинення дипломатичної служби;

7) соціальні та матеріальні гарантії дипломатичної служби.

Таким чином, Законом України «Про дипломатичну службу» визначено особливості дипломатичної служби як виду державної служби, що проявляються як в правовому статусові дипломатичного службовця, так і в проходженні ним дипломатичної служби [81].

До нормативно-правових актів, якими деталізовано гарантії правового статусу дипломатичних службовців можна віднести Постанови Кабінету Міністрів України: «Про упорядкування здійснення компенсаційних виплат в іноземній валюті та оплати інших витрат працівникам дипломатичної служби України, направленим у довготермінове відрядження» [152], «Про затвердження Порядку оплати працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, та членам їх сімей витрат,

пов'язаних з наданням медичної допомоги або медичним страхуванням» [151] тощо. Основи соціального забезпечення дипломатичних службовців стосується наступних напрямків: підвищення престижності служби; достатньо високе, регулярно виплачуване грошове забезпечення, розміри якого мають підвищуватися з ростом кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудової діяльності; створення нормальних умов служби, забезпечення приміщенням, транспортом, телефонами, правильна організація розпорядку й режиму робочого дня; державне страхування, гарантоване високе пенсійне та медичне забезпечення тощо.

Окремо слід зупинитись на специфіці врегулювання проходження дипломатичної служби. В першу чергу, йде мова про ротацію, якою охоплено такі аспекти: має на меті підвищення ефективності професійної діяльності з урахуванням інтересів дипломатичної служби; підбір кандидатів для проведення ротації здійснюється на принципах змагальності з урахуванням службової необхідності, відповідного рівня професійної компетентності, особистих якостей, досвіду роботи і результатів оцінювання службової діяльності; розгляд кандидатур на заміщення посад дипломатичної служби здійснюється Конкурсною комісією Міністерства закордонних справ України; рішення про переведення посадової особи на посаду в органах дипломатичної служби у порядку ротації приймається Державним секретарем Міністерства закордонних справ України на підставі рекомендацій Конкурсної комісії; призначення, переведення на посади дипломатичної служби та відкликання з них посадових осіб здійснюються на підставі Плану ротації на визначений рік, що затверджується наказом Міністерства закордонних справ України за підписом Державного секретаря тощо.

У випадку, якщо особу було включено до Плану ротації, щодо неї проводиться ряд процедурних дій: формування особової справи у встановленому законодавством порядку; організація проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади»; направлення до ДАУ з метою підтвердження

рівня володіння іноземними мовами, режимно-секретного органу, військових комісаріатів (для військовозобов'язаних); проходження професійної підготовки до довготермінового відрядження шляхом стажування; оформлення проїзних документів (паспортів, віз); визначення дати виїзду; видання наказу по особовому складу про призначення, переведення. До підстав для припинення оформлення у довготермінове відрядження та виключення з Плану ротації віднесено: непроходження перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», заява про відмову від зайняття посади, непроходження стажування в установлений строк або отримання негативної оцінки за результатами стажування [117].

Вагомого значення для нормативного забезпечення дипломатичної служби мають, крім іншого, Указ Президента України «Про Консульський статут України» [132] та Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» [97].

Щодо служби в органах внутрішніх справ, то суттєві зміни у державно-службовому законодавстві, що регулює питання функціонування та діяльності органів поліції, насамперед, ознаменовано прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [136]. Цей нормативно-правовий акт структурував основоположні аспекти проходження служби в поліції, а також зобов'язав працівників поліції діяти відповідно до нових підходів взаємодії з громадянами. Підтвердженням цього є запровадження нових форм здійснення громадського контролю за діяльністю органів поліції через застосування заходів інформаційного, розпорядчого та організаційного характеру, як: 1) звітування про поліцейську діяльність – передбачає щорічне інформування громадськості про результати діяльності поліції шляхом підготовки та оприлюднення на офіційних веб-порталах керівником поліції або її територіальних органів звіту про діяльність; 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції – має прояв у можливості вирішення питання на засіданнях відповідних обласних, районних та міських рад про ухвалення резолюції недовіри керівнику органу поліції у випадку неналежного виконання ним службових повноважень (як приклад,

виявлення неналежної якості та несвоєчасності розгляду звернень громадян органами поліції); 3) здійснення взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування – реалізується шляхом проведення відкритих зустрічей, на яких здійснюється інформування громадськості з таких питань як: проблеми, що виникають у діяльності поліції та методика їх вирішення, стан громадського правопорядку, заходи попередження правопорушень тощо; 4) виконання спільних проектів, програм та заходів з представниками громадськості – сприяє задоволенню потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань; 5) вирішення звернень громадян та залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [136].

Окрім цього, вагомого значення у правовому регулюванні цього виду державної служби відіграють: Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [72], «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ» [83]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [96], «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» [99] тощо.

Щодо служби в органах прокуратури, то основу спеціального державно-службового законодавства становлять: Закон України «Про прокуратуру» [144]; Постанова Верховної Ради України: «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» [89], постанови Кабінету Міністрів України: «Про формений одяг працівників органів прокуратури, яким присвоєні класні чини» [152], «Про затвердження Порядку виплати надбавки за вислугу років працівникам органів прокуратури, судів та інших органів, що фінансуються з бюджету» [104] тощо.

Таким чином, на відміну від адміністративної державної служби, правове регулювання спеціалізованої державної служби характеризується тим, що: а) відсутній загальний законодавчий акт, дія якого поширювалася б на цей вид служби, на кшталт Закону «Про державну службу», який поширюється на всю

адміністративну державну службу; б) кожен підвид цього виду служби має свій спеціальний закон, який визначає основні засади його функціонування; в) виокремлено тільки спеціальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на підвиди цього виду служби; г) Закон «Про державну службу» [76] поширюється на спеціалізовану державну службу тільки в тій частині, яка не врегульована спеціальними законами; д) спеціалізована державна служба не регламентується нормами трудового права.

Мілітаризована державна служба являє собою, порівняно з іншими видами державної служби, доволі цілісну предметно визначену субординаційну юридичну конструкцію, яку становлять відносно самостійні підвиди цього виду служби (військова служба, прикордонна служба, СБУ, служба правопорядку, служба державної охорони, цивільна оборона, служба спецзв'язку, внутрішні війська). Для мілітаризованої державної служби є характерним те, що, в цілому, прослідковується, на відміну від попередніх видів служби, більш чітка система законодавства щодо регулювання цього виду служби.

Водночас, систему законодавства мілітаризованої державної служби становлять і спеціальні нормативно-правові акти, які визначають, насамперед, основне призначення того чи іншого підвиду служби, його завдання і функції, повноваження і компетенцію, зокрема: 1) військова служба; прикордонна служба; 2) служба у внутрішніх військах; 3) служба спецзв'язку та захисту інформації [91]; 4) військова служба правопорядку, яка регламентується і спеціальним Законом «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [70]; 5) служба в органах безпеки, яка регламентується такими спеціальними актами, як Закони України: «Про Службу безпеки України» [146], «Про державну таємницю» [79]; 6) служба в державній охороні, яка регулюється Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [73]; 7) служба у військах Цивільної оборони України [68].

У цій частині дослідження визначено, що систему державно-службового законодавства становлять національні нормативно-правові акти [Конституція України, кодекси (КАС України, КЗпП України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий

кодекс України, Митний кодекс України, Сімейний кодекс України тощо), закони, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні нормативно-правові акти (Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р., Лімська декларація ООН, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції тощо)]. Структуру державно-службового законодавства становить сукупність законодавства про адміністративну, спеціалізовану та мілітаризовану службу.

Виокремлено та охарактеризовано особливості державно-службового законодавства, яким урегульовано окремі види державно-службових відносин залежно від виду державної служби: 1) законодавство про адміністративну службу, яке характеризується тим, що: його становлять норми як публічного (конституційного, адміністративного, фінансового), так і приватного (трудового, сімейного, цивільного, господарського) права; його структуру становлять як загальні нормативно-правові акти (Закони: «Про державну службу», «Про Запобігання корупції», «Про очищення влади», КАС України), тобто ті, дія яких поширюється на всі підвиди цього виду служби, так і спеціальні, дія яких поширюється на конкретні підвиди цього виду служби (Апарат ВРУ, апарат суду); 2) законодавство про спеціалізовану службу, яке характеризується тим, що: відсутнім є загальний законодавчий акт, дія якого поширювалася б на цей вид служби, на кшталт Закону «Про державну службу», який поширюється на всю адміністративну державну службу; кожен підвид цього виду служби має свій спеціальний закон, який визначає основні засади його функціонування; виокремлено тільки спеціальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на підвиди цього виду служби; Закон «Про державну службу» поширюється на неї тільки в тій частині, якої не врегульовано спеціальними законами; вона не регламентується нормами трудового права; 3) законодавство про мілітаризовану службу, яке характеризується тим, що прослідковується більш чітка система цього законодавства щодо її регулювання, зокрема наявністю значної за обсягом загальної групи

законодавчих актів, дія яких поширюється на всю мілітаризовану державну службу, і які регулюють досить широке коло основних питань цього виду.

1.4. Особливості правового регулювання державно-службових відносин

Як уже зазначалося у попередніх частинах дослідження, державно-службовими відносинами є правовідносини, оскільки вони регламентуються нормами державно-службового права, яке є підгалуззю адміністративного права. Ідучи у цьому напрямку, можна припустити, що державно-службове право являє собою сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини.

Проблематика виокремлення галузей чи підгалузей права до теперішнього часу не має єдиного доктринального вирішення. Пропозиція щодо виокремлення державно-службового права як окремої підгалузі адміністративного права, обґрунтована наявністю специфічного предмета правового регулювання (державно-службові відносини) та наявністю специфічного методу правового регулювання.

Щодо методу правового регулювання, то єдиного доктринального трактування до його визначення не вироблено до теперішнього часу. Це пов'язано з існуючими процесами ідентифікації та виокремлення нових галузей права, не виключенням є й виокремлення державно-службового права як підгалузі адміністративного права. Загалом, метод правового регулювання можна визначити через застосування таких категорій, як: спосіб або сукупність способів правового впливу [176, с. 516; 34, с. 290; 55, с. 109]; сукупність прийомів і способів правового регулювання [175, с. 491; 34, с. 326; 6, с. 156].

Заслуговує на увагу підхід до визначення сутності поняття «метод правового регулювання», якого запропоновано О.М. Вітченко. Науковцем запропоновано розглядати метод правового регулювання у двох аспектах: 1) як основний чи загальний метод, що властивий усій системі права в цілому; 2) як

галузевий метод, що є особливим засобом, якого визначено у спосіб специфічно юридичного впливу права. При цьому, загальний метод правового регулювання є сукупністю специфічних юридично-нормативних засобів впливу права на суспільні відносини, що дозволяють відмежувати правове регулювання від інших форм впливу на суспільні відносини, а галузевий метод правового регулювання – сукупністю юридичних прийомів, засобів, способів, що відбивають своєрідність впливу галузі права на суспільні відносини, спрямованих безпосередньо на формування і зовнішній прояв можливого і належного поведіння суб'єктів у відносинах, яких урегульовано даною галуззю права [17].

Структурно метод правового регулювання складається із визначених елементів [5], яких спрямовано на детермінування:

1) характеру загального юридичного становища суб'єктів (тобто правосуб'єктності, правового статусу) – внаслідок чого формується визначення становища суб'єктів у стані влади і підпорядкування, окреслення взаємозв'язків між суб'єктами права;

2) характеру підстав виникнення, зміни і припинення правовідносин (тобто юридичних фактів) – йдеться про можливість віднесення до юридичних актів окремих інструментів суб'єктів публічного адміністрування;

3) характеру способів формування змісту прав і обов'язків суб'єктів права – внаслідок чого виникає можливість визначення прав та обов'язків за допомогою норм права, адміністративних актів, домовленостей суб'єктів;

4) характеру юридичних заходів впливу (тобто санкцій), способів, основ і процедури застосування санкцій.

За основу до визначення методу правового регулювання, який є притаманним державно-службовому праву, доцільно використати позицію В.С. Нерсисянца, яким стверджується, що будь-яке галузеве право за своїми сутнісними властивостями і предметно-методологічними характеристиками являє собою форму конкретизації загального поняття права в цілому, що

лежить в основі загальної концепції предмета й методу юридичної науки [52, с. 434–438].

Таким чином, метод правового регулювання державно-службового права відображає загальні змістовні складові, яких опосередковано сутністю методу правового регулювання адміністративного права, з одного боку, та специфічні змістовні складові, яких опосередковано особливостями функціонування державної служби, – з іншого.

Щодо змістовних складових, яких опосередковано сутністю методу правового регулювання адміністративного права, то йдеться про сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів і прийомів (засобів) впливу на ті суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, збалансоване застосування яких дає змогу створити належні й достатні умови для забезпечення реалізації та захисту прав особи в публічній сфері [186, с. 191].

Ю.П. Битяком слушно звернено увагу на те, що метод адміністративно-правового регулювання спрямовано на створення належних умов для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадського суспільства й держави [4].

Методу державно-службового права як підгалузі адміністративного права притаманними є такі ознаки:

1) містить такі загальні методи правового регулювання як імперативний (наприклад, може бути застосований для визначення порядку притягнення до юридичної відповідальності за порушення державно-службового законодавства) та диспозитивний (наприклад, може бути застосований для упорядкування державно-службових відносин, пов'язаних з укладенням контракту про проходження державної служби);

2) реалізуються шляхом: а) використання приписів; б) встановлення заборон; в) надання дозволів;

3) правові зв'язки між суб'єктами державно-службового права можуть бути субординаційними, координаційними, реординаційними;

4) способи, за допомогою яких державно-службове право впливає на суспільні відносини, що складаються у сфері функціонування державної служби, чітко визначено нормами публічного права тощо.

Щодо специфіки методу правового регулювання, який є притаманним державно-службовому праву, доцільно звернути увагу на висновки М.І. Іншина, яким виокремлено методи правового регулювання відносин управління у сфері державної служби України як сукупність прийомів, способів і засобів юридичного впливу щодо її організації та діяльності державних службовців. Автором стверджується що, метод правового регулювання управління державною службою має обов'язково бути юридично оформленим і мати нормативне вираження [26, с. 54]. Означені висновки зроблено в період переважної ролі категорії «державного управління» в адміністративному праві. Станом на теперішній час, необхідно виходити з потреби використання категорії «публічне адміністрування». Сфера публічного адміністрування по суті відображає якісний підхід до здійснення державного управління. Адміністрування є діяльністю, яка полягає у спрямуванні та керуванні визначених суспільних відносин. Акцентуючи увагу на сутності адміністрування, І.П. Яковлєв стверджує, що в теорії і практиці адміністрування застосовується для опису: управління та його механізму, виконання адміністративних розпоряджень у судовій гілці державної влади, виконавчо-розпорядчої діяльності держави, науки державного управління, процесів сплати загальнообов'язкових платежів тощо [187, с. 119]. Визначення поняття «адміністрування» в його первісному значенні опосередковує його тлумачення як діяльності щодо «служіння» та «допомоги». Саме таке трактування є характерним для людиноцентристського підходу в адміністративному праві. Перевага демократичної моделі взаємовідносин між державою та громадянами виявляється, перш за все, у довгостроковому плані, який полягає у гнучкості та еластичності, що забезпечується за рахунок ефективного зворотного зв'язку [189].

Відображенням нового підходу до способу організуючого впливу держави на суспільні відносини є переоцінка пріоритету державних інтересів. Для публічного адміністрування характерним є забезпечення інтересів людини першочергово з акцентом на особу як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин [60, с. 38]. Крім того, людиноцентризм як нова концепція адміністративного права полягає в забезпеченні та дотриманні у публічно-правовій сфері принципу верховенства права (правовладдя), забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів в усіх без винятку сферах суспільного життя [188, с. 163].

Означене, безумовно, впливає і на сферу державно-службових відносин, які повинні бути врегульованими за допомогою тих способів та прийомів, що стосуються до принципу людиноцентризму у правовому регулюванні.

З огляду на зазначене та з урахуванням специфіки державної служби на сучасному етапі розвитку державно-службових відносин виокремлено такі методи:

- 1) встановлення певного порядку дій: цей універсальний метод є характерним для функціонального забезпечення державної служби. Як свідчить аналіз чинного законодавства про державну службу, державна служба в організаційному аспекті являє собою масштабну сукупність певних дій, які забезпечують її функціонування, і які потребують відповідного нормативного регулювання. Таким чином, правові норми визначають порядок здійснення тих чи інших дій у цій сфері, що дозволяє забезпечити ефективність, дієвість і професійність державної служби. Прикладами таких дій можуть бути: конкурс, призначення на посаду, прийняття Присяги, присвоєння рангу (чину), щорічна оцінка службової діяльності (для службовців адміністративної служби) або атестація (службовців спеціалізованої служби), службове розслідування, відсторонення тощо;

- 2) заборона здійснювати певні дії: цей метод обумовлений публічно-державним характером державної служби і має за мету убезпечити її від

негативних впливів як з боку державних органів (їх апаратів, керівників), так і з боку державних службовців. Слід зазначити, що встановлення заборон має бути чітко збалансованим із конституційно визначеними правами, свободами та законними інтересами громадян, які не можуть бути обмеженими. Дія цього методу чітко прослідковується, зокрема в установленні заборони щодо участі у політичних партіях для державних службовців адміністративної (категорія «А») [ст. 10 Закону України «Про державну службу»], спеціалізованої і мілітаризованої служби [136, 144, 146]. Вимога безпартійності стосовно цієї категорії державних службовців є абсолютною і вона забезпечується рядом заходів державного примусу. Керівникові державної служби заборонено призначати на посаду державної служби особу, яка буде прямо підпорядкована близькій особі (ст. 32 Закону України «Про державну службу» [76]);

3) надання можливості вибору одного із нормативно встановлених варіантів службової поведінки: диспозитивність при вирішенні питань державної служби є наявною, оскільки передбачити і нормативно визначити абсолютно всі можливі варіанти поведінки для сторін державно-службових відносин є неможливим. Таким чином, передбачається нормативне визначення можливих варіантів поведінки, серед яких суб'єкт правозастосування має обрати найбільш прийнятний для державних інтересів варіант. Так, при проведенні службового розслідування щодо державного службовця суб'єкт призначення може відсторонити його від виконання службових обов'язків, або ні (ст. 72 «Про державну службу»).

Виокремлення специфічного предмета та методу правового регулювання державно-службового права є основою для подальшої інтенсифікації наукового дослідження щодо характеристик державно-службового права. За такого підходу доцільним є визначення системи та структури державно-службового права.

Щодо системи державно-службового права, то усталеним є твердженням щодо того, що кожна галузь права має інститути права як свій самостійний структурний підрозділ, який являє собою систему стосовно відокремлених від

інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин [59, с. 12]. Загалом, система адміністративного права означає внутрішню єдність як галузі права, так і підгалузі права та віддзеркалює послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів, що складаються з певних сукупностей однорідних норм.

До ознак, які характеризують інститут права як явище правової дійсності, можна віднести:

1) комплексний зміст, тобто інститут права – це завжди комплекс, певна сукупність правових норм (відповідно, з однієї норми інститут складатись не може). Це обґрунтовується тим, що будь-яка норма не може існувати без взаємозв'язку з іншими нормами, які у сукупності утворюють правовий інститут;

2) регулятивний характер, інакше кажучи, цей комплекс юридичних норм впливає на відносини певного виду і регулює різні варіанти розвитку певної сфери правової дійсності. У цьому розумінні правовий інститут окреслює межі типових правовідносин;

3) містить не лише безпосередньо регулятивні норми права (правила поведінки), але й первинні, опосередковано ті, що беруть участь в регулюванні даного виду суспільного відношення. Ця ознака підкреслює взаємозв'язок двох різновидів загальних правових приписів, які через правові інститути є завжди спільно задіяними в процесі правового регулювання;

4) наявність юридичних засобів впливу, інакше кажучи, своїми регулятивними якостями правовий інститут забезпечує «самостійний регулятивний вплив на певну частину відносин у суспільстві;

5) правовому інститутові є властивою внутрішня організація, якою визначено його логічну конструкцію, завдяки якій він є системно-цілісним, неподільним утворенням у межах системи права;

6) предметний характер, що має відображення через врегулювання визначеного предмета – суспільних відносин тощо [25, с. 81].

Означені загальні ознаки є притаманними і інститутам державно-

службового права, якого сформовано з таких правових інститутів, як: правовий статус державного службовця; суб'єкти управління у сфері державної служби; вступ на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державного службовця; режим державної служби тощо, тобто норми права створюють галузь права не безпосередньо, а через інститути.

При цьому, правові норми, які формують інститути державно-службового права, є первинним елементом цієї підгалузі права. Аналізуючи чинне державно-службове законодавство і науково-теоретичні доробки у сфері державної служби, слід звернути увагу на те, що ці норми є різноманітними за своїм функціональним призначенням, змістом, спрямуванням, способом впливу на поведінку суб'єктів службових відносин, сферою дії, що потребує як їхньої класифікації, так і змістовної характеристики.

Видається за можливе виділити такі види правових норм, що регулюють державно-службові відносини. За функціональним призначенням доцільно виокремити:

1) норми-принципи, яких спрямовано на визначення основоположних ідей, настанов, засад у сфері державної служби. Ці норми знайшли своє відображення у: ст. 4 Закону «Про державну службу» [76], ст. 3 Закону «Про дипломатичну службу» [81], ст. 3 Закону «Про прокуратуру» [144], ст. ст. 6–12 Закону «Про Національну поліцію» [136] тощо). Слід зазначити, що норми-принципи і визначають основні ідеї та настанови того чи іншого виду державної служби і, водночас, є нормативним підґрунтям для виокремлення, і на теоретичному, і на нормативному рівні принципів, зокрема, щодо проходження державної служби, атестації, конкурсу, професійної підготовки державних службовців тощо. Так, норми-принципи не є усталеними і вони постійно оновлюються у залежності від конкретних політико-правових реалій. Зазначене підтверджується, зокрема, ст. 4 Закону «Про державну службу», яка визначає принципи державної служби. Так, названий Закон передбачив ряд новітніх принципів, яких не було передбачено у Законі «Про державну службу» 1993 р. [77]. Йдеться, зокрема, про такі принципи,

як: а) доброчесність (патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність тощо). Цей принцип полягає, насамперед, у тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дозволяє визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів при здійсненні своїх службових повноважень. Принцип доброчесності знайшов своє відображення у змісті Присяги державного службовця. Саме принцип доброчесності обумовлений необхідністю викорінення із сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції; б) ефективність (раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики). Ефективність державної служби залежить від: системи державної служби; стану правового регулювання державної служби; кадрової політики у державній службі; результативності діяльності державних службовців; фінансування державної служби. Критеріями оцінки ефективності державної служби є: виконання завдань і функцій державної служби; надання адміністративних (управлінських) послуг; спрямованість на інновації; реалізація антикорупційної політики; в) політична неупередженість. Цей принцип не передбачався у попередньому Законі. Водночас, ряд законів, які регулюють окремі види державної служби, передбачають принцип безпартійності («Про прокуратуру» [144], «Про службу безпеки України» [146], «Про Національну поліцію» [136] тощо). Принцип політичної неупередженості державної служби у цілому, і державного службовця, зокрема, обумовлюється ст.ст. 35 (свобода совісті) і 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України; г) стабільність [76]. Сутність цього принципу полягає у тому, що: державні службовці безстроково призначаються на посади державної служби, а персонал державної служби є незалежним від змін політичного керівництва держави та державних органів. Зміна керівника або складу державного органу, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може

бути підставою для припинення державним службовцем служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників;

2) норми-дефініції, які визначають поняття, що використовуються у конкретному законодавчому акті, і, тим самим, сприяють однозначності щодо їхнього тлумачення і правозастосування. Ці норми протягом останніх десятиліть набули широкого використання і це наочно прослідковується у сфері державної служби. Зокрема, якщо ст. ст. 1 і 2 Закону «Про державну службу» 1993 р. [77] передбачали визначення тільки чотирьох понять: «державна служба», «державний службовець», «посада», «посадова особа», то у: ст. 3 КАС України [30], яка має назву «Визначення понять», їх налічується п'ятнадцять, ст. 1 «Визначення термінів» Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» [87] – сім, ст. 1 «Визначення термінів» Закону «Про дипломатичну службу» [81] – сім, ст. 2 чинного Закону «Про державну службу» – 10 [76].

Таким чином, норми-дефініції мають важливе значення для державно-службових відносин, оскільки сприяють уніфікації їхнього правового регулювання. Водночас слід звернути увагу на те, що у ряді випадків якість норм-дефініцій є досить низькою, а пропоновані ними визначення понять приймаються з порушенням вимог юридичної техніки. Наочним доказом цьому є визначення поняття «публічна служба» у п. 15 ст. 3 КАС України, як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Слід зазначити, що запропоноване визначення є досить безсистемним, нечітким та таким, що передбачає довільне тлумачення тих видів служб, яких може бути віднесено до поняття «публічна служба». Безсистемність цього визначення має проявитись у тому, що законодавець без зазначення чіткого критерію запропонував перелік тільки окремих видів публічної служби, а інші види публічної служби об'єднав поняттям «інша державна служба». Зокрема, важко зрозуміти, як в одному переліку можуть передбачатися військова служба й альтернативна (невійськова) служба, з огляду на те, що відповідно до Закону «Про

альтернативну (невійськову) службу» громадяни проходять цю службу на підприємствах, в установах, організаціях, що перебувають у державній, комунальній власності, і ця служба пов'язана із соціальним захистом населення, охороною здоров'я, захистом довкілля, будівництвом, житлово-комунальним та сільським господарством, а також патронатною службою в організаціях Товариства Червоного Хреста України [30];

3) норми-правила, які передбачають певний порядок (процедуру) здійснення управлінських дій у сфері державної служби (конкурс, службове розслідування, призначення на посаду, щорічна оцінка тощо). З огляду на те, що державна служба характеризується значною кількістю процедур, ці норми набувають особливого значення у регулюванні державно-службових відносин. Норми-правила передбачаються як в кодексах [15, 30, 48, 62] і законах [81, 136, 144, 146], так і, переважно, у підзаконних нормативних актах [61, 116, 119, 122], яких покликано забезпечувати реалізацію законодавчих приписів. Із прийняттям Закону «Про державну службу» 2015 р. значною мірою збільшилася кількість норм-правил саме на рівні Закону (глава 2 «Порядок проведення конкурсу на зайняття посади державної служби», ст.ст. 31¹ «Контракт про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби», 33 «Акт про призначення на посаду», 35 «Випробування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді», 37 «Особова справа державного службовця», 39 «Ранги державних службовців», 41 «Переведення державних службовців», 44 «Оцінювання результатів службової діяльності», 71 «Порядок здійснення дисциплінарного провадження» тощо) [76]. У переважній більшості норми-правила – це процедурні правові норми, які, власне, й забезпечують організацію і функціонування державної служби. Норми-правила регулюють державно-службові відносини всіх видів державної служби. Вище вже йшлося про регулювання ними державно-службових відносин, що виникають, змінюються та припиняються в адміністративній службі. Стосовно спеціалізованої і мілітаризованої служби слід зазначити, що вони відображають специфіку цих видів державної служби. Так, для державної спеціалізованої служби характерним

є те, що кожен із підвидів має свої норми-правила, яких передбачено як профільними законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами [120], державна ж мілітаризована служба характеризується тим, що норми-правила передбачаються як у загальних законах [69, 82, 83, 89, 147, 148, 149], так і у спеціальних законах [70, 74, 75, 78] та підзаконних нормативно-правових актах [99, 138, 139, 140, 142, 143];

У залежності від змістовного наповнення норми державно-службового права можна виокремити:

1) матеріальні норми, які визначають засадничі положення державної служби. Матеріальні норми є притаманними для всіх видів державної служби, зокрема, адміністративної. Наочним доказом цього є чинний Закон «Про державну службу» [76], більшість норм якого є матеріальними, і вони: визначають категоріальний апарат; встановлюють принципи державної служби, категорії посад, правовий статус державного службовця, систему органів управління у сфері державної служби та їх компетенцію, загальні засади вступу на державну службу та службову кар'єру, основні елементи режиму державної служби, види юридичної відповідальності державного службовця та підстави припинення державної служби. Важливо зазначити, що спостерігається тенденція щодо появи нових державно-службових відносин в адміністративній службі, які потребують нових матеріальних норм (контракт у державній службі), або ж появи державно-службових відносин, щодо яких змінюються галузеві матеріальні норми (підстави припинення державної служби, дисциплінарна відповідальність, які раніше регулювалися нормами трудового права, а на теперішній час – нормами адміністративного права). Матеріальні норми щодо регулювання державно-службових відносин спеціалізованої та мілітаризованої служби регулюють аналогічні питання з урахуванням особливостей цих видів державної служби, зокрема, щодо: вимог до кандидатів, спеціальних та військових звань, особливостей проходження державної служби тощо;

2) процедурні норми: оскільки державна служба, як управлінська сфера, характеризується процедурним аспектом, який має прояв у такому різновиді

адміністративних процедур, як державно-службові процедури. Саме державно-службові процедури забезпечують функціонування державної служби як підгалузі права. Отже, наявність державно-службових процедур свідчить про необхідність виокремлення процедурних норм, які й регламентують ці процедури. При цьому важливо зазначити, що процедурні норми є досить розпорошеними, передбачаються різними за юридичною силою нормативними актами: законами (глава 2 «Порядок проведення конкурсу на зайняття посади державної служби», ст.ст. 31, 33, 35, 37, 39, 41, 44, 71 - 73 Закону «Про державну службу» [76], ст. 11 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» [87], р. 3 Закону «Про дипломатичну службу» [81] тощо) і підзаконними нормативними актами (Порядок стажування державних службовців [119], Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [125], Порядок здійснення дисциплінарного провадження [108], Порядок проведення службового розслідування Національним агентством України з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого рангу [116], Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [114] тощо) з переважанням останніх. Характеризуючи процедурні норми, слід акцентувати увагу на тому, що останнім часом намітилася позитивна тенденція щодо надання пріоритету регулювання державно-службових відносин цими нормами, передбаченими законами. Йдеться, насамперед, про чинний Закон «Про державну службу», який суттєво розширив сферу застосування процедурних норм: Розділ 2 «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», Розділ 3 «Призначення на посаду державної служби», ст. 9¹ «Порядок доведення до відома державного службовця інформації або документів», ст. 39 «Ранги державних службовців», ст. 41 «Переведення державних службовців», ст. 71 «Порядок здійснення дисциплінарного провадження» [76] тощо.

За способом впливу державно-службових норм на поведінку державних службовців, можливим є виокремлення:

- 1) регулятивних норм, які передбачають відповідну обов'язкову вказівку,

команду, установку шляхом визначення прав і обов'язків суб'єкта призначення і державного службовця як сторін державно-службових відносин. При цьому, важливим є те, що ці права й обов'язки, як правило, мають кореспондуватися між собою, тобто праву державного службовця кореспондується обов'язок суб'єкта призначення і навпаки. Відповідно до ст. 7 чинного Закону «Про державну службу» державний службовець наділяється певним обсягом прав, зокрема правом на чітке визначення посадових обов'язків [76]. Це право забезпечується обов'язком керівника державної служби державного органу чітко окреслити коло службових обов'язків державного службовця, інформувати державного службовця про їх зміни. Чітке визначення посадових обов'язків пов'язано з повноваженнями державного службовця безпосередньо виконувати свої посадові обов'язки та його дисциплінарною відповідальністю: невиконання, неналежне або неповне виконання посадових обов'язків є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Окрім прав, статус державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин характеризується й обов'язками, які передбачені ст. 8 чинного Закону. Так, на державного службовця покладається обов'язок забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів, який безпосередньо впливає із принципу ефективності державної служби і полягає у тому, що діяльність державного службовця, у межах наданих повноважень, здійснюється не заради самої діяльності, а має відповідне цільове спрямування – виконання завдань і функцій державних органів. При цьому, таке виконання завдань і функцій має бути обов'язково ефективним, тобто корисним, найбільш прийнятним і єдино вірним. Цьому обов'язку кореспондується право керівника державної служби у разі виявлення неефективності діяльності державного службовця застосувати до нього дисциплінарне стягнення. Слід зазначити, що відповідними компетенцією (КМУ, НАДС) або повноваженнями (Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби, суб'єкт призначення, служба управління персоналом) наділено суб'єктів управління у сфері

державної служби як суб'єктів державно-службових відносин. Так, НАДС проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону «Про державну службу» в рамках захисту права на державну службу в державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. При цьому, НАДС: приймає відповідне рішення про проведення службового розслідування, або про відмову у розгляді скарги; ініціює дисциплінарне провадження Комісією з питань вищого корпусу державної служби щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», у разі їх відмови у допуску членів комісії з проведення службового розслідування до його проведення.

У свою чергу, регулятивні норми поділяються на види:

а) норми-приписи, що передбачають необхідність виконання сторонами державно-службових відносин (суб'єктом призначення або державним службовцем) певних установок, передбачених цією нормою, і при цьому, у сторін немає вибору варіанта поведінки, окрім того, який нею визначений. Норми-приписи становлять основну частку від усіх норм, що регулюють державно-службові відносини, і передбачаються як у законах (громадянство України державних службовців, проходження встановленої процедури вступу на державну службу, відповідна освіта і професійна підготовка, етика поведінки державного службовця, основні обов'язки державного службовця, декларування доходів, присяга державного службовця тощо), так і у підзаконних нормативних актах. Прикладом таких норм-приписів може бути ст. 20 Закону «Про державну службу», яка передбачає загальні вимоги щодо осіб, які претендують на вступ на державну службу в залежності від категорії посад державної служби та статусу державного органу, зокрема для: 1) категорії «А» – загальний стаж роботи не менше 7 років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як 3 роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; 2) категорії «Б»

у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 2 років, вільне володіння державною мовою; 3) категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою. Слід зазначити, що норми-приписи регулюють статус не тільки державних службовців, але й суб'єктів державного управління у сфері державної служби як суб'єктів державно-службових відносин. Так, відповідно до ст. 55 чинного Закону «Про державну службу» керівник державної служби зобов'язаний створити здорові та безпечні умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, а державний службовець має право на здорові та безпечні умови своєї діяльності;

б) норми-заборони, які встановлюють певні обмеження щодо сторін державно-службових відносин, що обумовлені сутністю та особливостями державної служби. При цьому важливим є дотримання правила, відповідно до якого встановлені обмеження та заборони не мають суперечити Конституції України, тобто не мають обмежувати конституційні права і свободи громадян, якими є державні службовці. Частка цих норм є незначною, однак вони мають суттєве значення для інституту державної служби, оскільки покликані звести до мінімуму негативний вплив на державну службу як з боку суб'єкта призначення зміна керівництва або складу державного органу не можуть бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, забороняється вимагати відомості та документи, подання яких не передбачено чинним законодавством тощо, так і з боку державного службовця [не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби (ст. 5); обмеження, пов'язані із прийняттям на державну посаду (ст. 32), обмеження, пов'язані з проходженням державної

служби (ст. 16), граничний вік перебування на державній службі (ст. 19) [76], ст. ст. 22–27 Закону «Про запобігання корупції» [87] тощо], ст. ст. 2–4 Закону «Про очищення влади») [137].

Відповідно до свого призначення, норми-заборони мають визначатися виключно на рівні законів, оскільки їх спрямовано на встановлення певних обмежень прав, свобод і законних інтересів, насамперед, державних службовців, яких визначено саме на законодавчому рівні. Однак, у ряді випадків норми-заборони передбачаються і в підзаконних нормативно-правових актах, однак, ці норми відтворюють зміст відповідних законодавчих норм-заборон, зокрема: п. 3 Розділу 3 «Використання службового становища» Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [90] передбачає, що державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, тобто у цьому разі має місце встановлювання певних обмежень щодо державної служби в Законах «Про державну службу» [76] і «Про засади запобігання і протидії корупції» [87], яких відтворено у підзаконному нормативному акті;

в) норми-дозволи, які не є багаточисленними у сфері державної служби, мають важливе значення для регулювання окремих державно-службових відносин, надаючи сторонам цих відносин, таким чином, право вибору варіанта поведінки на власний розсуд. Зокрема, норми-дозволи, які, як правило, розпочинаються словами «може встановлюватися ...», «може бути ...», «має право ...», передбачають такі дозволи як для суб'єктів управління у сфері державної служби, так і для державних службовців. Так, суб'єкт призначення може сам вирішувати питання щодо: встановлення строку випробування для державного службовця у рамках, визначених законом: від одного до шести місяців (ст. 35), відкликання державного службовця із щорічної відпустки (ст. 60), присвоєння

державному службовцю за сумлінну працю чергового рангу поза межами відповідної категорії посад (ст. 39) тощо. Норми-дозволи передбачають для державних службовців вибір варіанта поведінки у визначених межах, зокрема щодо: основних прав (ст. 7), права на участь у конкурсі (ст. 22), права на захист права на державну службу (ст. 11) [76] тощо;

2) охоронні, яких спрямовано на захист урегульованих державно-службових відносин від посягань, тобто забезпечують відповідність цих правовідносин тим вимогам, які передбачаються регулятивними нормами. Так, чинний Закон «Про державну службу», на відміну від Закону 1993 р., уперше передбачив механізм захисту державним службовцем свого права на державну службу у разі: а) порушення наданих йому прав; б) виникнення перешкод в реалізації таких прав (у цьому разі самі права державного службовця не порушуються, однак мають місце перешкоди щодо реалізації ним цих прав). Окрім вищезазначеного, слід сказати, що в Законі також уперше урегульовано інститут дисциплінарної відповідальності державного службовця саме адміністративними охоронними нормами, які передбачають не тільки підстави дисциплінарної відповідальності та дисциплінарні стягнення, але й систему суб'єктів дисциплінарного провадження та їхні повноваження.

За сферою дії норми державно-службового права можна класифікувати наступним чином:

1) норми загальної дії, які характеризуються тим, що вони поширюються на всю державну службу (адміністративну, спеціалізовану і мілітаризовану) і передбачаються у: ст. ст. 3, 8, 19, 24, 36, 38, 55, 92, 106 Конституції України [37]; Кодексі адміністративного судочинства України [30], зокрема щодо: визначення поняття «публічна служба» (п. 17 ст. 3), визначення справ у сфері державної служби, на яких поширюється юрисдикція адміністративних судів (п. 2 ч. 1 ст. 19: спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; п. 9 ч. 2 ст. 19: спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, інших осіб); Законах України «Про засади запобігання і протидії корупції» [87] і «Про очищення влади» [137];

2) норми обмеженої дії, які поширюються на окремі види або підвиди державної служби, тобто мають видовий характер і передбачаються як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами. Так, державна адміністративна служба регулюється нормами, передбаченими Законами «Про державну службу» [76], «Про Кабінет Міністрів України» [130], «Про центральні органи виконавчої влади» [153], Постановами Кабінету Міністрів України тощо; державна спеціалізована служба – Митним кодексом України [48], Податковим кодексом України [62], Законами України «Про Національну поліцію України» [136], «Про прокуратуру» [144], «Про дипломатичну службу» [81], Постановами Уряду «Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей» [131]; державна мілітаризована служба – Законами України: «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [147], «Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України» [148], «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [82], «Про Стройовий статут Збройних Сил України» [149], «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [70], «Про Державну прикордонну службу України» [74], «Про Державну спеціальну службу транспорту» [78] тощо і підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема Указами Президента України: «Про Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки України» [139], «Про Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України» [140], «Про положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України» [142] тощо;

3) норми локальної дії, які містяться у: службових і посадових інструкціях; нормативних розпорядженнях місцевих органів виконавчої влади з питань державної служби; кваліфікаційних вимогах щодо претендентів на заміщення

вакантної посади у місцевому органі виконавчої влади тощо. При цьому важливо зазначити, що цей перелік стосується тільки адміністративної державної служби, оскільки для спеціалізованої і мілітаризованої державної служби і посадові інструкції, і кваліфікаційні вимоги передбачаються відповідними центральними органами виконавчої влади.

Крім системи державно-службового права як підгалузі адміністративного права, слід звернути увагу на його структуру. Правові норми не лише системно відображають правовий вплив на державно-службові відносини, вони групуються в межах визначеної структури. Таким чином, структура державно-службового права є зовнішнім відображенням його системи.

Традиційно зовнішній формальний опис системи окремої галузі або підгалузі права здійснюється шляхом виокремлення загальної та особливої частин [19]. Відповідно, структуру державно-службового права становитиме:

1) загальна частина: предмет, методи, принципи державно-службового права; державно-службове законодавство; правовий статус державного службовця; управління державною службою; вступ на державну службу; проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державних службовців; режим державної служби;

2) особлива частина: адміністративна державна служба; спеціалізована державна служба; мілітаризована державна служба. Доцільність виокремлення особливої частини пов'язано з тим, що вона є комплексним утворенням, у межах якого відображено специфіку різних видів державної служби. Особливість їх правового впорядкування полягає в тому, що вони є залежними від загальної частини державно-службового права. Кожна з них специфікується залежно від виду державної служби.

У цій частині дослідження акцентовано увагу на характеристиці специфічних ознак та методів правового регулювання державно-службових відносин.

Зазначено, що особливості правового регулювання державно-службових відносин мають прояв у методах: 1) встановлення певного порядку дії (конкурс, призначення, прийняття Присяги, присвоєння рангу (чину), щорічна оцінка, службове розслідування, відсторонення тощо); 2) заборона здійснювати певні дії: не бути членом політичної партії, не обіймати посади в керівних органах політичних партій, не суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, не використовувати своє службове становище у будь-який інший спосіб у політичних цілях тощо; 3) надання можливості вибору одного із нормативно встановлених варіантів службової поведінки (при проведенні службового розслідування щодо державного службовця суб'єкт призначення може відсторонити його від виконання службових обов'язків, або ні).

Виокремлено та охарактеризовано такі види норм: 1) за функціональним призначенням: а) норми-принципи: визначають основоположні ідеї, настанови у сфері державної служби; б) норми-дефініції: визначають поняття, що використовуються у конкретному законодавчому акті, і тим самим сприяють однозначності щодо їхнього тлумачення і правозастосування; в) норми-правила: передбачають певний порядок (процедуру) здійснення управлінських дій у сфері державної служби (конкурс, службове розслідування, призначення на посаду, щорічна оцінка тощо); 2) за змістом: а) матеріальні норми: більшість норм – це матеріальні норми, які визначають засадничі положення державної служби (принципи, права, обов'язки, вимоги, обмеження, юридична відповідальність тощо); б) процедурні норми: оскільки державна служба, як управлінська сфера, характеризується процедурним аспектом, який має прояв у такому різновиді адміністративних процедур, як службові процедури, саме вони забезпечують функціонування державної служби як правової інституції; 3) за способом впливу на поведінку державних службовців: регулятивні й охоронні; 4) за сферою дії: а) норми загальної дії – характеризуються тим, що вони поширюються на всю державну службу (адміністративну, спеціалізовану і мілітаризовану); б) норми обмеженої дії – поширюються на окремі види або підвиди державної служби, тобто мають видовий характер; в) норми локальної

дії – передбачаються у: службових і посадових інструкціях; нормативних розпорядженнях місцевих органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Авер'янов В.Б. Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ: Факт, 2003. 384 с.
2. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы советского права. М.: Госюриздат, 1961. С. 61-70.
6. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. М., 1994.
7. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. Общая теория права. 359 с.
8. Андрійів В.М. Сутність і зміст правовідношення. *Форум права*. 2007. № 1. С. 4-8.
9. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации / Бахрах Д.Н. Екатеринбург, 1995.
10. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Право, 2005. 304 с.
11. Битяк Ю.П., Бойко І.Й., Писаренко Н.Б. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. № 12. С. 173-183.
12. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
13. Васильківська В.В. Правовий статус державного службовця: сутнісно-структурний пошук. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 180-187.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.
15. Вибірчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 р. Дата оновлення: 23.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2> (дата звернення: 01.09.2020 р.).
16. Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии (Vilho Eskelinen and Others v. Finland): Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 19 апреля 2007 г. (жалоба № 63235/00). URL:

<https://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/vilho-eskelinen-i-drugie-protiv-finlyandii-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

17. Витченко А.М. Метод правового регулирования общественных отношений. Свердловск, 1974. С. 45.

18. Габричидзе Б.Н. Служебное право : учебн. для юрид. вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М.: Издат.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2003. 620 с.

19. Галушко В., Курило В., Короед Є. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С. 23-24.

20. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. ... канд. наук. К., 2012. 23 с.

21. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 3. Ст. 57-64.

22. Дишлева І. Права та обов'язки державного службовця. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 152-156.

23. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 01.09.2020 р.).

24. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, В. П. Пастухов, О. Д. Тихомиров та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова. Стер. вид. К. : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

25. Заморська Л.І. Інститут права як вираження правової нормативності та його властивості. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 79-81.

26. Іншин М.І. Особливості правового регулювання державної служби в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку. *Форум права*. 2013. № 2. С. 165–179.

27. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні : монографія. Х.: Вид-во НУВС, 2004. 337 с.

28. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Москва: Изд-во АН СССР, 1958. 185 с.

29. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. О. : Фенікс, 2009. 688 с.

30. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 15.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 13.08.2020 р.).

31. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Дата оновлення: 24.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

32. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 21.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

33. Козуб В.П. Зростання ролі реординаційних відносин у системі державного управління. *Державне будівництво*. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_15.pdf. (дата звернення: 01.09.2020 р.).

34. Комаров С. А. Общая теория государства и права / Комаров С. А. М., 1996.

35. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#ext (дата звернення: 01.09.2020 р.).

36. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 1950 р. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 01.09.2020 р.).

37. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

38. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус *Правоведение*. 1987. № 2. С. 20–22.

39. Кравчук Т.О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 4 (8). С. 15-24.

40. Крестовська Н.М. Теорія держави і права: Елементарний курс. Друге вид. / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвєєва. Харків: ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.

41. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

42. Критерії оцінювання володіння іноземною мовою. URL: <http://nads.gov.ua/page/protokol-no-10-zasidannyakvks-vid-12-chervnya-2018-roku>. (дата звернення: 01.09.2020 р.).

43. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М. : Наука, 1987. 294 с.

44. Лімська декларація ООН: Міжнародний документ від 11.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text (дата звернення: 01.09.2020 р.).

45. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.

46. Методичні рекомендації щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В»: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 02.12.2019 р. № 219-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

47. Миколенко О.М. Цілі адміністративного права: поняття, класифікація та рівень дослідження в науці. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 65-70.

48. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. 4495-VI. Дата оновлення: 29.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

49. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 01.09.2020 р.).

50. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 01.09.2020 р.).

51. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 01.09.2020 р.).

52. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства : [учебник для вузов]. М. : Норма-Инфра, 2012. 560 с.

53. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М.: Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.

54. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебн. для подгот. госуд. служащих. М. : Статут, 1999. 592 с.

55. Общая теория права и государства / [под ред. В. В. Лазарева]. М., 1994.

56. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учебник. М. : Юрист, 1996.

57. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. Ст. 95–98.

58. Петришин А.В. Статус должностного лица : природа, структура, специализация. К. : УМК ВО, 1990. 74 с.

59. Петров Д.Е. Отрасль права: автореф. на соиск. науч. степ. к. ю. н. Саратов, 2001. С. 12.

60. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 543 с.

61. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

62. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 23.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

63. Поплавський В.Ю. До питання про визначення однак державно-службових відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. Ст. 135–137.

64. Приклади розроблених посадових інструкцій для посад державної служби категорій «Б» та «В»: Додаток 3 до Методичних рекомендацій щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» від 02.12.2019 р. № 219-19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v021985_9-19#n118 (дата звернення: 01.09.2020 р.).

65. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. Дата оновлення: 02.08.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

66. Про вдосконалення підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.1998 р. № 499. Дата оновлення 26.05.2005 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499-98-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

67. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

68. Про війська Цивільної оборони України: Закон України від 24.03.1999 р. № 556-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-14#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

69. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 01.09.2020 р.)

70. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

71. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. Дата оновлення: 25.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

72. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 01.09.2020).

73. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 р. № 160/98-B. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

74. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

75. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. Дата оновлення: 07.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-1> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

76. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 18.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

77. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. Втратив чинність від 11.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#top> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

78. Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 05.02.2004 р. № 1449-IV. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

79. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

80. Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

81. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Дата оновлення: 07.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

82. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

83. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

84. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

85. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

86. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

87. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. 1700-VII. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

88. Про затвердження Вимог до змісту і структури програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 10.10.2019 р. № 185-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1159-19> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

89. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1796-XII. Дата оновлення: 15.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

90. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 05.08.2016 р. № 158. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

91. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 411. Дата оновлення: 19.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

92. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

93. Про затвердження Положення про здійснення моніторингу працевлаштування та перебування на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління» за державним замовленням: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 24.01.2014 р. № 272. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0282-14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

94. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 25.03.2016 р. № 243. Дата оновлення 25.05.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

95. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 21.05.2015 р. № 98. Дата оновлення 01.10.2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0600-15> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

96. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. Дата оновлення: 30.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

97. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 281. Дата оновлення: 23.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

98. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

99. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Постанова Кабінет Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. № 114. Дата оновлення: 11.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

100. Про затвердження положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення: 02.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

101. Про затвердження Положення про спеціальні звання працівників і курсантів навчальних закладів митної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2003 р. № 900. Дата оновлення: 21.08.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

102. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. Дата оновлення: 26.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

103. Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах з обміну досвідом: Наказ Національного агентства з питань державної служби України від 12.12.2019 р. № 227-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1289-19#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

104. Про затвердження Порядку виплати щомісячної надбавки за вислугу років прокурорам та іншим працівникам органів прокуратури: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 р. № 1090. Дата оновлення:

04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

105. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

106. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

107. Про затвердження Порядку звірки переліку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення: наказ НАДС від 29.11.2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2026-12> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

108. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

109. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 270. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

110. Про затвердження Порядку надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я: спільний наказ Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2016 р.

№ 80/352. Дата оновлення 16.08.2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0661-16> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

111. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 р. № 76. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

112. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

113. Про затвердження Порядку проведення атестації посадових осіб митної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1984. Дата оновлення: 18.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1984-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

114. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 14.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

115. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.)

116. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством України з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 393. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

117. Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ від 18.10.2018 р. № 427. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1274-18#n14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

118. Про затвердження положення про порядок стажування у державних органа: Постанова Кабінету Міністрів України від 804. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

119. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

120. Про затвердження Правил етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС: наказ ДФС від 01.12.2016 р. Дата оновлення: 20.10.2017 р. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptsiyna-programa-dfs/291898.html> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

121. Про затвердження тестових питань: наказ Національного агентства України з питань державної служби і Мін'юсту України від 06.05.2016 р. № 97/1328/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097859-16> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

122. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448. Дата оновлення: 05.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

123. Про затвердження типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. Дата оновлення: 18.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#n12> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

124. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

125. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

126. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2016 р. № 277. Дата оновлення 31.03.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

127. Про затвердження форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 77-20. Дата оновлення 05.05.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1200-16> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

128. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. Дата оновлення: 30.01.2018 р. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

129. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. Дата оновлення: 01.01.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

130. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

131. Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей: Постанова

Кабінету Міністрів України від 29.11.1999 р. № 2166. Дата оновлення: 16.05.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2166-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

132. Про Консульський статут України: Указ Президента України від 02.04.1994 р. № 127/94. Дата оновлення: 21.05.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

133. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 06.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

134. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. Дата оновлення: від 14.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

135. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

136. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: від 20.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

137. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

138. Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: Указ Президента України від 31.07.2015 р. Дата оновлення: 31.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2015> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

139. Про Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки України: Указ Президента України від 17.07.2006 р. Дата оновлення: 18.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619/2006> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

140. Про Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України: Указ Президента України від 19.10.2007 р. Дата оновлення: 10.11.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982/2007/paran10> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

141. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Державній спеціальній службі транспорту: Указ Президента України від 03.02.2009 р. Дата оновлення: 04.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60/2009> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

142. Про положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10.12.2008 р. Дата оновлення: 18.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

143. Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: Указ Президента України від 29.12.2009 р. Дата оновлення: 01.09.2017 р. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

144. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 13.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

145. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. Дата оновлення: 04.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

146. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. Дата оновлення: 23.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

147. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

148. Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

149. Про Стройовий статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 549-XIV. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-14> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

150. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

151. Про упорядкування норм та розміру відшкодування витрат в іноземній валюті працівникам дипломатичної служби України, направленим у довгострокове відрядження: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2005 р. № 1575. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/10287363> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

152. Про формений одяг працівників органів прокуратури, яким присвоєно класні чини: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 р. № 1392. Дата оновлення: 11.06.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1392-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

153. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 29.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#top> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

154. Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29.05.2001 № 345/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2001#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

155. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія / [Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, П.А. Трачук та ін.]; за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2015. 320 с.

156. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

157. Рішення у справі «Пеллегрін проти Франції». Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Pellegrin v. France) від 8.12.1999 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=124> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

158. Ролі учасників процесу розроблення та внесення змін до посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В»: Додаток 2 до Методичних рекомендацій щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» від 02.12.2019 р. № 219-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

159. Рунова Н.О. Об'єкт правовідносин державної служби. *Публічне право*. 2011. № 3 (11). С. 175-181.

160. Скаун О.Ф. Теория государства и права : учеб. Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

161. Сорокін В.Д. Административно-процессуальное право. М. : Юрид. лит., 1972. 228 с.

162. Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система. *Правоведение*. 2000. № 5. С. 3–11.

163. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М. : Изд-во БЕК, 1996. 698 с.

164. Стець О.М. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2020. № 4. Т. 2. С. 168–173.

165. Стець О.М. Обов'язок державного службовця щодо подання декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування. Актуальні питання розвитку юридичної науки в умовах COVID-19: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 10–11 груд. 2020 р.). Міжнар. екон.-гуманіт. ун-т ім. академіка Степана Дем'янчука. Рівне: Видав. дім «Гельветика», 2020. Ч. 2. 128 с. С. 34–38.

166. Стець О.М. Права та обов'язки державного службовця у службових правовідносинах. Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27–28 листоп. 2020 р.). Київ: Таврій. нац. ун-т ім. В.І. Вернадського, 2020. 200 с. С. 130–133.

167. Стець О.М. Сутнісно-понятійна характеристика державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Правові новели*. 2020. № 10. Т. 2. С. 85–90.

168. Стець О.М. Сутність та особливості державно-службових правовідносин. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2020. № 4. С. 162–167.

169. Стець О.М. Характеристика основних обов'язків державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Т. 2. С. 129–133.

170. Стець О.М. Вступ на державну службу в умовах карантину. Новітні тенденції сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 4–5 груд. 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. 200 с. С. 123–126.

171. Стець О.М. Державний службовець як учасник державно-службових правовідносин. Актуальні питання юридичної теорії та практики: Наукові дискусії: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 4–5 груд. 2020 р.). Харків: Східноукр. наук. юрид. організація, 2020. Ч. 2. 168 с. С. 87–90.

172. Стець О.М. Міжнародні стандарти регулювання державно-службових правовідносин, яких пов'язано з дотриманням етичних норм. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 2. С. 226–230.

173. Стець О.М. Характеристика основних прав державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 306–309.

174. Стрельцов Є.Л. Основне завдання законодавства – регулювання чи регламентування регулювання суспільних відносин: деякі міркування. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 9. С. 8-15.

175. Теория государства и права / [под ред. А. И. Королева, Л. С. Явича]. Л., 1987.

176. Теория государства и права / [под ред. Н. Г. Александрова]. 2-е изд. М., 1974. 9. Общая теория права и государства / [под ред. В. В. Лазарева]. М., 1994.

177. Теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.

178. Теорія держави і права: підруч. для студ. 3–14 юридичних спеціальностей вищ. навч. закл. / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.

179. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. Т. 4. М., 1882. С. 224–225.

180. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої: міжнародний документ від 27.06.2014 р. Дата оновлення: 30.11.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 01.09.2020 р.).

181. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 348 с.

182. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Одеса. 2004. 36 с.

183. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.01.2021р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text/> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

184. Щодо зміни процедури проведення конкурсу на зайняття Національного агентства України з питань державної служби від 26.09.2019 р. № 76-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-zmini-proceduri-provedennya-konkursu-na-zajnyattya-vakantnih-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-z-29-veresnya-2019-roku> (дата звернення 01.09.2020 р.).

185. Щодо участі у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби особи, яка є членом конкурсної комісії: роз'яснення НАДС від 24.10.2017 р. № 35-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-uchasti-u-konkursi-na-zajnyattya-vakantnoyi-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-osobi-yaka-ye-chlenom-konkursnoyi-komisiyi> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

186. Юровська В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Господарство, підприємство і право*. 2017. № 2. С. 188-192.

187. Яковлев І.П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. № 6. С. 119-125.

188. Яровська В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини права як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/3. Ст. 160-168.

189. Bila-Tiunova L., Bilous-Osin T., Kozachuk D., & Vasytkivska V. (2019) Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine, *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7(5), 757-764, <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7594> (дата звернення 01.09.2020 р.).

190. Stets O.M., Vasytkivska V.V. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. (State of development of public administration in conditions of humanization tendencies). Riga, Izdevniecība «Baltija Publishing». 2020, 268 p. (pp. 50–65).

РОЗДІЛ 2
СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ЯК
СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

2.1. Кабінет Міністрів України як суб'єкт державно-службових правовідносин

Виходячи із широкого розуміння до трактування поняття «суб'єкт управління державною службою», до них прийнято відносити усі державні органи виконавчої, законодавчої та судової гілок влади, у практичній діяльності яких знаходять відображення аспекти управлінської діяльності. При цьому, як слушно зазначено Н.О. Руновою, управління державною службою не є головним призначенням законодавчих і судових органів, а належить виключно до компетенції органів виконавчої влади, зокрема спеціально утворених зі спеціальним статусом [120].

Для досягнення мети цього дослідження, указаний висновок слід доповнити тим, що, на відміну від інших суб'єктів, яких наділено загальною компетенцією (наприклад, Президент України, Верховна Рада України), статус Кабінету Міністрів України у сфері службового права нормативно детерміновано ст. 12 Закону України «Про державну службу» як невід'ємного елемента системи забезпечення управління державної служби [69].

Позиціонування Кабінету Міністрів України як суб'єкта державно-службових відносин та специфіка його участі в них опосередковують потребу визначення: 1) правового статусу Кабінету Міністрів України; 2) спеціального правового статусу в межах службового права – суб'єкта забезпечення управління державної служби; 3) правового статусу учасника конкретних державно-службових відносин.

Термін «status» з латинської мови перекладається як становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі, а отже, у правовій науці його покликано позначати певне становище суб'єкта у правовій системі [125, с. 58]. Правовий статус є категорією багатоаспектною та багатоелементною [38]. Указана позиція корелює з твердженням А.В. Панчишина, яким зазначено, що правовий статус – це загальна, комплексно-універсальна, різноаспектна, цілісна категорія, що має чітку структуру та визначає принципи взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин. Із

цього визначення можна виокремити такі риси, що характеризують термін «правовий статус»: чітка структурованість цієї категорії; глобальність та універсальність; обумовленість взаємозв'язку між суб'єктами суспільних відносин і визначення місця кожного суб'єкта в системі права [54, с. 95].

Правовий статус органів державної влади структурно та якісно відрізняється від правового статусу фізичних осіб. Слід відзначити підхід, за якого правовий статус органів державної влади слід трактувати тривимірно через характеристику: а) цільового блоку, який містить у собі мету, завдання та функції; б) структурно-організаційного блоку, яким детерміновано схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, розподіл завдань і функцій кожного структурного підрозділу, порядок взаємодії між структурними підрозділами, а також взаємодії з іншими органами (як державними, так і недержавними) та громадськістю; в) компетенційного блоку, якого сформовано із сукупності прав та обов'язків, предмета відання та функцій (компетенція) [6].

Основним елементом правового статусу В.Б. Авер'яновим слушно запропоновано виокремлювати компетенцію, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [17].

Правовий статус Кабінету Міністрів України сутнісно опосередковано тим, що він є вищим органом у системі органів державної виконавчої влади. Одночасно, це один із суб'єктів публічної адміністрації.

У теорії права не вироблено єдиного підходу до сутності поняття «суб'єкт публічного адміністрування». Існує практика використання понять «публічна адміністрація» та «суб'єкт публічного адміністрування» як синонімів [1, с. 73]. Функціонально – це твердження є вірним, що обґрунтовується тим, що суб'єктом публічного адміністрування є той, кого уповноважено на здійснення

цієї діяльності. Відповідно групу цих суб'єктів прийнято детермінувати як «публічна адміністрація».

Поняття «публічна адміністрація» в європейському праві трактується з позиції вузького та широкого підходів. Вузький підхід полягає у визначенні «публічної адміністрації» як «регіональних органів, місцевих та інших органів публічної влади», «центрального уряду» та «публічної служби». Під органами публічної влади при цьому розуміються інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів. За широкого підходу, до «публічної адміністрації» віднесено органи публічної влади, та суб'єктів, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [32, с. 523]. Водночас, під публічною владою розуміється будь-яка установа публічного права, включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [140, с. 75].

Цікавою є думка В.К. Колпакова щодо трактування публічної адміністрації через застосування: а) функціонального (передбачає розгляд публічної адміністрації як діяльності відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу) та б) організаційно-структурного підходу [передбачає сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади] [35, с. 23].

Виходячи із вищезазначеного, можна виокремити ознаки, що характеризують Кабінет Міністрів України як суб'єкт публічної адміністрації, а саме:

- 1) елементом узгодженої й організованої системи органів, які ієрархічно побудовані, які мають діяти узгоджено та цілеспрямовано;
- 2) метою його діяльності є забезпечення публічного інтересу – тобто інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;

3) у своїй діяльності спирається на владні повноваження, виконуючи публічні функції;

4) його діяльність поширюється на всю територію Української держави;

5) діє на основі комплексу способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примусу тощо.

Нормативно-правове закріплення правового статусу Кабінету Міністрів України відображено у сукупності правових норм, що містяться у нормативно-правових актах: а) загального характеру, які регулюють діяльність органів виконавчої гілки влади в цілому (наприклад, положення Конституції України (ст. 6, ч. ст. 19) [31], Кодекс адміністративного судочинства України [28], Закон України «Про адміністративні послуги» [64]) та б) нормативно-правових актах спеціального характеру, які регулюють діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади (наприклад, положення Конституції України (Розділ VI) [31], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [62], Регламент Кабінету Міністрів України [95]).

Правовий статус Кабінету Міністрів України має свою структуру, яка складається з набору елементів і дозволяє міркувати про його цілісність. Науковці називають різну кількість елементів правового статусу, інколи об'єднують їх у певні блоки. Термін «елемент» (від латинської «elementum» – первісна речовина) визначається як: складова цілого [124, с. 245]; об'єкт, який належить до складу визначеної системи і розглядається в її межах як неподільний [139, с. 127].

Уявляється за можливе виокремити такі елементи правового статусу Кабінету Міністрів України: 1) цільовий блок; 2) структурно-організаційний блок; 3) компетенційний блок.

Цільовий блок правового статусу Кабінету Міністрів України відображає те, що метою функціонування цього органу державної виконавчої влади є забезпечення публічних інтересів, а також здійснення належного публічного адміністрування у тих сферах суспільних відносин, в межах яких його наділено

повноваженнями. Завдання ж як елемент правового статусу спрямовано на конкретизацію мети та закріплено на нормативному рівні (ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [62]). До основних завдань Кабінету Міністрів України належать: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм та багато інших [62].

Важливість якісної реалізації визначених завдань Кабінету Міністрів України підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності діяльності Кабінету Міністрів України залежать стан забезпеченості конституційних прав і свобод громадян, розвиток демократичної держави.

Функції як показник цільового блоку правового статусу відображають призначення напрямків діяльності, що здійснює Кабінет Міністрів України та, які характеризуються відповідною цільовою самостійністю та якісною однорідністю і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань публічного адміністрування. Слушною видається думка Є.І. Білокур щодо функцій Кабінету Міністрів України, яких можна поділити на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані [10]. Соціально-орієнтовані функції Кабінету Міністрів України характеризують безпосередньо процес впливу вищого органу виконавчої влади на суспільні процеси (керовані об'єкти). Через ці функції виявляються основний сенс і зміст публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед

суспільством. Внутрішньо-орієнтовані функції Кабінету Міністрів України спрямовано всередину вищого органу виконавчої влади і здійснюються для забезпечення умов нормального функціонування цього органу, його належної самоорганізації та самозбереження.

Структурно-організаційний блок правового статусу Кабінету Міністрів України відображає порядок його формування. Відповідно, це суб'єкт публічної адміністрації, який формується шляхом призначення. При цьому, Прем'єр-міністр як очільник Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, а члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Що стосується призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України, то такі призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, але Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України.

Строк повноважень Кабінету Міністрів України становить період до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України може здійснюватися у двох випадках: 1) складання повноважень та 2) відставки. У другому випадку, припинення повноважень пов'язано з: прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; відставки Прем'єр-міністра України; смерті Прем'єр-міністра України. Проте, незважаючи на випадки припинення повноважень, Кабінет Міністрів України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України [62].

Кабінет Міністрів України уповноважено приймати правові (юридичні) акти, які є правовими документами публічно-владного характеру, що приймаються в односторонньому порядку з метою здійснення функцій і завдань публічного адміністрування. Існує класичний поділ правових (юридичних) актів за їх юридичним змістом на нормативні та індивідуальні. Щодо порядку прийняття нормативних актів Кабінетом Міністрів України, то основоположними його характеристиками є такі: 1) приймає рішення у формі постанов та розпоряджень; 2) постанови і розпорядження є обов'язковими для виконання; 3) рішення вважається прийнятим, коли за нього проголосувала більшість посадового складу Кабінету Міністрів України; 4) акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України; 5) право ініціативи у прийняття рішень мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 6) постанови та розпорядження підлягають обов'язковій реєстрації та оприлюдненню на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, що здійснюється у встановленому порядку тощо [62].

Процедура набрання чинності актами Кабінету Міністрів України відрізняється залежно від виду акта. Так, постанови, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набувають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. Що стосується постанов або їх окремих положень, що містять інформацію з обмеженим доступом, то такі не підлягають опублікуванню і набувають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Щодо розпоряджень як актів Кабінету Міністрів України, варто додати, що вони набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Компетенційний блок правового статусу Кабінету Міністрів України складається із сукупності визначених повноважень, яких надано суб'єктові у межах конкретного предмета відання для виконання функціонального призначення.

У цілому, Кабінет Міністрів є суб'єктом загальної компетенції, тому що спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

До предмету відання Кабінету Міністрів України віднесено сфери суспільних відносин, у межах яких можуть бути реалізованими закріплені за Кабінетом Міністрів України повноваження, враховуючи сферу державної служби [62].

Повноваження як елемент правового статусу Кабінету Міністрів України є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено цього суб'єкта. Повноваження визначають міру можливої поведінки та встановлюють певні види такої поведінки. Повноваження завжди чітко виписано в нормативному акті про відповідного суб'єкта публічної адміністрації. Вихід за межі таких повноважень (їх невиконання, неналежне виконання) є неприпустимим і карається законом.

Основні повноваження Кабінету Міністрів України встановлено ст. 116 Конституції України [31] та конкретизовано спеціальним законодавством. Можливим видається виокремлення груп повноважень вищого органу виконавчої влади, а саме: 1) політичні (визначення політичних пріоритетів, напрямів роботи міністерств); 2) управлінські (керівництво міністерствами); 3) організаційні (внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо утворення, реорганізації та ліквідації урядових органів у системі міністерств); 4) нормативно-правові (погодження законопроектів та інших нормативних документів), кадрові (внесення пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників міністерств), представницькі (ведення

переговорів і підписання міжнародних договорів України, відповідно до наданих повноважень). Крім того, Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Окремо слід зупинитися на такій функціональній ознаці повноважень Кабінету Міністрів України як обов'язкова взаємодія з інститутами громадянського суспільства. Необхідність залучення громадськості до публічного адміністрування обумовлено Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, прийняття якої передбачає створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» [115].

При цьому, форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з Кабінетом Міністрів України різняться в залежності від прав, які надаються громадянам. Загалом, це стосується забезпечення можливості звернення громадян в електронній формі та можливість подання електронної петиції [100]; проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [60]; проведення громадської експертизи діяльності органів влади, антикорупційної громадської експертизи [92]; забезпечення можливості звернення громадян до Кабінету Міністрів України за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», а також з використанням Інтернету та засобів електронного зв'язку [116] тощо.

Таким чином, правовий статус Кабінету Міністрів України являє собою сукупність конкретно визначених якісних складових цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоків, яких закріплено на нормативному рівні та гарантовано державою.

Визначення спеціального правового статусу Кабінету Міністрів України в межах службового права полягає у його детермінуванні як суб'єкта управління державною службою.

У цілому, державне управління є складовою соціального управління і здійснюється уповноваженими органами держави [44, с. 23]. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, з використанням методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливові з боку суб'єкта управління [20, с. 28].

Державне управління є збірним поняттям, і може набувати специфічних ознак у залежності від галузі, в межах якої здійснюється управління. Щодо сфери державної служби, то загальноприйнятою є позиція, що управління державною службою змістовно спрямовано на: визначення й реалізацію єдиної державної кадрової політики; формування кадрового корпусу державних службовців; встановлення державних посад та визначення їхнього статусу; встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку і правил проходження державної служби; оцінювання діяльності державних службовців; встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; встановлення та реалізації умов функціонування державних службовців тощо [7].

Поняття «сфера державної служби» є складним багатоаспектним правовим утворенням, що, як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуною, може бути трактовано в таких аспектах: 1) соціальному як здійсненню особливого виду людської діяльності, спрямованої на забезпечення функціонування громадянського суспільства і держави, реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, реалізації завдань і функцій держави; 2) політичному як напрям реалізації завдань і функцій держави, тобто державної політики; 3) публічному як вид діяльності, що характеризується публічним характером (здійснюється в державному органі від імені держави, пов'язується з реалізацією державно-владних повноважень – завдань і функцій держави та регламентується публічними галузями права; 4) правовому як

система державно-службових відносин, регламентованих нормами права, які пов'язані з її організацією і функціонуванням, правовим статусом і юридичною відповідальністю державних службовців, проходженням і режимом державної служби; 5) структурному як єдина система, яка структурно містить у собі всі види державної служби: адміністративну (Апарат ВРУ, Офіс Президента України, Секретаріат КМУ, апарат АКУ, апарат Рахункової палати тощо), спеціалізовану (ОВС, митна, податкова, дипломатична тощо), мілітаризовану (військова, прикордонна, спеціального зв'язку тощо); 6) процесуальному як система службових процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами та забезпечують її функціонування; 7) морально-етичному як публічно-правовий інститут, який зумовлює необхідність органічного поєднання правових та морально-етичних вимог до державних службовців, які у сукупності дають можливість забезпечити професіоналізм та компетентність, об'єктивність та відповідальність останніх при виконанні службових обов'язків тощо [7, с. 54].

Крім того, сферу державної служби на нормативному рівні частково закріплено через визначення сутності державної служби в цілому. Як зазначено А.Ю. Бойчуком та О.П. Хамходерою, державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів тощо [2].

Указані підходи є вірними, адже залежно від мети наукового дослідження різнитиметься обраний підхід до поняття «сфера державної служби». Наприклад, В.В. Васильківською у контексті правового статусу державного службовця виокремлено такі аспекти сфери державної служби, як: інституційний аспект, що полягає у сукупності державних органів, які визначають, забезпечують і здійснюють захист правового статусу державного службовця; функціональний аспект, що полягає у правових, організаційних та соціально-економічних засадах, умовах, гарантіях правового статусу державного службовця; структурний аспект, який відображено в сукупності видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої [12, с. 65].

Для цілей цього дослідження, сферу державної служби доцільно розглядати з позицій правового підходу як систему державно-службових відносин, регламентованих нормами права, які пов'язані з її організацією і функціонуванням, правовим статусом і юридичною відповідальністю державних службовців, проходженням і режимом державної служби.

Для визначення поняття «управління державною службою» слід врахувати, що загальний механізм державного управління являє собою: а) сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління [50, с. 16]; б) спосіб дій суб'єкта управління, який ґрунтується на базових принципах і функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного управління для досягнення поставленої мети та розв'язання протиріч [36]; в) сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [19]; г) сукупність інструментарію, за допомогою якого виконуються взаємопов'язані функції для

забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) [29, с. 8].

Таким чином, управління державною службою є способом цілеспрямованого впливу уповноважених суб'єктів на державно-службові відносини, що ґрунтується на принципах службового права та його функціональному призначенні, який досягається через застосування сукупності економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів впливу для досягнення публічного інтересу в означеній сфері.

Кабінету Міністрів України як суб'єктові, якого уповноважено здійснювати управління державною службою, є притаманними загальні ознаки, яких опосередковано наділенням його компетенцією щодо управління [38, с. 160], а саме:

- 1) його уповноважено здійснювати владний вплив на об'єкта управління, який дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених метою управління;
- 2) об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі Кабінету Міністрів України і в обов'язковому порядку виконувати його рішення;
- 3) йому притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання;
- 4) є системно організованим і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної системи;
- 5) йому є притаманними загальні ознаки і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою тощо.

Кабінет Міністрів України як суб'єкт управління державною службою наділено повноваженнями, що є елементом його: а) загальної компетенції та б) спеціальної компетенції. До першої групи повноважень нормативно віднесено здійснення постійного контролю за виконанням органами виконавчої

влади Конституції України та інших актів законодавства України, вжиття заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

До повноважень, що стосуються сфери державної служби віднесено: здійснення заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробка і здійснення заходів, яких спрямовано на удосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління; вжиття в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та прийняття відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників та інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України; затвердження граничної чисельності працівників органів виконавчої влади; визначення відповідно до закону умов оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектора економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських; організація проведення єдиної державної політики у сфері державної служби тощо [62].

Повноваження Уряду у сфері державної служби можна згрупувати за різними критеріями. Наприклад, Д.В. Балух повноваження Кабінету Міністрів України у сфері державної служби класифікує залежно від функціонального спрямування шляхом виокремлення: 1) організації проведення єдиної державної політики у сфері державної служби; 2) кадрового забезпечення органів виконавчої влади; 3) протидії корупції; 4) фінансового і матеріально-технічного забезпечення і соціального захисту державних службовців; 5) удосконалення системи органів виконавчої влади, утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 6) застосування дисциплінарних стягнень до керівників органів виконавчої влади та їх заступників, які є державними службовцями; 7) затвердження граничної чисельності працівників органів виконавчої влади; 8) визначення умов оплати

праці та грошового забезпечення; 9) призначення на посаду та звільнення з посади державних службовців певних категорій [4].

Погоджуючись із доцільністю цієї класифікації повноважень Уряду, слід зазначити, що їх можна класифікувати залежно від таких критеріїв, як: вид державної служби, мета управлінського впливу, періодичність, обов'язковість застосування.

Застосування повноважень Кабінетом Міністрів України у сфері державної служби здійснюється у визначених правових формах. Станом на теперішній час, у більшості наукових праць термін «форма державного управління», враховуючи сучасні тенденції розвитку національного законодавства, а також погляди європейських вчених, трансформовано в термін «інструмент публічної адміністрації». Йдеться про зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізованих у межах визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [1, с. 164].

Отже, дії Кабінету Міністрів України, що мають на меті забезпечення публічного інтересу, можуть приймати різноманітної зовнішньої форми, набуваючи вигляду нормативних актів, індивідуальних (адміністративних) актів, адміністративних договорів, а також сюди можна віднести акти-дії та акти-плани. У сфері управління державної служби можна навести такі приклади застосування Кабінетом Міністрів України відповідних інструментів публічного адміністрування:

1) прийняття підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються сфери державної служби (наприклад, постанови Уряду «Деякі питання оплати праці державних службовців податкових органів» [21], «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [82], «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення

кваліфікації та перепідготовку кадрів» [94], «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [91], «Про затвердження Положення про умови матеріального забезпечення осіб, направлених за кордон на навчання та стажування» [84] тощо);

2) прийняття індивідуальних (адміністративних) актів, що стосуються проходження державної служби (наприклад, розпорядження Уряду «Про присвоєння Тригубу В.В. третього рангу державного службовця» [111], «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності» [112], «Про звільнення Овчаренко І.І. з посади першого заступника Голови Національного агентства України з питань державної служби» [101]);

3) укладення договорів, зміст яких стосується сфери державної служби (наприклад, Угода між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, про внесення змін до Угоди про фінансування програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні» (ENI/2016/039-569) [25], Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи [40]).

Примітно, що під час реалізації наданих Кабінету Міністрів України повноважень у сфері державної служби, він одночасно набуває статусу учасника державно-службових відносин, а саме – учасника, якого наділено владними повноваженнями, тобто лідируючого суб'єкта, якому державою надано широкі права та обов'язки у сфері державної служби.

Доцільно виокремити групи державно-службових відносин, потенційним суб'єктом яких є Уряд: а) державно-службові правовідносини, пов'язані з організацією державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення посадових прав та обов'язків державних службовців, щодо встановлення кваліфікаційних розрядів державних службовців, щодо режиму державної служби); б) державно-службові

правовідносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення стану дотримання вимог, які висувуються до державного службовця, щодо соціально-побутового забезпечення, щодо притягнення до юридичної відповідальності державного службовця).

До специфічних ознак, які характеризують Кабінет Міністрів України як суб'єкта державно-службових відносин, доцільно віднести такі:

- 1) є суб'єктом службового права, якого наділено владними повноваженням у сфері управління державною службою;
- 2) його наділено загальними та спеціальними повноваженнями, які стосуються питань державної служби;
- 3) може вступати в конкретні державно-службові відносини на підставі застосування адміністративного розсуду;
- 4) наслідком участі у конкретних державно-службових відносинах є застосування відповідного інструменту публічного адміністрування тощо.

У цій частині дослідження проаналізовано сутнісні характеристики, що детермінують Кабінет Міністрів України як суб'єкта державно-службових відносин та специфіку його участі в них через визначення: 1) правового статусу Кабінету Міністрів України; 2) спеціального правового статусу в межах службового права – суб'єкта забезпечення управління державної служби; 3) статусу учасника конкретних державно-службових відносин.

Встановлено, що правовий статус Кабінету Міністрів України являє собою сукупність конкретно визначених якісних складових цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоків, яких закріплено на нормативному рівні та гарантовано державою.

Виокремлено інструменти публічного адміністрування, яких може бути застосовано Урядом у сфері управління державною службою: 1) прийняття підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються сфери державної служби; 2) прийняття індивідуальних (адміністративних) актів, що стосуються

проходження державної служби;3) укладення договорів, зміст яких стосується сфери державної служби.

2.2. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт державно-службових відносин

Визначення та окреслення специфіки функціонування центрального органу державної виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, станом на теперішній час пов'язано з детермінацією правового статусу Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС).

Щодо визначення характеристик НАДС як суб'єкта державно-службових правовідносин, то їх змістовно опосередковано його: 1) функціональним призначенням як центрального органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом; 2) наділенням виключними повноваженнями у сфері державної служби.

НАДС є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Означене прямо не передбачено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 24) [118], проте, виходячи з його функціонального призначення, вважаємо за необхідне визначати його як такого. Аргументами на користь цієї тези є такі.

По-перше, ретроспективний аналіз правового статусу центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби, незалежно від підпорядкування, свідчить про нормативне детермінування його як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Йдеться, про положення Указу Президента «Про підвищення ефективності системи державної служби» [113] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України»[57].

По-друге, відповідно до Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади», у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство (ч. 2 ст. 17) [118]. При цьому, основна функція НАДС полягає у забезпеченні формування й реалізації державної політики у сфері державної служби; участі у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; здійсненні функціонального управління державною службою [69], тобто, використання у назві центрального органу виконавчої влади слова «агентство» не може трансформувати основне його призначення. Аналогічно, коли йдеться про Національне агентство України з питань запобігання корупції, нормативно передбачено, що це центральний орган державної виконавчої влади зі спеціальним статусом (ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції») [72].

Уявляється за доцільне внесення змін до ст. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» через викладення її змісту таким чином: «Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті)».

Окремі аспекти визначення правового статусу центральних органів державної виконавчої влади розглянуто у попередній частині дослідження. Основними положеннями, що визначають специфіку правового статусу НАДС є такі. Указаним суб'єктом службового права набуто публічну правосуб'єктність з моменту прийняття рішення про його створення шляхом реорганізації Головного управління державної служби України, що нормативно втілено в Указі Президента України «Питання управління державною службою

в Україні»(2011 р.) [57] та Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про утворення комісії з проведення реорганізації Головного управління державної служби» [117].

Означене є проявом публічного правонаступництва як: а) способу передання (набуття) правового статусу від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого суб'єкта, що відбулося внаслідок припинення первісного суб'єкта; б) способу вступу в існуючі державно-службові відносини нового суб'єкта публічної адміністрації на місце суб'єкта, який припинив своє існування внаслідок заміщення одного суб'єкта публічної адміністрації іншим [26]. Доцільно сказати, що публічне правонаступництво, яке відбулося при створенні НАДС, відповідно до відмінних класифікаційних підходів [5], може бути визначено, як: публічне правонаступництво після суб'єктів публічної адміністрації (за суб'єктом); зовнішнє публічне правонаступництво (за сферою поширення); абсолютне (повне) публічне правонаступництво (за обсягом); публічне правонаступництво внаслідок припинення здійснення (передання) компетенції суб'єкта владних повноважень (за підставою виникнення); публічне правонаступництво закріплено підзаконним нормативно-правовим актом (за способом закріплення); публічне правонаступництво після постійно функціонуючих суб'єктів публічної адміністрації (залежно від тривалості функціонування суб'єкта публічної адміністрації) тощо.

Нормативно-правову основу функціонування НАДС сформовано із сукупності усіх форм зовнішнього закріплення норм права, що регулюють статусні та процедурні аспекти діяльності центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.

До нормативно-правових актів, які формують основу функціонування НАДС, належать ті:

1) що визначають правовий статус НАДС (наприклад, Конституція України (ст. 8; ч. 2 ст. 19; п. 25 ст. 85 п. 12 ст. 92 і т.д.) [31], Закони України «Про центральні органи виконавчої влади»[118], «Про державну службу» [69], «Про запобігання корупції»[72], Постанова Кабінету Міністрів України «Про

затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [78]);

2) що регулюють засади участі НАДС у конкретних державно-службових відносинах (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [89], «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [65], «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [83], «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [90] тощо);

3) що регулюють правомірність дій НАДС (наприклад, Конституція України, зокрема ст. 55 та ст. 124, якими встановлено правові засади судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації[31], Кодекс адміністративного судочинства України, зокрема ч. 2 ст. 2, якою встановлено повноваження адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості [28], Конвенція основоположних прав людини 1950 р. в частині можливості оскарження дій органів державної влади до Європейського суду з прав людини [30] тощо).

Щодо завдань НАДС як елементу його правового статусу, то їх нормативно закріплено у Положенні про Національне агентство України з питань державної служби [78] шляхом виокремлення:

1) забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах;

2) участі у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

3) здійснення функціонального управління державною службою.

Як слушно зазначено А.Т. Гаркушою означені завдання специфікуються у сфері державної служби у таких повноваженнях:

1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах здійснюється через: узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції НАДС, розробку пропозицій щодо удосконалення законодавства; підготовку зауважень та пропозицій щодо прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України в установленому порядку; погодження проектів положень щодо центральних органів виконавчої влади в частині функціонального обстеження з метою недопущення дублювання повноважень тощо;

2) здійснення функціонального управління державною службою реалізується через: створення інституційних засад управління державною службою (наприклад, складення та формування переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесено до посад державних службовців); управління персоналом державної служби (наприклад, ведення обліку кількісного складу державних службовців міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, здійснення аналізу такого складу і підготовка пропозиції щодо підвищення ефективності управління персоналом); забезпечення прозорості і гласності в державній службі (наприклад, забезпечення в установленому законодавством порядку доступу до публічної інформації, розпорядником якої є НАДС, а також розгляд запитів на інформацію); створення умов для проходження державної служби (наприклад, забезпечення формування й оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів); методичне забезпечення (наприклад, методична підтримка служб управління персоналом державних органів); забезпечення законності у сфері державної служби (наприклад, направлення в установленому порядку державним органам та їх посадовим особам вимоги щодо скасування рішень таких органів з питань державної служби, що суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу); професійне

навчання і професійна підготовка (наприклад, забезпечення формування та функціонування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування) тощо [13, с. 56].

Предметом відання НАДС є сфера суспільних відносин, які складаються у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Для цілей цього дослідження, необхідним видається частковий аналіз предмета відання НАДС без звернення наукового пошуку до сфери служби в органах місцевого самоврядування.

Проявом реалізації повноважень НАДС є застосування відповідних інструментів публічного адміністрування:

1) прийняття нормативно-правових актів, які стосуються сфери державної служби (наприклад, накази «Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах з обміну досвідом» [86], «Про визначення відповідальної особи за оприлюднення інформації у формі відкритих даних» [66], «Про призначення осіб, відповідальних за забезпечення захисту інформації та контролю за ним в Інформаційній системі управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати (HRMIS)» [110], «Про призначення комісії для проведення попередніх випробувань» [109] тощо);

2) прийняття адміністративних (індивідуальних) актів, що стосуються проходження державної служби (наприклад, накази НАДС «Про преміювання у червні 2020 року» [108], «Про розподіл обов'язків та повноважень між Головою НАДС та його заступниками» [114]);

3) укладення адміністративних договорів (наприклад, Меморандум про співпрацю між Офісом Президента України, Міністерством освіти і науки України, НАДС та Комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування [41], Меморандум про співробітництво між НАДС, Консультативною місією ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні та Міністерством

внутрішніх справ [42], Угода про співпрацю між НАДС та AgriteamCanadaConsultingLtd [137] тощо);

4) затвердження планів діяльності (наприклад, План діяльності Національного агентства України з питань державної служби на 2019 р. [58], План діяльності Національного агентства України з питань державної служби на 2020 р. [59]).

Організаційна структура НАДС як елемент правового статусу пов'язана з тим, що систему НАДС формують апарат НАДС, територіальні органи НАДС та відомчі установи.

Центральний апарат НАДС очолює голова, який призначається Кабінетом Міністрів України. До основних повноважень Голови НАДС нормативно віднесено: визначення пріоритетних напрямків роботи НАДС та шляхи виконання покладених на нього завдань, затвердження планів його роботи, звітів про їх виконання; організація та контроль виконання в апараті НАДС та його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів КМУ, інших актів законодавства; забезпечення реалізації державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті НАДС; призначення на посаду та звільнення з посади керівників та заступників керівників територіальних органів НАДС; призначення на посаду та звільнення з посади державних службовців апарату НАДС; прийняття на роботу та звільнення з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату НАДС; організація здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в апараті НАДС, його територіальних органах, на підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління; забезпечення здійснення інформаційно-комунікаційних заходів, а також організація доступу до публічної інформації, що перебуває у володінні НАДС тощо [78].

НАДС здійснює свої повноваження і через утворені в установленому порядку територіальні органи. Територіальними органами є міжрегіональні

управління НАДС в АРК, в областях, містах Києві та Севастополі (далі – Управління) [81].

Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуною, основними завданнями Управління є: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом на відповідній території; внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом, а також служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території [7, с. 183].

Важливо акцентувати увагу не те, що при НАДС діє консультативно-дорадчий орган – Колегія, якої створено з метою: підготовки рекомендацій щодо виконання покладених на НАДС завдань; погодженого вирішення питань, що належать до його компетенції; обговорення найважливіших напрямків діяльності НАДС. Серед функцій Колегії можна виокремити такі: а) обговорення та прийняття рішень щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності НАДС; б) розгляд питань щодо формування державної політики у сфері державної служби; в) розгляд звітів про підсумки діяльності НАДС та прийняття рішень щодо його схвалення; г) розгляд інших питань, пов'язаних з реалізацією завдань, покладених на НАДС, як ЦОВВ, уповноважений забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби [80].

До відомчих установ НАДС віднесено: Українську школу урядування, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [135].

Українська школа урядування є закладом післядипломної освіти, що належить до сфери управління НАДС, основним призначенням якого є: забезпечення умов для підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування; провадження освітньої діяльності з метою підвищення кваліфікації публічних службовців;

впровадження єдиних підходів до змісту, форм та методів підвищення кваліфікації публічних службовців; вивчення, узагальнення та поширення досвіду професійного навчання публічних службовців тощо [63].

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби» створено на базі Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. Метою трансформації цього органу є посилення інституційних реформ у державному секторі, насамперед, адміністративної реформи, реформи державної служби, реформи управління персоналом у державному секторі через адаптацію інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу[55].

Серед основних завдань Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу можна виокремити такі: участь у підготовці пропозицій щодо формування державної політики та нормотворчій діяльності у сфері державної служби та державного управління, їх адаптація до стандартів ЄС; проведення адміністративної реформи і розвитку державних інституцій у контексті європейської інтеграції України; використання в Україні інституціональних інструментів; наукове, експертне, інформаційно-аналітичне, методологічне, організаційне та інше забезпечення підготовки та виконання програм і заходів у зазначеній сфері; удосконалення чинних та сприяння впровадженню нових стандартів і процедур роботи державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі кращої світової практики; участь у впровадженні сучасних інформаційних технологій в роботу органів державної тощо [55].

Щодо визначення специфіки участі НАДС в державно-службових відносинах, слід зазначити, що цей суб'єкт службового права бере участь у таких державно-службових відносинах (зовнішнього спрямування):

- 1) державно-службових відносинах, яких пов'язано з організацією державної служби. Наприклад, у відносинах щодо забезпечення режиму

державної служби НАЗК набуває спеціальних прав, яких спрямовано на створення умов здійснення державної служби, систему яких становлять: грошове і матеріальне утримання, пільги, правові гарантії і соціальні компенсації, стимулювання державного службовця, умови праці тощо [96]. До цих прав можна віднести: прийняття рішень щодо встановлення відомчих заохочувальних відзнак та вирішення питання щодо нагородження ними державних службовців; підготовку пропозицій щодо стимулювання державних службовців; визначення правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, зокрема щодо: початку та кінця робочого часу державного службовця, перерв, що надаються для відпочинку та прийняття їжі, умов і порядку перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу, порядку доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань; розробка загальних інструкцій з охорони праці та протипожежної безпеки; загальних правил етичної поведінки в державному органі; затвердження порядку повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі; порядку прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем тощо [96];

У державно-службових правовідносинах щодо встановлення посадових прав та обов'язків державних службовців, НАДС набуває таких спеціальних прав: надає роз'яснення щодо суміщення посад державної служби категорії «А» зі статусом депутата місцевої ради [147]; переглядає перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування [144]; визначає порядок проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад державних службовців [146]; визначає порядок присвоєння рангів державним службовцям [145] тощо;

2) державно-службових відносинах, яких пов'язано з реалізацією правового статусу державного службовця. Наприклад, НАЗК як суб'єкт державно-службових відносин, яких пов'язано із забезпеченням професійної підготовки державних службовців, наділено спеціальними правами, а саме:

забезпечувати визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; організовувати із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до чинного Закону «Про державну службу»; формувати пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечувати своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів; організовувати із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою підвищення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до службового законодавства [69] тощо.

Ще одним прикладом державно-службових відносин цього виду є ті, яких пов'язано з проходженням державної служби. У цьому випадку НАЗК наділено спеціальними правами щодо: вжиття заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорії «Б» і «В»; забезпечення ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів; ведення обліку державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду; забезпечення ведення й оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів; ведення обліку державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих,

які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду; розроблення за погодженням з Комісією з питань вищого корпусу державної служби типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А»; розгляд скарг державних службовців категорії «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до закону; направлення в установленому порядку державним органам та їх посадовим особам вимог щодо скасування рішень таких органів із питань щодо усунення порушень прав державного службовця або перешкод в реалізації таких прав; забезпечення захисту прав державних службовців під час зміни істотних умов служби [69] тощо.

Доцільно зазначити, що НАДС як суб'єкт управління державною службою підпорядковано Кабінетові Міністрів України, цим опосередковано його участь у державно-службових відносинах внутрішньо-організаційного спрямування. В указаних відносинах Кабінет Міністрів України наділено такими спеціальними правами щодо: формування державної політики у сфері державної служби та контролю за її реалізацією НАДС; розгляду розроблених НАДС проектів нормативно-правових актів та погодження наказів, які підлягають державній реєстрації в установленому порядку; заслуховування інформації Голови НАДС та його звіту про виконання покладених на НАДС завдань; проведення нарад, робочих зустрічей, консультацій, надсилання офіційних листів; надання обов'язкових до виконання доручень, що впливають із програми діяльності; затвердження структури НАДС; визначення посадової особи для включення до складу колегії НАДС; погодження схвалених на засіданні колегії Стратегічного плану роботи НАДС на наступний рік і заходів щодо реалізації основних напрямів та стратегічних цілей її діяльності відповідно до завдань, покладених на НАДС [118].

Одночасно НАДС набуває спеціальних обов'язків у межах цього виду державно-службових відносин, а саме: подавати на погодження до 1 грудня поточного року схвалені на засіданні колегії план роботи центрального органу

виконавчої влади на наступний рік і заходи щодо реалізації основних напрямів та стратегічних цілей його діяльності відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності; вносити проекти нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації в установленому порядку; вносити пропозиції щодо визначення структури центрального органу виконавчої влади; подати звіти про результати діяльності у строк та за переліком питань, визначених наказом та планом роботи центрального органу виконавчої влади [118].

У цій частині дослідження визначено ті характеристики НАДС як суб'єкта державно-службових правовідносин, яких змістовно опосередковано його: 1) функціональним призначенням як центрального органу державної виконавчої влади із спеціальним статусом; 2) наділенням виключними повноваженнями у сфері державної служби.

Виокремлено нормативно-правові акти, які формують основу функціонування НАДС шляхом їх групування на ті, що: 1) визначають правовий статус НАДС; 2) регулюють засади участі НАДС у конкретних державно-службових відносинах; 3) ті, що регулюють правомірність дій НАДС.

Встановлено, що проявом реалізації повноважень НАДС є застосування відповідних інструментів публічного адміністрування: 1) прийняття нормативно-правових актів, які стосуються сфери державної служби; 2) прийняття адміністративних (індивідуальних) актів, що стосуються проходження державної служби; 3) укладення адміністративних договорів; 4) затвердження планів діяльності. Виявлено специфіку участі НАДС в державно-службових відносинах через аналіз залучення цього суб'єкта до державно-службових відносин, яких пов'язано з: а) організацією державної служби; б) реалізацією правового статусу державного службовця.

2.3. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт державно-службових відносин

Включення до системи управління державною службою Комісії з питань вищого корпусу державної служби (п. 3 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про державну службу»[69]) є результатом проведеної реформи державної служби, що позитивно вплинуло на: а) формування професійного вищого корпусу державних службовців (державних службовців категорії «А»);б) відсутність впливу на процес формування професійного вищого корпусу державних службовців, передусім політичного; в) зміну суб'єктного складу державно-службових правовідносин.

Для того, щоб визначити сутнісні ознаки Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин, необхідно встановити її правовий статус, порядок взаємодії з іншими суб'єктами та специфіку залучення до державно-службових відносин. Одночасно, дослідження правозастосовної практики формування та діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби слід розглядати також як підсумок її ефективності та досягнутих результатів як суб'єкта управління державною службою.

Утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби первинно пов'язувалось з необхідністю зміни засад управління вищим корпусом державної служби, впровадження нових методів організації їх відбору, а також розмежуванні політичних та адміністративних посад. Не випадково в літературі відзначалось, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби покликана сприяти формуванню професійного корпусу державної служби, його захистові від незаконних, насамперед політичних, впливів [45, с. 144].

Щодо окреслення правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, то єдиного тлумачення цього поняття не вироблено до теперішнього часу. Загалом, указана категорія відображає сукупність конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом нормативно-правовими актами та гарантовано державою. Специфіка правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби як

суб'єкта державно-службових правовідносин полягає у його структурі та включає наступні елементи:

- 1) нормативно-правова основа;
- 2) принципи функціонування;
- 3) мета та завдання;
- 4) компетенція;
- 5) порядок формування;
- 6) порядок прийняття рішень.

Охарактеризуємо кожен із цих елементів правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Нормативно-правову основу функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби формують сукупність правових норм, що містяться у чинних нормативно-правових актах та які визначають порядок її формування, повноваження, засади діяльності тощо. Слід зазначити, що такі нормативно-правові акти мають різну юридичну силу та видаються різними суб'єктами. У зв'язку із цим, окремо варто зупинитися на складі суб'єктів, уповноважених визначати нормативно-правову основу функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Перш за все, Комісія з питань вищого корпусу державної служби як орган, відповідно до п. 3 Положення про неї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243, [77] керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України та НАДС, цим Положенням.

Низка питань, відповідно до Закону України «Про державну службу» встановлюється Кабінетом Міністрів України, зокрема затвердження положення про неї (ч. 1 ст. 16), порядок формування її складу (наприклад, порядок відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти – п. 6 ч. 2 ст. 14), умови оплати праці членів (ч. 4 ст. 14) [69].

НАДС, здійснюючи видання у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби та роз'яснення з питань застосування Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби, також бере участь у формуванні нормативно-правової основи функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Враховуючи це, вважаємо, що нормативно-правову основу Комісії з питань вищого корпусу державної служби становлять акти: а) загального характеру, які регулюють діяльність органів виконавчої гілки влади у цілому (наприклад, положення Конституції України (ст. 2, 6, ч. 2 ст. 19) [31], ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [28]) та б) спеціального характеру, що регулюють діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби. До них віднесено: Закони України «Про державну службу» [69], «Про запобігання корупції» [72]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [77], «Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [87], «Про затвердження Умов оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [99], «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [90]; Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби [119] тощо.

Принципами є основні положення та ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, визначають засади регулювання відповідних суспільних відносин, а також є свого роду вимогами стосовно організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Не є виключенням і Комісія з питань вищого корпусу державної служби, важливим елементом статусу якої є принципи. Із цього приводу слушною є думка О.П. Хамходера, яким зазначено, що принципи є одночасно досягненням думки та

об'єктивною реальністю, а також є правилами, якими органи повинні керуватися у своїй повсякденній діяльності [141, с. 80].

Щодо принципів функціонування як елементу правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, слід зазначити, що вказаний суб'єкт зобов'язаний наслідувати: а) загальні принципи адміністративно-правового регулювання – верховенства права та належного врядування [39, с. 67-76]; б) спеціальні принципи, яких визначено у профільному законодавстві, а саме: законність, професіоналізм, чесність, неупередженість, прозорість, рівність, ефективність, колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень (п. 4 «Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [77]). На жаль, зміст спеціальних принципів не наводиться. Водночас, враховуючи, що такі принципи як законність, професіоналізм, неупередженість, прозорість, рівність, ефективність визначено ст. 4 Закону України «Про державну службу», уникаючи зайвих повторень, зупинимося на з'ясуванні змісту принципу колегіальності та обґрунтованості прийняття рішень, який, як видається, має особливе значення в аспекті з'ясування правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень. Оскільки у цьому принципові очевидно поєднано два окремі принципи (принцип колегіальності та принцип обґрунтованості прийняття рішень), які не здаються тісно взаємопов'язаними, визначатимемо зміст окремо кожного з них.

Колегіальність визначається засадою здійснення відповідної діяльності певною групою осіб (колегією), кожен з яких несе персональну відповідальність за певну сферу діяльності. При цьому, важливою рисою колегіальності є те, що: кожного члена наділено відповідними повноваженнями, а рішення приймаються з урахуванням думки кожного та за наявності встановленого кворуму [45, с. 144]. Колегіальність в діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби знаходить своє відображення у вимогах щодо правомочності її засідань, організації роботи щодо обговорення питань та порядку прийняття рішень тощо. Так, відповідно

до ч. 3 ст. 16 Закону України «Про державну службу» засідання Комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менше половини від загального складу Комісії[69]. Аналогічні положення містяться у п. 12 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби[77] та п. 7 Регламенту її роботи [119].

Обґрунтованість прийняття рішень є однією з вимог, що пред'являються до рішень, які ухвалюють Комісією з питань вищого корпусу державної служби. Обґрунтованість стосується врахування усіх обставин, що мають значення, та вимагає від суб'єкта публічної адміністрації враховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так і інші обставини, що мають значення у конкретній ситуації [39, с. 273]. Таким чином, усі рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби мають відповідати вимозі обґрунтованості, засновуватися на положеннях чинного законодавства та враховувати усі фактичні обставини.

Зміст цього принципу має прояв у тому, що хоча рішення Комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні членів Комісії (абз. 1 ч. 5 ст. 16 Закону України «Про державну службу»[69], п. 18 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби[77]), згідно з п. 15 Регламенту роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби при ухваленні рішень член Комісії має голосувати «за» чи «проти», крім випадків конфлікту інтересів відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [119]. Таким чином, кожен член Комісії з питань вищого корпусу державної служби не може «утриматись», а отже самостійно визначає обґрунтованість відповідного рішення.

Поряд із цим, Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт управління державною службою під час здійснення своїх повноважень має керуватися принципами державної служби, яких визначено ст. 4 Закону України «Про державну службу», а також принципами, встановленими стосовно здійснення окремих повноважень Комісією з питань вищого корпусу державної служби. Наприклад, йдеться про принципи проведення конкурсу, до

яких віднесено забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; законності; довіри суспільства; недискримінації; прозорості; доброчесності; надійності та відповідності методів тестування; узгодженості застосування методів тестування; ефективного і справедливого процесу відбору (п. 3 «Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [90]). Доволі слушно зазначається в літературі, що принципи проведення конкурсу в державній службі як наступна сходинка в диференціації принципів державної служби, базуючись на них, спрямовані враховувати специфічні характеристики конкурсу в державній службі, його завдання, мету, процедуру, а також сприяти покращанню практики застосування норм, присвячених конкурсу в державній службі [48, с. 127], а тому мають застосовуватись усіма суб'єктами, які здійснюють проведення конкурсу, а отже і Комісією з питань вищого корпусу державної служби під час проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорії «А».

Метою функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби є забезпечення узгодження дій щодо реалізації сукупності правових, організаційних, соціальних, моральних механізмів впливу на відносини, що охоплюють сферу державної служби. Важливість досягнення мети розглядуваного колегіального органу підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби залежить стан забезпеченості права громадян на державну службу.

Компетенція Комісії з питань вищого корпусу державної служби складається із сукупності визначених повноважень, яких надано цьому суб'єктові у сфері державної служби для виконання функціонального призначення. Загалом, Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом, якого наділено спеціальною компетенцією у сфері функціонування державної служби [69]. Повноваження як елемент правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби є сукупністю її прав та обов'язків, якими визначено міру можливої поведінки та встановлено певні види такої поведінки. Повноваження Комісії з

питань вищого корпусу державної служби встановлено Законом України «Про державну службу» [69], «Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [77], а також іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про державну службу» на Комісію з питань вищого корпусу державної служби покладено такі повноваження:

1) погодження розроблених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

2) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єктові призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше п'яти осіб;

3) здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єктові призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження [69].

Склад повноважень Комісії з питань вищого корпусу державної служби підтверджує поширення її діяльності виключно на посади державної служби категорії «А».

Згідно з п. 8 Положення про Комісії з питань вищого корпусу державної служби Комісія для здійснення своїх повноважень має право:

1) одержувати безоплатно від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали;

2) залучати в установленому порядку державних службовців, у тому числі з інших державних органів, науковців та експертів у відповідній сфері для проведення оцінки за результатами розв'язання ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання) та проведення співбесіди щодо відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам;

3) користуватися в установленому порядку відповідними інформаційними базами даних державних органів та іншими технічними засобами;

4) здійснювати інші заходи для реалізації повноважень, визначених Законом України «Про державну службу» [77].

Іншими нормативно-правовими актами про державну службу встановлюються повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби під час здійснення окремих напрямків своєї діяльності. Наприклад, під час проведення дисциплінарного провадження, відповідно до «Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [89], Комісія з питань вищого корпусу державної служби: приймає рішення про початок розгляду дисциплінарної справи (п. 23); може звертатися до відповідних посадових осіб державного органу (його територіальних органів), в якому здійснюється дисциплінарне провадження, інших державних органів, підприємств, установ, організацій щодо надання відповідних пояснень, документів, матеріалів (належним чином завірених копій) (п. 28); розглядає належним чином сформовану дисциплінарну справу та за результатами такого розгляду приймає рішення про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності, про що зазначається у протоколі засідання (п. 33); вносить суб'єктові призначення (керівникові державної служби) пропозицію (подання) (п. 35).

Елементом правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби є порядок формування цього органу.

Оскільки Комісія з питань вищого корпусу державної служби є колегіальним органом, до її складу включаються декілька членів. До складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, згідно з ч. 2 ст. 14 Закону України «Про державну службу» входять: 1) представник Верховної Ради України, визначений комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби; 2) представник, визначений Президентом України; 3) представник, визначений Кабінетом Міністрів

України; 4) керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу; 5) фахівець з питань управління персоналом, визначений Кабінетом Міністрів України; 6) два представники – по одному представнику від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань, обраних відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України [69].

Таким чином, загальна кількість Комісії з питань вищого корпусу державної служби становить 7 членів. Примітно, що участь у формуванні складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби беруть різні суб'єкти, це є і Президент України, і Верховна Рада України, і Кабінет Міністрів України, причому останні два суб'єкти представляють різні гілки державної влади, а також передбачено залучення представників інститутів громадянського суспільства (зокрема, представників закладів вищої освіти та громадських об'єднань), проте її персональний склад затверджується Кабінетом Міністрів України (ч. 4 ст. 14 Закону України «Про державну службу») [69].

Щодо вимог, які висуваються до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, слід зазначити таке. Загальними до всіх членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби є вимоги, яких встановлено ч. 5 ст. 14 Закону України «Про державну службу», а саме членом Комісії може бути громадянин України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатний представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії. Аналіз цього положення дозволяє виокремити та охарактеризувати такі вимоги, яким мають відповідати члени Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

1. Наявність громадянства України (впливає з конституційних прав лише громадян брати участь в управлінні державними справами та користуватися рівним правом доступу до державної служби, закріплених ст. 38

Конституцією України) та підтверджується документами, передбаченими ст. 5 Закону України «Про громадянство України» [68].

2. Наявність вищої освіти, зокрема сукупності систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» [67]). Відсутність уточнення щодо ступеня вищої освіти негативно позначається на порядку формування складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Оскільки, згідно з ч. 3 ст. 14 Закону України «Про державну службу» до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби висуваються окремі вимоги, як і до державних службовців категорії «А» [69], аналогічними мають бути і вимоги щодо ступеня вищої освіти. У зв'язку із цим, слід запропонувати доповнити ч. 5 ст. 14 Закону України «Про державну службу» після слів «з вищою освітою» словами «не нижче ступеня магістра».

3. Досвід діяльності або фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами. Указану вимогу слід розуміти так, що йдеться про досвід діяльності у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, та про фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами.

Доцільним є визначення категорій «сфери державної служби та управління людськими ресурсами» та «досвід діяльності та фахові знання, які здобуваються у цих сферах».

Поняття «сфера державної служби» в аспекті визначення вимог до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби трактується як зайняття посад державної служби у відповідних державних органах. Натомість, поняття «сфера управління людськими ресурсами» зустрічається у положеннях Закону України «Про державну службу» лише один раз, в ч. 5 ст. 14[69], але його зміст не розкривається. У науковій літературі зазначено, що термін «людські

ресурси» характеризує з якісної, змістовної сторони кадровий склад або весь персонал державного органу і містить здатність до творчості і потенційні можливості всебічного розвитку державних службовців, організаційну культуру, етику і моральну надійність, удосконалення взаємовідносин у колективі, відповідальність, мотивацію та стимулювання тощо [15, с. 44].

Управління людськими ресурсами містить всі аспекти, пов'язані з робочою силою: управління, роботодавців, робітників, студентів, професіоналів [27, с. 9] та являє собою стратегічний і цілісний підхід до управління найціннішими активами організації, а саме персоналом, який індивідуально і колективно робить внесок у досягнення організаційних цілей [27, с. 13]. Управління людськими ресурсами на державній службі визначається як здійснення усіх функцій менеджменту, пов'язаних із плануванням, добором, розвитком, раціональним використанням, оцінкою, мотивацією та винагородою, удосконаленням потенціалу людських ресурсів державних органів [15, с. 44]. Отже, управління людськими ресурсами є значно ширшим за управління персоналом державних органів та взагалі виходить за межі державних органів, тобто стосується діяльності в усіх підприємствах, установах та організаціях стосовно управління їх персоналом.

Поняття «досвід роботи» в законодавстві про державну службу не визначено. Відсутнім є офіційне визначення цього поняття і в законодавстві про працю. Звернення до наукової літератури свідчить, що визначення досвіду роботи пов'язано з певною сукупністю знань, яких здобуто, апробовано у практичній діяльності, зокрема на відповідних посадах. На думку Ю.С. Даниленко, досвід роботи – це сукупність знань, умінь, які здобуваються протягом певного строку на посадах державної служби різних категорій, в органах місцевого самоврядування або на керівних посадах підприємств, установ та організацій [18, с. 74].

Враховуючи означене та зміст поняття «сфера державної служби», досвід діяльності у сфері державної служби доцільно визначити як сукупність знань, умінь та навичок, здобутих під час зайняття посад державної служби. У зв'язку

із цим, такий досвід може бути підтверджено відомостями щодо перебування на посадах державної служби (наприклад, записами з трудової книжки про: прийняття Присяги державного службовця, про призначення на відповідну посаду; актами про призначення тощо).

Досвід діяльності у сфері управління людськими ресурсами можна визначити як сукупність знань, умінь та навичок, здобутих під час управління людськими ресурсами на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форми власності. Підтвердженням цього досвіду роботи може бути інформація про зайняття відповідних посад, до посадових обов'язків яких належить управління персоналом підприємств, установ та організацій.

Визначення поняття «фахові знання» у чинному законодавстві також є відсутнім. Слово «фах» тлумачиться як вид заняття, трудової діяльності, що вимагає певної підготовки і є основним засобом до існування; професія [143], а «знання» тлумачиться як обізнаність у чому-небудь, наявність відомостей про кого-, що-небудь [123]. За визначенням, наведеним у листі Міністерства освіти і науки України, знання – це результат процесу діяльності пізнання, перевірене суспільною практикою і логічно упорядковане відображення її у свідомості людини, а фундаментальні знання щодо соціальних і професійних норм діяльності особи, основа її освіти та професійної підготовки, а також формують здатність особи опановувати нові знання, орієнтуватися у проблемах, що виникають, виконувати задачі діяльності, що прогнозуються [143].

Таким чином, фахові знання у сфері державної служби можна визначити як сукупність логічно упорядкованих та перевірених практикою знань стосовно державної служби. Фахові знання у сфері управління людськими ресурсами можна визначити, як сукупність логічно упорядкованих та перевірених практикою щодо управління людськими ресурсами на підприємствах, установах та організаціях. Підтвердити наявність фахових знань у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами можна, наприклад, документами, що підтверджують ступінь вищої освіти – доктор філософії або доктор наук.

4. Здатність представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії. Ця здатність є «оціночною категорією», що не містить фактичних відомостей, за якими можна визначити наявність чи відсутність у кандидата в члени Комісії такої здатності. Її наявність спростовується чи доводиться суб'єктивно. У цьому випадку тим, хто визначає та обирає членів Комісії, варто спиратися на набутий життєвий та професійний досвід [45, с. 147], застосовуючи адміністративний розсуд.

У продовження наведених міркувань слід звернути увагу на те, що ця вимога висувається до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби не стільки під час їх визначення (або призначення, включення до її складу), скільки стосується їх діяльності у складі Комісії. Тим більше, видається неможливим визначення здатності «представляти інтереси суспільства» або «забезпечувати професійну роботу» (не інакше як уже за результатами певної діяльності). У свою чергу, здатність члена Комісії з питань вищого корпусу державної служби забезпечувати політично неупереджену діяльність пов'язано з вимогами щодо політичної нейтральності та неупередженості, яких передбачено ст.ст. 40-41 Закону України «Про запобігання корупції» [72].

Спеціальні вимоги встановлюють до окремих членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Варто підтримати слушні зауваження Н.С. Панової стосовно того, що для частини складу жодних вимог для членства в Комісії не передбачено, а саме для: а) представника Верховної Ради України; б) представника, визначеного Президентом України; в) представника, визначеного Кабінетом Міністрів України; г) керівника Національного агентства з питань державної служби або за його дорученням заступника керівника цього органу [53, с. 51].

Так, у залежності від підстави входження до Комісії з питань вищого корпусу державної служби, різняться нормативно визначені вимоги до кандидатів:

1) до фахівця з питань управління персоналом, визначеного Кабінетом Міністрів України висувається вимога щодо підтвердження його статусу, тобто особа має бути спеціалістом, професіоналом, людиною, що володіє спеціальними знаннями і навичками у галузі з питань управління персоналом;

2) до представника від закладів вищої освіти висуваються вимоги щодо статусу закладу освіти (наявність ліцензії, що підтверджує здійснення підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра, доктора філософії або доктора наук за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» не менш як 2 роки до оголошення про відбір кандидатів) та щодо самого кандидата (наявність громадянства України; наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра; наявність загального стажу роботи не менше семи років; відсутність членства у політичних партіях; досвід діяльності чи фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами; проходження тестування на зайняття посад державної служби категорії «А»)[87];

3) до представника від громадських об'єднань висуваються вимоги щодо діяльності громадського об'єднання (має діяти відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» та протягом не менш як 5 років до оголошення про відбір кандидатів провадять діяльність у сфері розвитку державної служби або у сфері управління людськими ресурсами) та щодо самого кандидата (наявність громадянства України; наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра; наявність загального стажу роботи не менше семи років; відсутність членства у політичних партіях; досвід діяльності чи фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами; проходження тестування на зайняття посад державної служби категорії «А»)[87].

Процедура призначення членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби відрізняється в залежності від суб'єкта, уповноваженого визначати його кандидатуру.

Цілком справедливою є пропозиція щодо групування членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби у три групи: 1) представники, визначені відповідними суб'єктами влади; 2) особи, які входять до її складу за посадою; 3) представники від закладів вищої освіти та від громадських об'єднань [45, с. 144-145]. Розглянемо кожну із зазначених груп членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Представниками, визначеними відповідними суб'єктами влади, є представники від Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Представник від Верховної Ради України визначається комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби. У відповідності до п. 13 Предметів відання комітетів Верховної Ради України, питання державної служби віднесено до предмета відання комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, оскільки саме до його предмета відання належать питання державної служби[107]. При цьому не уточнено порядок визначення такого члена та можливість його визначення серед членів вказаного комітету, народних депутатів України або інших осіб, які відповідають загальним вимогам, що висуваються до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Правозастосовна практика демонструє, що представником від Верховної Ради України до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби визначається один із членів вищезазначеного комітету.

Представник від Президента України визначається останнім з осіб, які відповідають загальним вимогам, що висуваються до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Відсутність нормативно визначеної конкретизації порядку визначення та спеціальних вимог до такої особи дозволяє стверджувати про застосування розсуду Президента України. Із правозастосовної практики вбачається, що представником Президента України

у складі Комісії з питань вищого корпусу державної служби є посадова особа Офісу Президента України.

Представник від Кабінету Міністрів України визначається відповідно Кабінетом Міністрів України із числа осіб, які відповідають загальним вимогам, що висувають до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Аналогічно і в цьому випадку є відсутніми спеціальні вимоги до такої особи, а рішення приймається на підставі застосування адміністративного розсуду Кабінетом Міністрів України.

Крім того, Кабінету Міністрів України визначає й фахівця з питань управління персоналом, який також входить до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Таким чином, представників, яких визначено відповідними суб'єктами влади об'єднує відсутність нормативно врегульованого порядку їх обрання та конкретизації спеціальних вимог, що обумовлює застосування розсуду таких суб'єктів влади щодо їх визначення.

Стосовно забезпечення найбільш повної незалежності та уникнення політичного впливу на діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби можна виокремити законодавчі ініціативи, яких спрямовано на обмеження впливу. Наприклад, в законопроекті від 26.06.2020 р. № 3748 [71] серед іншого, пропонувалося передбачити, що членом Комісії не може бути особа, яка обіймає посаду, визначену ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу». Це означало заборону включати до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби осіб, які не є державними службовцями.

Особами, які входять до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби за посадою, є керівник НАЗК (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу. Вирішення, хто саме буде членом Комісії з питань вищого корпусу державної служби (безпосередньо керівник чи один із його заступників), вирішує керівник НАЗК [77].

Представниками від закладів вищої освіти та від громадських об'єднань є відповідні представники від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у

сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань, обраних відповідно до порядку, якого затверджено Кабінетом Міністрів України [87].

Процедура відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби передбачає утворення наказом НАДС комітету із числа його представників та громадської ради при НАДС.

Як наслідок, на офіційному веб-сайті НАДС має бути оприлюднено оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії та прийом документів. Для участі у відборі громадські об'єднання, заклади вищої освіти, кандидати яких відповідають установленим вимогам, надсилають на адресу електронної пошти такі документи у форматі PDF:

1) клопотання громадського об'єднання, закладу вищої освіти щодо допуску/участі їх кандидата до відбору;

2) рішення керівного органу (для громадського об'єднання), рішення вченої ради (для закладу вищої освіти) про висування кандидата для участі у відборі;

3) копію статуту чи іншого установчого документа громадського об'єднання;

4) копію ліцензії на провадження освітньої діяльності за освітнім ступенем магістра, доктора філософії або доктора наук за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» (для закладу вищої освіти);

5) резюме за формою згідно з додатком;

6) заяву кандидата про участь у відборі із зазначенням основних мотивів щодо включення до складу Комісії;

7) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передує року, в якому оприлюднено

оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії (для кандидатур, поданих громадськими об'єднаннями);

8) копію документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України;

9) документи та інші матеріали, що підтверджують досвід діяльності у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами протягом не менш як п'ять років (для кандидатур, поданих громадськими об'єднаннями).

За результатами успішного проходження тестування НАДС на своєму офіційному веб-сайті оприлюднює список кандидатів, рекомендованих Кабінету Міністрів України для включення до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (п. 10 Порядку)[87].

Підсумовуючи аналіз порядку визначення та призначення складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, слід зазначити, що нормативно визначеною є процедура обрання представників від закладів вищої освіти та від громадських об'єднань, не враховуючи включення до її складу за посадою.

Термін повноважень членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби становить чотири роки, окрім осіб, термін повноважень яких визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України). Крім того, Голова НАДС або його заступник перебувають у складі Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до строку перебування на посаді [69].

Щодо порядку прийняття рішень як елементу правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, то вони приймаються колегіально на засіданні. Засідання Комісії вважається повноважним, якщо в ньому бере участь не менше половини членів Комісії (в окремих випадках, на письмову вимогу 4 членів Комісії – за участі третини членів Комісії). Рішення Комісії питань вищого корпусу державної служби приймаються відкритим голосуванням членів Комісії шляхом підняття рук без можливості передачі голосу іншому членові Комісії. За рішенням Комісії з питань вищого корпусу

державної служби на її засіданні можуть бути присутніми представники державних органів, наукових установ, навчальних закладів, засобів масової інформації, громадських об'єднань та міжнародних організацій [119].

Доцільним видається звернення уваги на те, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби є суб'єктом управління державною службою, тобто спеціальним підрозділом, до компетенції якого належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад організації та діяльності державної служби [3, с. 126].

Характеризуючи Комісію з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта управління державною службою, Н.С. Панова влучно зазначає, що Комісія: 1) є постійно діючим органом, тобто її діяльність здійснюється до прийняття відповідного рішення про ліквідацію; 2) є допоміжним колегіальним органом, якого уповноважено на використання сукупності правових, організаційних, соціальних, моральних механізмів впливу на відносини, які охоплюють сферу державної служби; 3) створюється у визначеному законом порядку з урахуванням етично-моральних установок; 4) володіє компетенцією щодо упорядкування відносин, які охоплюють сферу державної служби; 5) має на меті досягнення конкретних цілей управління; 6) має нормативно-правову основу функціонування [53, с. 51].

Поділяючи позицію щодо виокремлення характеристик Комісії з питань вищого корпусу державної служби, вважаємо за необхідне зупинитися на детальному аналізові її правового статусу як суб'єкта державно-службових правовідносин.

Комісію з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин:

1) наділено владними повноваженнями, тобто це лідируючий суб'єкт, якому державою надано широкі повноваження у галузі державної служби [127, с. 168];

2) наділено відповідним правовим статусом;

3) вона є можливим учасником конкретних державно-службових правовідносин;

4) реальна участь Комісії з питань вищого корпусу державної служби у державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі наявності компетенції для цього.

Крім того, специфіка статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових відносин полягає у її залученні до державно-службових відносин в аспекті зайняття посад державної служби категорії «А». Йдеться про державно-службові відносини, яких пов'язано з:

- а) організацією державної служби державних службовців категорії «А»;
- б) проведенням конкурсів на зайняття посад державної служби категорії «А»;
- в) здійсненням дисциплінарного провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесенням суб'єктові призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби бере участь у державно-службових відносинах: а) внутрішньо-організаційної спрямованості та б) зовнішньої спрямованості як суб'єкт управління державною службою.

Прикладом внутрішньо-організаційних державно-службових відносин, за участю Комісії з питань вищого корпусу державної служби є відносини з Національним агентством України з питань державної служби щодо організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності Комісії.

Організаційне забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби містить, зокрема, забезпечення проведення засідань Комісії та її комітетів, у тому числі інформування членів Комісії про проведення засідань та порядок денний (п. 9 Регламенту роботи Комісії); реєстрацію вхідної кореспонденції для розгляду Комісії (п. 3 Регламенту роботи Комісії); оприлюднення рішень Комісії та інформації про результати її діяльності (п. 13 Положення про Комісію); зберігання протоколів засідань Комісії (п. 18 Положення про Комісію) тощо[119].

Матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби містить виокремлення приміщення та необхідної для роботи Комісії техніки та інших засобів, а також створення умов для здійснення Комісією своїх повноважень. Щодо оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, то у відповідності до ч. 4 ст. 14 Закону України «Про державну службу»[69] Кабінет Міністрів України, за пропозиціями НАДС, затверджує умови оплати праці її членів, крім членів Комісії, які входять до її складу за посадою. Відмова законодавця від діяльності членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби лише на громадських засадах (тобто безоплатно), окрім тих, що входять до її складу за посадою, повинна сприяти підвищенню як самостійно Комісії з питань вищого корпусу державної служби, так і її професійності, адже, наприклад, представники від громадських об'єднань, діючи на громадських засадах, навряд чи зможуть ефективно виконувати свої повноваження як члени Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Відповідно до п. 2 Умов оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби [99], оплата праці членів Комісії здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки реалізації комплексної реформи державного управління, виділених НАДС.

Підставою оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби є договір про виконання обов'язків члена Комісії, який укладається строком на один рік (оскільки діє до 31 грудня року, в якому його укладено). Оплата праці члена Комісії здійснюється відповідно до договору, в якому зазначається розмір оплати праці за один день роботи на підставі річного фонду оплати праці Голови НАДС, який містить посадовий оклад, надбавку за ранг державного службовця та надбавку за виконання особливо важливої роботи для фахівців із питань реформ, визначених Кабінетом Міністрів України на відповідний рік, з урахуванням кількості робочих днів на рік.

Слід зазначити, що оплата праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби здійснюється НАДС раз на місяць на підставі акта виконаних робіт, який готує спеціальний структурний підрозділ та подає його на підпис Голові НАДС. Із цією метою в НАДС утворюється спеціальний структурний підрозділ, до повноважень якого належить організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Станом на теперішній час, це управління забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яке складається з двох відділів (організації роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби та її комітетів; адміністрування конкурсів) [52].

Таким чином, у внутрішньо-організаційних відносинах Комісії з питань вищого корпусу державної служби та НАДС, її статус характеризують наступні положення: 1) правосуб'єктність Комісії з питань вищого корпусу державної служби виникає з моменту її утворення та затвердження персонального складу Кабінетом Міністрів України; 2) Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійним колегіальним органом; 3) набуває спеціальних прав щодо матеріального та організаційно-технічного забезпечення діяльності.

Іншим прикладом внутрішньо-організаційних державно-службових відносин можуть бути відносини, учасниками яких є Комісія з питань вищого корпусу державної служби і суб'єкт призначення стосовно посад державної служби категорії «А» (державний орган та посадові особи, яким законодавством надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади (п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу») [69]. До таких суб'єктів призначення можуть належати органи виконавчої влади (зокрема, Кабінет Міністрів України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), інші державні органи (наприклад, Центральна виборча комісія) тощо.

Відповідно до службового законодавства, юридичним фактом, який є підставою виникнення цього виду державно-службових відносин, є відповідний

акт, прийнятий відповідним суб'єктом призначення. Наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про оголошення конкурсу на зайняття посади державного секретаря Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» [103], «Про оголошення повторного конкурсу на зайняття посади Голови Державної регуляторної служби» [105], розпорядження Центральної виборчої комісії «Про оголошення конкурсу на зайняття посади категорії «А» керівника Секретаріату Центральної виборчої комісії» [104], наказ Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг «Про оголошення повторного конкурсу на зайняття посади державної служби категорії «А» [106] тощо.

У державно-службових відносинах зовнішнього спрямування Комісія з питань вищого корпусу державної служби є уповноваженим суб'єктом управління державною службою, передусім щодо проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорії «А» та здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А».

Можна виокремити такі ознаки, що характеризують Комісію з питань вищого корпусу державної служби у відносинах цього виду:

1) набуває правосуб'єктності з моменту прийняття відповідного акта суб'єктом призначення стосовно оголошення конкурсу або порушення дисциплінарного провадження;

2) є лідируючим суб'єктом, який наділяється обсягом спеціальних прав та обов'язків, визначених законодавством про державну службу, зокрема Законом України «Про державну службу», постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження»;

3) виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування відповідного обсягу державно-владних повноважень, тощо.

У цій частині дослідження встановлено, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби є суб'єктом управління державною службою, до компетенції якої належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційних засад діяльності державної служби. Визначено, що правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби є категорією, яка відображає сукупність конкретно визначених нормативно-правовими актами суб'єктивних прав та обов'язків.

Обґрунтовано, що спеціальний правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин характеризують такі елементи: 1) нормативно-правова основа; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок прийняття рішень.

Встановлено, що повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби можуть бути реалізованими у державно-службових відносинах, яких пов'язано з: а) організацією державної служби державних службовців категорії «А»; б) проведенням конкурсів на зайняття посад державної служби категорії «А»; в) здійсненням дисциплінарного провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». З'ясовано специфіку участі Комісії з питань вищого корпусу державної служби в державно-службових відносинах внутрішньо-організаційного та зовнішнього характеру.

2.4. Керівник державної служби у державному органі як суб'єкт державно-службових відносин

Керівник державної служби державного органу, здійснюючи управління державною службою (п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про державну службу») [69], є одним із суб'єктів державно-службових відносин, яких наділено повноваженнями щодо управління державної служби.

Запровадження інституту керівника державної служби визначається одним з найважливіших елементів реформи державної служби, якого спрямовано на чітке розмежування політичних та адміністративних посад і забезпечення створення стабільної, професійної, політично нейтральної державної служби [61, с. 11]. Саме на керівника державної служби покладено відповідальність перед керівником відповідного органу за функціонування державної служби як в апараті, так і в системі органу державної влади в цілому [140, с. 191], а також забезпечення розвитку інституціональної спроможності державних органів зі зменшенням плинності кадрів, підвищення рівня та ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень, створення умов для наступництва в роботі державного апарату та при формуванні і реалізації державної політики у сфері державної служби [61, с. 13].

Визначення керівника державної служби в державному органі як суб'єкта державно-службових правовідносин відображає зміст інституту державної служби в цілому.

Первинно, керівника державної служби і державному органі наділено галузевим статусом державного службовця, якого наділено правами й обов'язками у сфері функціонування державної служби та який має здатність їх реалізовувати у конкретних державно-службових відносинах. На законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець» міститься у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», якою встановлено, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [69].

При проходженні державної служби, державний службовець може брати участь у різного роду державно-службових правовідносинах. При цьому, залежно від характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі

державних службовців у здійсненні державно-владних функцій, буде відмінним обсяг прав та обов'язків у керівників, спеціалістів, виконавців. На теоретичному рівні єдиної думки з приводу класифікації державних службовців залежно від характеру повноважень немає. Як зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, можливим є виокремлення безпосереднього керівника, керівника вищого рівня і керівника вищого рангу. При цьому, хто в кожному конкретному випадку є керівником, можна визначити відповідно до структури державного органу [7, с. 141]. У будь-якому випадку, характер повноважень впливає на зміст правового статусу державного службовця, але не на факт його приналежності до інституту державної служби.

Щодо співвідношення поняття «державний службовець» та «керівник державної служби в державному органі», то його можна охарактеризувати через призму категорій загального та спеціального правового статусу. Загалом, спеціальні статуси конкретизують загальний правовий статус на рівні окремих соціальних груп та можуть знаходитися в рамках однієї галузі права або володіти комплексним характером [122, с. 415].

Керівник державної служби в державному органі відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» є посадовою особою, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [69]. Ознаками, що характеризують керівника державної служби, є: зайняття посади державної служби; зайняття вищої посади державної служби в державному органі (у цьому випадку маються на увазі не обов'язково посади категорії «А» (посади вищого корпусу), але й посади категорії «Б», як, наприклад, посада керівника апарату місцевої державної адміністрації належить до категорії «Б»; належність до його посадових обов'язків: 1) здійснення повноважень з питань державної служби та 2) організація роботи інших працівників [47, с. 148].

Слід зазначити, що керівник державної служби визначається у кожному державному органі, у залежності від статусу таких органів, їх юрисдикції та, в

окремих випадках, віднесення посад таких керівників до посад державної служби.

Таким чином, керівник державної служби в державному органі володіє:

- а) загальним правовим статусом громадянина України; б) галузевим правовим статусом у межах службового права – статусом державного службовця;
- в) спеціальним правовим статусом у межах службового права, якого опосередковано характером наданих повноважень – статусом керівника державної служби в державному органі.

Кожен рівень правового статусу характеризується певним об'ємом прав, обов'язків, обмежень, гарантій та відповідальності.

До визначення галузевого правового статусу державного службовця сформовано декілька підходів: а) вузький, який передбачає два/три елементи – права/свободи й обов'язки; б) вузький, який передбачає два/три елементи – права/свободи й обов'язки за наявності певних умов; в) розширювальний, який, окрім прав/свобод і обов'язків, передбачає додаткові елементи; г) двоаспектний, який передбачає одночасне виокремлення прихильниками цього підходу двох розумінь – широкого і вузького; д) правовий статус трактовано як певне становище особи у взаєминах з державою [8, с. 221]. Незалежно від обраного підходу до визначення правового статусу державного службовця, не всі потенційні можливості, яких йому надано, будуть реалізованими в конкретних державно-службових відносинах.

Нарівні з володінням галузевим правовим статусом державного службовця, керівникові державної служби в державному органі є притаманними усі ознаки, що детермінують його як суб'єкта державно-службових правовідносин: є суб'єктом службового права України; володіє галузевою правосуб'єктністю у сфері службового права; є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах; є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах; вступає в державно-службові правовідносини на основі

правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

Нормативно-правовою основою галузевого правового статусу державного службовця є положення: законів України «Про державну службу»[69], «Про запобігання корупції»[72], постанови Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці працівників державних органів»[99], «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» [56], «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [91] тощо, наказами Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади» [98], «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [73], «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» [96] тощо.

У зв'язку із цим, державний службовець, який є й керівником державної служби, має відповідати вимогам, заборонам і обмеженням, встановленим стосовно відповідної посади. Проте, варто зазначити, що такі вимоги, заборони й обмеження обумовлені передусім належністю посади до відповідної категорії посад державної служби, статусу державного органу та його юрисдикції. Крім того, керівникові державної служби як державному службовцеві належить уся сукупність прав та обов'язків. Хоча, призначення керівника державної служби здебільшого полягає у забезпеченні реалізації прав та перевірка виконання обов'язків іншими державними службовцями державного органу, це не виключає його права та обов'язки, а також необхідність їх належного дотримання та гарантування.

Державний службовець як суб'єкт державно-службових відносин, бере участь у цих правовідносинах на підставі правової норми, реалізуючи суб'єктивні юридичні права та виконуючи обов'язки у сфері державної служби

[16, с. 57]. При цьому, вступ в державно-службові відносини здійснюється на основі правових норм, які встановлюють основи правового статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них для забезпечення як приватного, так і державного інтересу. Крім того, державний службовець як суб'єкт конкретно-визначених державно-службових відносин наділений сукупністю встановлених прав та обов'язків, яких не слід ототожнювати з правами державного службовця, які характеризують елемент його правового статусу. Останні відображають об'єктивні права, яких надано державному службовцеві. Об'єктивне право – це абстрактно-загальні норми позитивного права, що передбачають для фактично різних суб'єктів права формально рівні юридичні умови і можливості для реалізації в конкретних правовідносинах їх правомірних цілей та інтересів – набуття і здійснення ними своїх конкретних, індивідуально-визначених суб'єктивних прав, створення і виконання ними своїх конкретних, індивідуально-визначених юридичних обов'язків [49, с. 508].

У свою чергу, суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний приватний інтерес, для задоволення якого особі надаються певні правові можливості. Можлива поведінка щодо реалізації об'єктивного права становитиме зміст суб'єктивного права. У конкретних правовідносинах суб'єктивні права реалізуються через правомочності уповноважених осіб: права на поведінку, права на вимагання, права на домагання, права на користування визначеними благами [136, с. 43].

Таким чином, права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин – це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

Як слушно зазначено В.В. Васильківською, виходячи із змісту, права державного службовця можна класифікувати в залежності від інтересів, що забезпечуються таким чином: а) особистісні, до яких віднесено: право на повагу

до своєї особистості, честі та гідності, справедливого і шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб, право на чітке визначення посадових обов'язків; б) соціальні, до яких віднесено: право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення, право на оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця, право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; в) професійні, до яких віднесено: право на професійне навчання, зокрема, за державні кошти, відповідно до потреб державного органу, право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів, право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках, право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом, право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі, висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; г) забезпечувальні, до яких віднесено: право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності, право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства, право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [12, с.288].

Керівник державної служби як державний службовець має право на: 1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов'язків; 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне

забезпечення; 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом; 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності [69] тощо. Представлений перелік прав не є вичерпним.

До основних обов'язків керівника державної служби як державного службовця належать: 1) дотримання Конституції та законів України; 2) дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) повага гідності людини, не допущення порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції тощо [69]. Перелік обов'язків також не є вичерпним та може конкретизуватись у положеннях про державні органи та посадових інструкціях.

Керівника державної служби в державному органі наділено спеціальним правовим статусом у рамках службового права. Виходячи із нормативно закріпленого визначення поняття «керівник державної служби в державному органі» [69], доходимо до висновку, що суб'єкт службового права, який набув розглядуваного спеціального правового статусу, характеризується такими ознаками: 1) його віднесено до посадових осіб державної служби; 2) він займає вищу посаду державної служби в державному органі; 3) його зобов'язано до виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень: а) із питань державної служби та б) організації роботи інших працівників у цьому органі.

Відмежування спеціального статусу керівника державної служби в державному органі від усіх інших державних службовців лежить у площині його спеціальної правосуб'єктності [122, с. 415]. Так, право на зайняття посади керівника державної служби в державному органі – елемент правоздатності суб'єктів службового права, які відповідають встановленим законодавством додатковим вимогам.

З аналізу положень ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державну службу» вбачається, що за загальним правилом керівником державної служби у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, є керівник відповідного органу, а в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

Спеціальні правила встановлюються стосовно окремих державних органів, зокрема Секретаріату Кабінету Міністрів України, в якому керівником державної служби є Державний секретар Кабінету Міністрів України; міністерств – державний секретар міністерства; місцевих державних адміністраціях – керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права), а керівник структурного підрозділу – зі статусом юридичної особи публічного права у такому підрозділі [69].

Поряд із цим, у правозастосовній практиці залишаються невирішеними проблеми визначення керівників державної служби в окремих державних органах. Так, наприклад, О.П. Рябченко доволі влучно порушує питання про визначення керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, за результатами вирішення якого виявляє наявність у чинному законодавстві взаємовиключних норм, якими урегульовано статус Міністра Кабінету Міністрів України як керівника державної служби [121, с. 92-93].

Н. Наулік та А. Горзов визначаючи правовий статус керівника державної служби в місцевій прокуратурі, зробили висновок, що безпосередній керівник державного службовця та керівник місцевої прокуратури – поняття тотожні, яких не можна розмежовувати, тобто державні службовці місцевої прокуратури безпосередньо підпорядковуються керівникові місцевої прокуратури [46, с. 100]. Це свідчить про витребуваність та актуальність визначення правового статусу керівника державної служби, а головне – її правозастосовну спрямованість.

Таким чином, суб'єкт службового права, що набув спеціального статусу керівника державної служби, має відмінну правосуб'єктність від інших державних службовців.

В аспекті дослідження правосуб'єктності керівника державної служби потребує дослідження ч. 3 ст. 17 Закону України «Про державну службу», якою встановлено право делегувати окремі повноваження керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів центрального органу виконавчої влади у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [69].

Слід зазначити, що право делегувати окремі повноваження з'явилося у керівника державної служби лише в 2019 р., що, як видається, пов'язано з початком проведення реорганізації окремих органів виконавчої влади, якої спрямовано на забезпечення їх функціонування у форматі єдиної юридичної

особи (наприклад, Державна податкова служба України, територіальні органи якої відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. № 893 [23] ліквідуються як юридичні особи публічного права).

У відповідності до п. 3 «Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади», до окремих повноважень керівника державної служби, які можуть бути делегованими, належать: проведення співбесід з кандидатами на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечення оприлюднення та передачі НАДС наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» та його умови; забезпечення своєчасного оприлюднення та передачі НАДС інформації про вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В» з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня для державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; надання відпусток державним службовцям, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», та відкликання їх із щорічної основної та додаткової відпустки; направлення державного службовця у службове відрядження в межах України; здійснення планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у разі, коли володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до Закону України «Про державну службу»; забезпечення організації підвищення кваліфікації державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; попередження державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», про звільнення та повідомлення таким державним службовцям про зміну істотних умов державної служби; присвоєння чергових рангів державним службовцям, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» тощо [88].

Таким чином, делегування повноважень керівника державної служби допускається до повноважень допоміжного типу, здійснення яких наближено до державних службовців. Змістовний аналіз цих повноважень свідчить, що можуть делегуватися забезпечувальні повноваження та деякі кадрові повноваження керівника державної служби. Фактичним відображенням делегування є наказ/розпорядження керівника державної служби, яким визначено: обсяг делегованих повноважень, вид (делегування), термін делегування (безстроковий або строковий). При цьому, за керівником державної служби, яким делеговано повноваження, залишається право достроково припинити делеговані повноваження за власною ініціативою або у разі неможливості здійснення делегованих повноважень з об'єктивних причин), письмово (в електронній або паперовій формі), повідомивши про це особі, якій делеговано повноваження. Дострокове припинення делегованих повноважень оформляється наказом/розпорядженням керівника державної служби [88].

При віднесенні керівника державної служби в державному органі до посадових осіб, необхідно виходити із правозастосовної практики, яка свідчить, що головним критерієм віднесення особи (у цьому разі – державного службовця) до кола посадових осіб є наявність у неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. У загальному значенні, під адміністративно-господарськими функціями розуміються обов'язки щодо управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо), а підорганізаційно-розпорядчими – обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності [142].

Законом України «Про державну службу» 1993 р. до «посадових осіб» було віднесено керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та

консультативно-дорадчих функцій [70]. Враховуючи зазначене, доходимо до висновку, що кожен керівник державної служби в державному органі є посадовою особою, яку уповноважено на здійснення організаційно-розпорядчих функцій, але не кожна посадова особа є керівником державної служби в державному органі.

Щодо заміщення вищої посади державної служби в державному органі, то поняття «вища посада» не використовується у службовому законодавстві. Загальноприйнятим є те, що посада державної служби характеризується такими ознаками: є складовою штатного розпису державного органу; має уставний характер; утворюється у спеціальному порядку, що закріплюється на нормативному рівні; детермінується через встановлене коло обов'язків і прав; опосередковує здійснення повноважень особою, яка займає посаду державної служби; є незалежною від конкретного державного службовця, що займає посаду державної служби; опосередковує відповідний рівень оплати [1]. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про державну службу» [69], посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців. Не вдаючись до дублювання нормативних приписів службового законодавства, можна припустити, що: у випадку наявності у державному органі посад, яких віднесено до різних категорій, вищу посаду в державному органі буде займати той державний службовець, який заміщує посаду категорії «А» (за наявності) або категорії «Б» (за відсутності посад, яких віднесено до категорії «А»); у разі наявності у державному органі посад, яких віднесено до однієї категорії, вищу посаду займатиме той державний службовець, посаду якого віднесено до вищої підкатегорії.

Виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень із питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому

органі, як ознака правового статусу керівника державної служби в державному органі, має прояв у наступному. Першочергово слід зазначити, що обов'язки державного службовця є мірою належної поведінки у сфері державної служби, якої встановлено державою [24, с. 154]. Наявність спеціальних обов'язків опосередковує, крім іншого, наявність спеціального правового статусу у керівника державної служби в державному органі. При цьому, спеціальні обов'язки різнитимуться в залежності від державного органу, в якому працює керівник державної служби, а також займаної ним посади.

Як слушно зазначає Р.В. Негара, перелік спеціальних обов'язків, що є змістом відповідних повноважень, є невичерпним, оскільки керівник державної служби здійснює інші повноваження відповідно до Закону України «Про державну службу» й інших законів України (п. 13 ч. 2 ст. 17), отже, це свідчить про те, що всі повноваження керівника державної служби визначаються саме законами [47, с. 148].

Враховуючи це, а також кількісний склад повноважень керівника державної служби, необхідною є їх класифікація. Наприклад, І.Л. Олійник, поклавши в основу групування повноважень вид функцій, який керівник органу державного управління вправі та зобов'язаний виконувати, класифікує повноваження останніх на повноваження, пов'язані зі: збором, обробкою, аналізом інформації, передачею її іншим органам (інформування громадськості та засобів масової інформації про свою діяльність, прийняті рішення тощо); формуванням системи, яка керує та якою керують, тобто повноваження організації (призначає осіб на посади державної служби та звільнення їх з посад тощо); регулюванням управлінських процесів (встановлення правил, якими регулюються ті чи інші процеси, відносини, поведінка осіб); безпосереднім керівництвом – вплив на зміст діяльності суб'єкта, яким управляють для досягнення відповідної мети; координацією дій, рішень (координація зусиль галузевих систем управління в реалізації міжгалузевих державних і регіональних програм державного управління; об'єднанням та забезпеченням організаційної єдності функціонування галузевих систем

управління; плануванням через визначення напрямів, темпів розвитку тих чи інших процесів); стимулюванням, що має прояв у тому, що керівник органу державної влади приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців тощо; здійсненням державного контролю, нагляду; обліком (вироблення та фіксація даних про наявність ресурсів (матеріальних, людських тощо), про результати виконаних планів та інших управлінських рішень тощо) [51, с. 83].

Доцільним видається здійснення класифікації повноважень керівника державної служби, змістом яких є спеціальні обов'язки, залежно від їх функціонального призначення таким чином:

1) забезпечувальні повноваження, яких спрямовано на створення належних засад функціонування державного органу (наприклад, створення належних для роботи умов та їх матеріально-технічне забезпечення; виконання функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями, тощо);

2) кадрові повноваження, яких спрямовано на формування штату державного органу та спрямування службової кар'єри підпорядкованих державних службовців (наприклад, забезпечення планування службової кар'єри, планового заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами щодо професійної компетентності та стимулювання просування по службі; призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільнення з таких посад відповідно до законодавства; укладення та розривання контракту про проходження державної служби тощо);

3) контрольно-наглядові повноваження, яких спрямовано на дотримання належного стану законності та дисципліни в державному органі (наприклад, здійснення контролю за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі та умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення); розгляд скарг на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; прийняття у межах

наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» і т.д.).

Безпосередньо здійснюючи надані повноваження у сфері державної служби керівник державної служби державного органу бере участь у державно-службових відносинах. При цьому керівник державної служби державного органу у цих відносинах є лідируючим суб'єктом, якому державою надано широкі права та обов'язки у сфері державної служби.

Необхідно також враховувати, що керівник державної служби державного органу як головний суб'єкт управління державною службою в конкретному державному органі фактично вирішує усі питання стосовно вступу, проходження та припинення державної служби іншими державними службовцями. У науковій літературі влучно підкреслюється, що компетенцію керівника державної служби спрямовано на забезпечення керованості діяльністю державних службовців державного органу, а більшість повноважень керівника державної служби безпосередньо пов'язана з вирішенням питань щодо призначення на посади, проходження служби та звільнення з посад категорій «Б» і «В» [45, с. 160].

Враховуючи виокремлені вище види повноважень керівника державної служби (зокрема, забезпечувальні, кадрові та контрольно-наглядові), видається за можливе виокремлення таких груп державно-службових відносин за участю керівника державної служби державного органу:

1) державно-службові відносини, пов'язані з організацією державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення посадових прав та обов'язків державних службовців шляхом затвердження посадових інструкцій; державно-службові правовідносини щодо забезпечення планування службової кар'єри державних службовців; державно-службові правовідносини щодо забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців державного органу тощо);

2) державно-службові відносини, пов'язані з проходженням державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В»; укладання та розривання контрактів про проходження державної служби; прийняття Присяги державного службовця тощо);

3) державно-службові відносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, державно-службові правовідносини оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, щодо соціально-побутового забезпечення, щодо притягнення до юридичної відповідальності державного службовця тощо).

Склад державно-службових відносин, в яких бере участь керівник державної служби державного органу, надає можливість вирізнити специфічні ознаки, що характеризують керівника державної служби як учасника державно-службових відносин. Йдеться, зокрема, про такі ознаки: 1) є лідируючим суб'єктом, який наділяється спеціальними правами та обов'язками у сфері державної служби; 2) набуває правосуб'єктності з моменту зайняття посади державної служби державного органу, яка є вищою посадою державної служби у цьому органі; 3) володіє сукупністю спеціальних прав та обов'язків щодо організації державної служби інших державних службовців державного органу; 4) виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування відповідного обсягу державно-владних повноважень тощо.

У цій частині дослідження встановлено, що статус керівника державної служби в державному органі є спеціальним статусом у межах службового права, яким детерміновано набуття державним службовцем таких ознак: 1) його віднесено до посадових осіб державної служби; 2) він займає вищу посаду державної служби в державному органі; 3) його зобов'язано до виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень з: а) питань державної служби та б) організації роботи інших працівників у цьому органі.

Класифіковано повноваження керівника державної служби в державному органі, змістом яких є спеціальні обов'язки залежно від їх функціонального призначення шляхом виокремлення: 1) забезпечувальних повноважень, яких спрямовано на створення належних засад функціонування державного органу; 2) кадрових повноважень, яких спрямовано на формування штату державного органу та спрямування службової кар'єри підпорядкованих державних службовців; 3) контрольно-наглядових повноважень, яких спрямовано на дотримання належного стану законності та дисципліни в державному органі.

Виокремлено групи державно-службових відносин, суб'єктом яких є керівник державної служби в державному органі як суб'єкт управління державною службою: 1) державно-службові правовідносини, пов'язані з організацією державної служби; 2) державно-службові правовідносини, пов'язані з реалізацією права на державну службу; 3) державно-службові правовідносини, пов'язані з проходженням державної служби; 4) державно-службові правовідносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця.

2.5. Служба управління персоналом як суб'єкт державно-службових відносин

Управління персоналом є елементом соціально-трудових відносин, що пронизує діяльність будь-якого підприємства, враховуючи державний орган. Під управлінням персоналом розуміється хронологічно упорядкована сукупність дій або впливів на персонал установи або його окремі групи, якої спрямовано на забезпечення балансу інтересів, прагнень і мотивів службовців та цілей діяльності установи. Такі технології є формою практичної реалізації сучасної гуманістичної парадигми управління й у практиці управління є як алгоритмом дій керівників різного рівня [37].

Багатоаспектність сфери управління персоналом опосередковує потребу виокремлення основних підходів до цього явища у сфері службових відносин, а

саме: 1) класово-антагоністичний підхід, за якого службові відносини будуються на ідеї експлуатації, яка є джерелом отримання додаткової вартості; 2) організаційно-нормативний підхід, який пов'язує службові відносини з продуктивністю праці та економічним примусом, матеріальним стимулюванням на основі нормування та наукової організації праці без урахування потреб соціального розвитку працівників і забезпечення їх соціального захисту; 3) соціокультурний підхід, відповідно до якого службові відносини ґрунтуються на дотриманні моральних принципів, неприпустимості примусової праці, необхідності трудового виховання, застосування соціокультурних важелів впливу; 4) соціопсихологічний підхід, за якого якість службових відносин пов'язується з одночасним удосконаленням оцінки та матеріального стимулювання праці через поліпшення соціально-психологічного клімату, урахування потреб працівників, зокрема щодо поліпшення умов праці, її безпеки, організації професійного навчання, підвищення кваліфікації [126, с. 90].

Зміна підходів до службових взаємовідносин між управлінською структурою та службовцями корелюється з розвитком суспільних відносин, трансформацією правової системи та впровадження людиноцентриського підходу правового регулювання.

Як наслідок, на сучасному етапі управління державною службою здійснюється на підставі концепту адміністративного менеджменту. Як слушно зазначено Є.І. Білокур, поняття «адміністративного менеджменту» відображає особливий, запозичений із бізнесу стиль управління у публічній сфері, побудований на засадах змагальності та відкритості і зорієнтований на критерії ефективності, результативності, рентабельності та якості послуг для населення. Новий публічний менеджмент апелює до наближення управління до людей, суспільства та спрямований на подолання бюрократичних крайнощів через запровадження елементів бізнес-менеджменту, звернення до властивої йому раціональності [11, с. 56]. При цьому, специфіка використання ідеї адміністративного менеджменту на державній службі полягає у відмінностях

між публічним та приватним секторами. Основним є те, що ресурсним компонентом системи менеджменту державної установи є державний службовець, діяльність якого специфікується різноманітністю цілей, технологією служби, неможливістю виокремлення залежності між внеском і результатом. Крім того, відмінності охоплюють такі аспекти, як: системи персоналу, обмеженість прийняття управлінських рішень нормативним регулюванням, велике число обмежень для державних службовців, критерії ухвалення рішень, здатність планувати свою діяльність та методи оцінки результатів діяльності [9, с. 9].

Указані тенденції є притаманними і управлінню персоналом на державній службі. Найбільш яскраво вони вплинули на переоцінку принципів діяльності служб управління персоналом як суб'єкта, основним призначенням якого є забезпечення та спрямування діяльності державних службовців.

Загалом, статус служб управління персоналом як суб'єкта управління державною службою передбачено п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про державну службу» [69]). Використання в зазначеному положенні поняття «служба управління персоналом» у множині підкреслює обов'язковість їх утворення в усіх державних органах у тому чи іншому вигляді, відповідно до положень законодавства про державну службу. Крім того, поняття «служба управління персоналом» може бути використано для позначення: а) структурного підрозділу державного органу; б) посади спеціаліста з питань персоналу [97].

Визначення сутнісних ознак служби управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин доцільно здійснити на підставі аналізу: 1) правового статусу цього суб'єкта державно-службового права та 2) вихідних засад участі в державно-службових відносинах.

У відповідності до ч. 3 ст. 18 Закону України «Про державну службу» служба управління персоналом у питаннях реалізації державної політики у сфері державної служби керується Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких

надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби [69].

Конкретизуючи зазначене положення, можна зазначити, що нормативно-правову основу правового статусу служби управління персоналом становлять: Закони України «Про державну службу» [69], «Про запобігання корупції» [72], Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, якого затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246[90], Порядок присвоєння рангів державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306 [56], Типове положення про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47 [97], Порядок стажування державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48 [93], Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 р. № 64 [85] тощо.

Нормативно-правовою основою статусу служби управління персоналом конкретного державного органу є положення про службу управління персоналом (або посадова інструкція у разі, якщо вводиться посада спеціаліста з питань персоналу), яке затверджується згідно з п. 4 Типового положення про службу управління персоналом державного органу керівником державного органу. Прикладами можуть бути: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України «Про затвердження Положення про департамент управління персоналом» [79], Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства аграрної політики та продовольства України» [76].

Слід акцентувати увагу на тому, що при затвердженні положення про службу управління персоналом йдеться не про керівника державної служби

державного органу, а про керівника державного органу, оскільки не завжди керівник державного органу є й керівником державної служби державного органу. Наприклад, керівником державного органу в міністерствах є міністр (згідно з п. 1 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади» міністр як керівник міністерства очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю), а керівником державної служби в міністерстві є державний секретар міністерства [118]. Інакше кажучи, в таких випадках положення про службу управління персоналом затверджуватиме міністр, а підпорядковуватиметься служба управління персоналом державному секретареві міністерства.

Ця неузгодженість хоча і не є критичною в аспекті організації та діяльності служби управління персоналом, її взаємодії з керівником державного органу та керівником державної служби державного органу (у разі, якщо ці посади не співпадають), але потребує усунення, зокрема шляхом встановлення, що положення про службу управління персоналом державного органу затверджується керівником державної служби державного органу.

Щодо мети функціонування служби управління персоналом, то відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про державну службу», вона полягає у забезпеченні здійснення керівником державної служби своїх повноважень. Це фактично є єдиною метою утворення та функціонування служби управління персоналом, а також пояснює вимогу прямої підпорядкованості служби управління персоналом керівникові державної служби.

Для деталізації мети функціонування служби управління персоналом, службовим законодавством визначено основні завдання цього суб'єкта управління державною службою, а саме: 1) реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; 2) добір персоналу державного органу; 3) планування та організація заходів із питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; 4) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладення та розривання контрактів про проходження державної служби тощо

[69]. Відповідно до п. 1 розділу 2 Типового положення про службу управління персоналом державного органу, окрім вищезазначених, до основних завдань служби управління персоналом зараховано: а) прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; б) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; в) організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; г) забезпечення організаційного розвитку державного органу тощо [97].

Слід зазначити, що відповідно до «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» одним із напрямків реформування визначено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами [22]. Як наслідок, на офіційному сайті НАДС як завдання виокремлено впровадження в діяльність сучасних методів та інструментів управління персоналом на державній службі, що має прояв у: розробці HR-стратегії державного органу, колективного договору, що гарантують працівникам можливість долучитися до прийняття важливих рішень в державному органі; підвищенні мотивації і прихильності персоналу; підвищенні професійної компетентності державних службовців, розширенні бази умінь та навичок, складанні індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця та визначенні вимог до рівня його професійної компетентності тощо [138]. Хоча означене не має юридичного підґрунтя, проте виконання реформаторських положень лежить у площині дотримання міжнародних стандартів публічного адміністрування у цілому.

Для визначення фактичного стану виконання поставлених завдань перед службою управління персоналом розроблено Методологію визначення спроможності служб управління персоналом державних органів [43]. Для того, щоб визначити спроможність конкретної служби управління персоналом, вносяться відомості, що стосуються: 1) фактичної та штатної чисельності служб управління персоналом державних органів; 2) матеріально-технічного забезпечення, що є необхідним для належного виконання завдань і функцій,

покладених на службу управління персоналом; 3) підвищення рівня професійної компетентності працівниками служби управління персоналом; 4) кількісного та якісного складу працівників відповідних державних органів; 5) середньої кількості кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» та «В». Для зменшення рівня суб'єктивної оцінки з боку служб управління персоналом, необхідно подавати підтверджуючу інформацію (наприклад, інформаційну довідку, перелік заходів).

На підставі отриманих відомостей здійснюється оцінка виконання основних завдань і функцій служби управління персоналом через детермінацію:

забезпечення реалізації заходів, передбачених стратегічними документами, виконавцем яких визначено службу управління персоналом (наприклад, Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року; План пріоритетних дій Уряду на 2018 рік);

забезпечення організаційного розвитку державного органу (наприклад, організація роботи щодо розробки структури державного органу, опрацювання штатного розпису, контроль за розробленням положень про структурні підрозділи, посадових інструкцій, внесення керівникові пропозицій з питань удосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту);

добір персоналу державного органу (наприклад, проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби, вивчення потреб у персоналі на вакантні посади, розроблення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В»);

заохочення працівників до службової кар'єри (організація роботи щодо мотивації персоналу, підготовка документів щодо заохочення та нагородження персоналу державними нагородами, відомчими заохочувальними відзнаками, ведення відповідного обліку, забезпечення планування службової кар'єри тощо);

прогнозування розвитку персоналу та підвищення рівня професійної компетентності (наприклад, організація роботи щодо проведення внутрішніх

навчань, проходження стажування, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців);

здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту (наприклад, ведення встановленої звітно-облікової документації, підготовка державної статистичної звітності з кадрових питань, аналіз кількісного та якісного складу державних службовців);

документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення (забезпечення підготовки матеріалів щодо призначення на посади та звільнення персоналу державного органу, обчислення стажу роботи та стажу державної служби, здійснення контролю за встановленням надбавок за вислугу років, формування графіка відпусток, здійснення роботи щодо заповнення, обліку і зберігання трудових книжок та особових справ) [43].

Компетенція служби управління персоналом державного органу як елемент правового статусу складається із сукупності визначених службовим законодавством повноважень у сфері державної служби, зміст яких дотичний до виконання функціонального призначення цього органу.

Системний аналіз положень Закону України «Про державну службу» свідчить, що служба управління персоналом, окрім повноважень, визначених ст. 18, здійснює також: організацію складення Присяги державного службовця особою, якої уперше призначено на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією (ч. 6 ст. 31, ч. 2 ст. 36); складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (ст. 49); передачу справ і майна державним службовцем, що звільняється (ч. 2 ст. 89) тощо [69].

Окрім того, додатково повноваження служби управління персоналом визначаються іншими актами службового законодавства. Наприклад, положеннями «Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» встановлено, що служба управління персоналом здійснює: оприлюднення оголошення про проведення конкурсу на зайняття посад

категорії «Б» і «В» (п. 11); представник служби управління персоналом бере участь у складі конкурсної комісії (п. 15); повідомляє кандидатам про результати етапів проведення конкурсу, дати проведення етапів конкурсу, результати конкурсу тощо; забезпечує оприлюднення інформації про результати конкурсу (п. 59¹); ведення реєстру кандидатів, запропонованих Комісією або конкурсною комісією для визначення переможця (переможців) конкурсу (п. 61) тощо [90].

На рівні Типового положення про службу управління персоналом виокремлено більшість повноважень цього суб'єкта [97]. Доцільним видається класифікація повноважень служби управління персоналом залежно від державно-службових відносин, у межах яких вони можуть бути реалізованими шляхом виокремлення:

1) повноважень, що реалізуються у межах державно-службових відносин, пов'язаних з організацією державної служби (наприклад, організація роботи щодо розробки структури державного органу; розробка і участь у розробці проектів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби; внесення пропозицій керівникові державної служби з питань удосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту; проведення роботи щодо створення сприятливого організаційного та психологічного клімату, формування корпоративної культури у колективі, розв'язання конфліктних ситуацій тощо);

2) повноважень, що реалізуються у межах державно-службових відносин, пов'язаних з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, перевірка дотримання вимог законодавства про працю та державну службу, правил внутрішнього службового розпорядку в державному органі; організація проведення внутрішніх навчань державних службовців апарату державного органу; складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності за результатами оцінювання службової діяльності разом із державним службовцем; розгляд пропозиції та підготовка документів щодо заохочення та нагородження персоналу державними нагородами, відомчими

заохочувальними відзнаками, ведення відповідного обліку; здійснює контроль за встановленням надбавок за вислугу років тощо);

З) повноважень, що реалізуються у межах державно-службових відносин, пов'язаних з проходженням державної служби (наприклад, прийняття документів від кандидатів на посаду державної служби, перевірка їх на відповідність установленим законом вимогам та повідомлення кандидатів про результати такої перевірки, здійснення інших заходів щодо організації конкурсного відбору; надсилання кандидатам на зайняття вакантних посад державної служби письмових повідомлень про результати конкурсу; забезпечення планування службової кар'єри, планомірного заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулювання просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; організація роботи щодо стажування державних службовців та молоді тощо).

Таким чином, перелік повноважень служби управління персоналом: а) не є вичерпним, що допускає існування й інших повноважень, визначених державно-службовим та трудовим законодавством; б) є доповненням та деталізацією повноважень керівника державної служби; в) виходить за межі сфери державної служби, оскільки поширюються на працівників державних органів, які не є державними службовцями.

Щодо порядку утворення та підпорядкування служби управління персоналом як елементу правового статусу, слід зазначити таке. Первинно служба управління персоналом у державному органі утворюється залежно від чисельності персоналу з прямим підпорядкуванням керівникові державної служби (ч. 1 ст. 18 Закону України «Про державну службу») [69] з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. При цьому, обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу у тому разі, якщо йдеться про державний орган,

чисельність якого становить менше 10 осіб (абз. 2 п. 1 розділу 1 Типового положення про службу управління персоналом) [97].

Водночас, варто відмітити рекомендаційний характер зазначених положень, адже структуру та штатну чисельність працівників державних органів, як правило, визначають їх керівники у межах бюджетних асигнувань, виділених на їх утримання. При цьому, не завжди визначення складу та структури державних органів належить до повноважень керівників державної служби державного органу. Так, наприклад, структуру апарату міністерства затверджує міністр (ч. 3 ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [118]), а склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [102]).

Службу управління персоналом організаційно очолює керівник, який організовує планування роботи служби в державному органі та забезпечує виконання покладених на неї завдань і функцій; забезпечує планування службової кар'єри державних службовців; забезпечує планування навчання персоналу державного органу; вносить керівникові державної служби пропозиції щодо штатної чисельності, структури та штатного розпису державного органу, призначення, звільнення з посади, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників державного органу; визначає розподіл обов'язків між працівниками служби управління персоналом, координує та контролює їх діяльність; організовує та скликає наради з питань, що належать до компетенції служби управління персоналом; підписує акт передачі справ і майна, у разі звільнення державного службовця з посади чи переведення на іншу посаду, разом з уповноваженою особою та державним службовцем, який звільняється, тощо [7].

Перед тим, як перейти до аналізу статусу служби управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин, доцільно звернути увагу на практику підвищення ефективності реалізації компетенції цього суб'єкта управління державною службою. Як уже згадувалося попередньо, на тлі

трансформації принципів управління персоналом у державному органі активно впроваджуються елементи адміністративного менеджменту у функціонування державних органів. За таких умов НАДС було ініційовано проект виокремлення кращих практик управління персоналом у державних органах, що відображено в Наказі «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом»» [74]. Метою такої ініціативи є впровадження в державних органах кращих практик, досвіду у сфері управління персоналом на державній службі, популяризація сучасних інструментів та технологій з управління персоналом, підвищення престижу діяльності служб управління персоналом державних органів, відзначення переможців Конкурсу, демонстрація їх досягнень та професійного розвитку.

Доречним видається звернути увагу на окремі практики служб управління персоналом, яких було визнано кращими.

Наприклад, у контексті адаптації державних службовців, яких було уперше призначено на посаду, у 2018 р. сектором управління персоналом апарату районної державної адміністрації запропоновано призначати наставника для таких державних службовців за допомогою новітніх методів менеджменту: менторингу та коучингу. Щоб набути статусу наставника, державний службовець має відповідати деяким критеріям: мати досвід роботи на посаді державної служби не менше одного року та бути рекомендованим керівником державної служби. Такі наставники повинні не лише надавати консультацію з робочих питань, але й: надавати допомогу у вирішенні нагальних проблем; розробляти графік зустрічей зі співробітниками інших структурних підрозділів, що погоджується з безпосереднім керівником (колегам видається бланк із переліком питань, за якими співробітники можуть оцінити рівень адаптації призначеного) тощо [33].

У контексті протидії поширенню пандемії COVID – 19, актуально звернути увагу на кращу практику служби управління персоналом в аспекті організації віддаленої роботи в державному органі. Наприклад, у 2020 р. організацію віддаленої роботи в апараті Сумської обласної державної

адміністрації було поділено на дві частини: 1) нормативне врегулювання питання та 2) комунікаційна кампанія щодо застосування такої роботи. Наслідком першого, стало прийняття рішення «Про додаткові заходи щодо забезпечення функціонування апарату Сумської обласної державної адміністрації у період карантину», яким затверджено форму повідомлення про наявність практичної та технічної можливості дистанційної роботи працівника, що подається за ініціативи державного службовця на розгляд безпосередньому керівнику та керівникові самостійного структурного підрозділу. Крім того, було затверджено графік дистанційної роботи, розроблено перелік завдань за посадою та їх здійснено їх погодження, а також встановлено строки виконання. Передбачена можливість виконання усіх цих дій дистанційно. До комунікаційних заходів віднесено тих, що стосувалися встановлення гнучкого режиму роботи, організації дистанційного виконання службових завдань та питань застосування інструментів кадрового менеджменту. Перевага такої моделі несення державної служби полягає в тому, що вона не потребує спеціального технічного забезпечення чи додаткового фінансування для впровадження віддаленої роботи працівників органу. Натомість інструкції та комунікаційна підтримка дозволили забезпечити ефективне виконання завдань держави за межами адміністративної будівлі [34].

Таким чином, нормативно відсутні зміни в детермінації правового статусу служб управління персоналом в державному органі не означають можливості наслідування цими суб'єктами управління державною службою міжнародних тенденцій управління у публічному секторі.

Щодо визначення специфіки статусу служби управління персоналом як суб'єкта державно-службових правовідносин, то її опосередковано залученням служби управління персоналом до широкого спектра державно-службових відносин. Йдеться про державно-службові правовідносини, яких пов'язано з: організацією державної служби, реалізацією правового статусу державного службовця, проходженням державної служби.

Участь служби управління персоналом у державно-службових відносинах різниться залежно від її ролі у них та взаємозв'язку з іншими учасниками цих відносин як суб'єкта, що 1) підпорядкований керівникові державної служби в державному органі; 2) наділений повноваженнями у сфері управління державною службою.

У першому випадку йдеться про державно-службові відносини внутрішньо-організаційного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та керівника державної служби в державному органі щодо забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень, реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі, яких визначено нормами службового законодавства. Об'єктом державно-службових відносин внутрішньо-організаційного характеру є діяльність служби управління персоналом у рамках соціальних зв'язків із приводу організації державної служби.

Службі управління персоналом як суб'єктові державно-службових відносин внутрішньо-організаційного характеру є притаманними такі ознаки:

1) є підпорядкованим суб'єктом, зміст та об'єм спеціальних прав та обов'язків якого визначаються на підставі уповноваженого суб'єкта (керівника державної служби в державному органі);

2) набуває правосуб'єктності з моменту прийняття рішення про утворення служби управління персоналом;

3) не може бути притягнуто до будь-якого виду юридичної відповідальності, у разі неналежного виконання повноважень чи порушення норм законодавства до відповідальності буде притягнуто державного службовця, який виконує функціональні обов'язки, покладені на службу управління персоналом;

4) підставою виникнення, зміни чи припинення участі у цих відносинах є зміна керівника державної служби в державному органі чи припинення або зміна правового статусу державного органу.

Щодо державно-службових відносин, в яких служба управління персоналом є уповноваженим суб'єктом управління державною службою, то це державно-службові відносини статусного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та державного службовця щодо проходження державної служби та забезпечення правового статусу останнього. Обов'язковими учасниками цих відносин є: державний службовець (або кандидат на зайняття посади державної служби) та служба управління персоналом. До ознак, які характеризують при цьому службу управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин, слід зарахувати:

1) є лідируючим суб'єктом, зміст та об'єм спеціальних прав та обов'язків якого визначається нормами службового права у відповідності до потреб державного органу та державних службовців цього державного органу;

2) набуває правосуб'єктності з моменту настання юридичної підстави участі у конкретно-визначених державно-службових відносинах (наприклад, прийняття рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби);

3) виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування відповідного обсягу державно-владних повноважень;

4) має спеціальні права щодо застосування стягнень та заохочень стосовно державного службовця тощо.

У цій частині дослідження встановлено, що зміна підходів до службових взаємовідносин між управлінською структурою та службовцями корелює з розвитком суспільних відносин, трансформацією правової системи та впровадженням людиноцентриського підходу правового регулювання. Охарактеризовано службу управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин крізь призму двох аспектів: 1) правового статусу цього суб'єкта службового права та 2) вихідних засад участі в державно-службових відносинах.

Класифіковано повноваження служби управління персоналом залежно від державно-службових відносин, у межах яких вони можуть бути реалізованими шляхом виокремлення: 1) повноважень, що реалізуються в межах державно-службових правовідносин, пов'язаних з організацією державної служби; 2) повноважень, що реалізуються в межах державно-службових правовідносин, пов'язаних з реалізацією правового статусу державного службовця; 3) повноважень, що реалізуються в межах державно-службових правовідносин, пов'язаних із проходженням державної служби.

Звернено увагу на практику підвищення ефективності реалізації компетенції служби управління персоналом, яка є можливою відповідно до міжнародних тенденцій управління у публічному секторі, без нормативних змін в детермінації правового статусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Балух Д.В. До визначення особливостей управління державною службою. Південноукраїнський правничий часопис. 2008. № 4. С. 123-127.
4. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 19 с.
5. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедури та особливості. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С.75-90.
6. Берлач. А.І. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 95-103.
7. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
8. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. О. : Фенікс, 2011. 540 с.
9. Білокур Є. І., Бєдний О.І., Панфілов О.Є., Залужний В.Г., Стець О.М. Адміністративний менеджмент: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Одеса : Фенікс, 2019. 55 с.
10. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.
11. Білокур Є. І. Щодо категорії «адміністративний менеджмент» у доктрині українського адміністративного права. Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 55-57.
12. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні. дис. ... канд.. юрид. наук. Одеса, 2018. 248 с.

13. Гаркуша А.Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби : дис.. ... канд.. юрид наук. Одеса, 2017. 248 с.

14. Гнидюк Н.А. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire*. *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 10. С. 74-77.

15. Гончарук Н.Т., Прудиус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 1-2. С. 42-51.

16. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 3. Ст. 57-64.

17. Даниленко А.П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 187-190.

18. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид наук. Одеса, 2017. 200 с.

19. Державне управління: словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

20. Державне управління в Україні / За ред. В. Б. Авер'янова. К. : Знання, 2009. 216 с.

21. Деякі питання оплати праці державних службовців податкових органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 р. № 1346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1346-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

22. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. Дата оновлення: 25.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

23. Деякі питання територіальних органів Державної податкової служби: постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

24. Дишлева І. Права та обов'язки державного службовця. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 6. С. 152-156.

25. Додаткова угода № 3 між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, про внесення змін до Угоди про фінансування програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні» (ENI/2016/039-569): Міжнародний документ від 29.10.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_018-20#Text (дата звернення: 10.10.2020 р.).

26. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с

27. Зайченко О. І., Кузнецова В. І. Управління людськими ресурсами: навч. пос. / за наук. ред. О. І. Зайченко. Івано-Франківськ, «Лілея-НВ», 2015. 232 с.

28. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 15.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

29. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2000. 19 с.

30. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 10.10.2020 р.).

31. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

32. Кравцова Т.М., Солонар. А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
33. Кращі практики управління персоналом. 2018 р. Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі НАДС. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/vseukrayinskij-konkurs-krashchi-praktiki-upravlinnya-personalom> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
34. Кращі практики управління персоналом. 2020 р. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/vseukrayinskij-konkurs-krashchi-praktiki-upravlinnya-personalom> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
35. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.К. Колпаков. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
36. Латинін М.А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.
37. Лихолобов Е.А. Технології управління персоналом в контексті формування організаційної поведінки. *Управління проектами та розвиток виробництва*. 2011. № 2. С. 64-71.
38. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Видав-во «Атіка», 2003. 576 с.
39. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
40. Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи: Міжнародний документ від 27.05.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_046#Text (дата звернення: 10.10.2020 р.).

41. Меморандум про співпрацю між Офісом Президента України, Міністерством освіти і науки України, НАДС та Комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 23.06.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82/monkomitetnads.pdf> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

42. Меморандум про співробітництво між НАДС, Консультативною місією ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні та Міністерством внутрішніх справ. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82/kmes.pdf> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

43. Методологія визначення спроможності служб управління персоналом державних органів. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/analitika-ta-doslidzhennya-z-pitan-upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

44. Могильний О. М. Державне регулювання економіки: [навч. посібник для студ. вищих навч. закл.]. К. : ІПК ДСЗУ, 2006. 490 с.

45. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

46. Наулік Н., Горзов А. Особливості правового статусу керівника державної служби в місцевій прокуратурі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 1. С. 96–101.

47. Негара Р.В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30 (69) № 4. С. 146-153.
48. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22). С. 127–133.
49. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М.: Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.
50. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. К. : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
51. Олійник І.Л. Компетенція керівників державної служби в державному органі. *Європейські перспективи*. 2012. № 4 (1). С. 79–84.
52. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
53. Панова Н.С. Правовий статус комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 50–54.
54. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
55. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 р. № 528. Дата оновлення: 16.06.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).
56. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).
57. Питання управління державною службою в Україні: Указ Президента України від 18.07.2011 р. № 769/2011. Дата оновлення: 26.09.2019

р. [URL:https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/769/2011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/769/2011#Text) (дата звернення: 01.09.2020 р.).

58. План діяльності Національного агентства України з питань державної служби на 2019 р. URL: <https://nads.gov.ua/plani-ta-zviti> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

59. План діяльності Національного агентства України з питань державної служби на 2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/plani-ta-zviti> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

60. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Дата оновлення: 07.05.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

61. Посібник для керівників державної служби / за заг. ред. Н. Алюшиної. Київ: ТОВ «ВІСТКА», 2020. 422 с.

62. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02. 2014 р. №794-VII. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

63. Про Українську школу урядування. Офіційний веб-сайт Української школи урядування. URL: <https://usg.org.ua/pro-ukrayinsku-shkolu-uryaduvannya-2/> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

64. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 21.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

65. Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.1998 р. № 499. Втрата чинності від 19.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/499-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

66. Про визначення відповідальної особи за оприлюднення інформації у формі відкритих даних: Наказ НАДС від 26.02.2021 р. № 33-21. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-viznachennya-vidpovidalnoyi-osobi-za-oprilyudnennya-informaciyi-u-formi-vidkritih-danih> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

67. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 26.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

68. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#top> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

69. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/conv#n290> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

70. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. Втратив чинність від 28.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20120612/sps#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

71. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення проходження державної служби від 26.06.2020 р. № 3748. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69288 (дата звернення 23.10.2020 р.).

72. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

73. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

74. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом»: Наказ Національного агентства України з

питань державної служби від 03.09.2018 р. № 212-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1075-18#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

75. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 р. Втрата чинності від 19.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180-2007-%D0%BF> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

76. Про затвердження Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10.02.2017 р. № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0051730-17#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

77. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-п#n9> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

78. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. Дата оновлення: 20.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

79. Про затвердження Положення про департамент управління персоналом: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 17.01.2020 р. № 22. Дата оновлення: 01.09.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0022915-20#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

80. Про затвердження Положення про колегію Національного агентства України з питань державної служби: наказ НАДС від 10.09.2015 р. Дата оновлення: 11.06.2018 р. URL: https://nads.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/polozhennya_kolegiya_11.06.2018.pdf (дата звернення: 10.10.2020 р.).

81. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ НАДС від 21.05.2015 р. Дата оновлення 01.10.2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0600-15> .

82. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення: 02.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

83. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564. Втрата чинності від 21.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

84. Про затвердження Положення про умови матеріального забезпечення осіб, направлених за кордон на навчання та стажування: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.1996 р. № 287. Дата оновлення: 18.04.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-96-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

85. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16#Text> (дата звернення 10.10.2020 р.).

86. Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах з обміну досвідом: Наказ Національного агентства з питань державної служби

України від 12.12.2019 р. № 227-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1289-19#Text>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

87. Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2019 № 906.URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-п#n11> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

88. Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1041. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

89. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

90. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

91. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. Дата оновлення: 22.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

92. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Дата оновлення: 19.03.2019 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

93. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#Text> (дата звернення 10.10.2020 р.).

94. Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 р. № 306. Дата оновлення: 12.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

95. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від від 18 липня 2007 р. № 950. Дата оновлення: 30.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

96. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. Дата оновлення 27.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text>(дата звернення : 10.10.2020 р.).

97. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національне агентство України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. Дата оновлення: 27.10.2020 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

98. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2016 № 277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

99. Про затвердження Умов оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України; Умови від 24.12.2019 № 1169.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1169-2019-%D0%BF#n9> (дата звернення 10.10.2020 р.).

100. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z393-96#Text> (дата звернення : 10.10.2020 р.).

101. Про звільнення Овчаренко І.І. з посади першого заступника Голови Національного агентства України з питань державної служби: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 р. № 1507-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1507-2020-%D1%80#Text>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

102. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 06.12.2020 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

103. Про оголошення конкурсу на зайняття посади державного секретаря Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.01.2020 р. № 5-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2020-%D1%80#Text>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

104. Про оголошення конкурсу на зайняття посади категорії «А» керівника Секретаріату Центральної виборчої комісії: розпорядження Центральної виборчої комісії від 27.02.2020 р. № 7.URL: <https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/informaciya-pro-konkursi> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

105. Про оголошення повторного конкурсу на зайняття посади Голови Державної регуляторної служби: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.01.2020 р. № 6-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2020-%D1%80#Text> (дата звернення:10.10.2020 р.).

106. Про оголошення повторного конкурсу на зайняття посади державної служби категорії «А»: наказ Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 03.02.2020 р. № 5. URL: <https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/informaciya-pro-konkursi> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

107. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-IX. Дата оновлення : 18.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

108. Про преміювання у червні 2020 року: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 10.07.2020 р. № 107-20. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-premiyuvannya-u-cherвні-2020-roku> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

109. Про призначення комісії для проведення попередніх випробувань: Наказ НАДС від 18.01.2019 р. № 6-19. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-priznachennya-komisiyi-dlya-provedennya-poperednih-viprobuvan> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

110. Про призначення осіб, відповідальних за забезпечення захисту інформації та контролю за ним в Інформаційній системі управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати (HRMIS): Наказ НАДС від 27.07.2020 р. № 135-20. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-priznachennya-osib-vidpovidalnih-za-zabezpechennya-zahistu-informaciyi-ta-kontrolyu-za-nim-v-informacijnij-sistemi-upravlinnya-lyudskimi-resursami-ta-narahuvannya-zarobitnoyi-plati-hrmis> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

111. Про присвоєння Тригубу В.В. третього рангу державного службовця: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.02.2021 р. № 93-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

112. Про притягнення до дисциплінарної відповідальності: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1616-р.

URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-2020-%D1%80#Text>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

113. Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України від 11.02.2000 р. Втрата чинності: 19.04.2010 р.URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/2000> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

114. Про розподіл обов'язків та повноважень між Головою НАДС та його заступниками: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 04.08.2020 р. № 145-20. URL:<https://nads.gov.ua/npas/pro-rozpodil-obovyazkiv-ta-povnovazhen-mizh-golovoyu-nads-ta-jogo-zastupnikami>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

115. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

116. Про схвалення Концепції створення Національного контактного центру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 р. № 1269-р.URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248688680> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

117. Про утворення комісії з проведення реорганізації Головного управління державної служби: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.07.2011 р. № 704-р. Дата оновлення: 22.07.2016р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/704-2011-%D1%80#Text>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

118. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 15.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

119. Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби: Рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28 липня 2016 р.URL: [nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/ komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/reglament-roboti](https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/reglament-roboti) (дата звернення: 10.10.2020 р.).

120. Рунова Н.О. Суб'єкти управління державною службою. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1 (4). С. 138-143.
121. Рябченко О.П. Проблемні питання правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 3. С. 90–96.
122. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
123. Словник української мови: в 11 томах. URL: <http://sum.in.ua/s/fakh> (дата звернення 10.10.2020 р.).
124. Словник юридичних термінів: навч. посіб. / уклад. В.П. Марчук. Київ: МАУП, 2003. 128 с.
125. Слубський І.Й. Поняття адміністративної відповідальності юридичних осіб: правовий аналіз. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 280-289.
126. Смутчак З.В. Особливості управління персоналом: генезис наукової думки. *Економічний часопис*. 2013. № 3. С. 89-92.
127. Сорокін В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. 228 с.
128. Стець О.М. Дисциплінарна комісія як суб'єкт державно-службових відносин. *Юридичний бюлетень*. 2021. № 17. № 17. С. 249–255.
129. Стець О.М. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт державно-службових правовідносин. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 16. С. 210–216.
130. Стець О.М. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт управління державною службою. Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 22–23 січ. 2021 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2021. 96 с. С. 72–76.
131. Стець О.М. Правовий статус керівника державної служби в державному органі. Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України:

матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 29–30 січ. 2021 р.). 2021. Ч. 2. 116 с. С. 51–55.

132. Стець О.М. Правовий статус керівника державної служби у державному органі як суб'єкта держано-службових відносин. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2020. № 4 (48). С. 118–122.

133. Стець О.М. Служба управління персоналом як суб'єкт державно-службових відносин. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том 1. С. 280–286.

134. Стець О.М. Сутнісно-правова характеристика державно-службових відносин: монографія. Одеса: Фенікас. 2020. 398 с.

135. Структура НАДС. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/struktura> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

136. Теорія держави і права: підруч. для студ. 3–14 юридичних спеціальностей вищ. навч. закл. / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.

137. Угода про співпрацю між НАДС та Agriteam Canada Consulting Ltd. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

138. Функціонування служб управління персоналом. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/funkcionuvannya-sluzhb-upravlinnya-personalom> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

139. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. Київ: Головна редколегія УРЕ, 1973. 560 с.

140. Халіняк М., Гнидюк Н. Керівник державної служби: правовий статус і повноваження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 191–203.

141. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 269 с.

142. Щодо запобігання і протидії корупції: Лист Міністерства юстиції від 22.02.2013 р. № 1332-0-26-13/11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13#Text(дата звернення: 10.10.2020 р.).

143. Щодо нормативно-методичного забезпечення розроблення галузевих стандартів вищої освіти: лист Міністерства освіти і науки України від 31.07.2008 р. № 1/9-484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v-484290-08#top> (дата звернення 10.10.2020 р.).

144. Щодо перегляду переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.09.2016 р. № 19-р/з. Дата оновлення 20.09.2016 р. URL: <http://www.nads.gov.ua/page/shchodo-pereglyadu-pereliku-posad-racivnykiv-derzhavnyh-organiv-yaki-vykonuyut-funkciyi-z>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

145. Щодо порядку присвоєння рангів державним службовцям : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 04.05.2016 р. № 4-р/з. Дата оновлення 04.05.2016 р. URL: <http://www.nads.gov.ua/page/shchodo-poryadku-prysvoyennya-rangiv-derzhavnym-sluzhbovcyam>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

146. Щодо порядку проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад державних службовців у разі, якщо такий відбір було оголошено до 1 травня 2016 р.: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 04.05.2016 р. № 3-р/з. Дата оновлення 04.05.2016 р. URL: <http://www.nads.gov.ua/page/shchodo-poryadku-provedennya-konkursnogo-vidboru-na-zaynyattya-vakantnyh-posad>(дата звернення: 10.10.2020 р.).

147. Щодо суміщення посад державної служби категорії «А» зі статусом депутата місцевої ради: Наказ Національного агентства України з питань

державної служби від 20.05.2016 р. № 10-р/з. Дата оновлення 20.05.2016 р.
URL:<http://www.nads.gov.ua/page/rozyasnennya-shchodo-sumishchennya-posady-derzhavnogo-sluzhbovcya-kategoriyi-zi-statusom> (дата звернення 10.10.2020 р.).

РОЗДІЛ 3

СПЕЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

3.1. Спеціальні передумови виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби

Об'єктивна обумовленість як загальна ознака функціонування державної служби є притаманною і необхідною умовою формування штату державних службовців. Перед визначенням підстав виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, необхідно встановити й їх передумови. Загалом, передумова – це попередня умова існування, виникнення, діяння, чого-небудь. У широкому значенні, передумовами державно-службових відносин будуть попередні умови існування державно-службових відносин, яких пов'язано з: а) організацією державної служби; б) реалізацією правового статусу державного службовця; в) проходженням державної служби. Для досягнення цілей цього дослідження слід звернути увагу на передумови виникнення останніх відносин.

Специфікуючи теоретичні напрацювання, які стосуються виникнення правовідносин до сфери державної служби, необхідно звернути увагу на формулювання статей 19, 20, 21 Закону України «Про державну службу» [35]. Виходячи з нормативно встановлених положень, передумовами виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, є факти, що підтверджують дотримання умов та вимог щодо вступу особи на державну службу.

Доцільно виокремити: 1) передумови, які не потребують застосування окремих підтверджувальних процедур (наприклад, подання документів, що підтверджують відповідний ступінь освіти або документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України) та 2) передумови, які вважаються наявними виключно після вчинення визначеної сукупності процедурних дій

(наприклад, проходження спеціальної перевірки або подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у визначених законом випадках).

Для досягнення мети цього дослідження, доцільним є звернення уваги на передумови виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, які вважаються наявними виключно після вчинення визначеної сукупності процедурних дій. Їх можна визначити спеціальними передумовами виникнення державно-службових відносин, що аргументується тим, що кожна така підстава може бути охарактеризована як: а) окрема правова процедура, б) інститут державно-службового права; в) передумова виникнення окремих державно-службових відносин, яких пов'язано з організацією державної служби тощо.

Слід підкреслити, що сукупність процедурних дій, яких необхідно вчинити для можливості настання державно-службових відносин, здійснюється як за участю особи, що претендує на зайняття вакантної посади державної служби, так і без її участі (наприклад, йдеться про проведення спеціальної перевірки за участі керівника (заступника керівника) державного органу, на зайняття посади в якому претендує особа, а в новоствореному державному органі – НАЗК із залученням широкого переліку уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією).

Формування якісної та професійної державної служби в Україні обумовлює потребу застосування комплексу процедур з оцінки та перевірки відповідності кандидатів на зайняття посад державної служби. Адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, формування громадянського суспільства сприяють інтенсифікації проведення спеціальних перевірок та перевірок подання антикорупційних декларацій у визначених законом випадках. Більше того, впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у практику функціонування державної служби обумовлює те, що результати цих процедур можуть передаватись в електронний спосіб.

Видається за доцільне виокремити такі передумови виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби як: проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби (первинно визначається формальна відповідність особи посаді державної служби) та визначення його результатів (оскільки інші передумови відбуваються після конкурсу); подання декларацій осіб, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; проведення спеціальної перевірки.

Конкурс на зайняття посад державної служби, відповідно до чинного законодавства про державну службу, визначається основним способом вступу на державну службу. Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про державну службу», вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Гарантією забезпечення статусу конкурсу, як основного способу вступу на державну службу, є заборона прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу, крім встановлених випадків [35].

Конкурс є основним способом заміщення посади, якому притаманним є визначений порядок здійснення, що різниться залежно:

1) від ступеня допуску кандидатів до участі у конкурсі: а) відкриті: особа, яка відповідає встановленим вимогам вступу на публічну службу та вимогам для зайняття певної посади, може брати участь у конкурсі на цю посаду; б) закриті: кандидатом можуть бути лише особи, що вже мають статус державного службовця; в) змішані: на ряд посад можуть претендувати будь-які особи, у тому числі й поза межами державної служби, а на окремі – лише ті, які мають певний досвід публічної служби;

2) за стадіями службової кар'єри слід виокремити конкурси щодо: а) призначення на постійну посаду державної служби уперше та б) призначення на посаду вищої категорії державної служби;

3) за змістом конкурсної процедури: а) конкурси на базі документів (про

освіту, досвід роботи, характеристики); б) конкурси, що передбачають складення іспиту; в) змішані конкурси (містять елементи обох вищеназваних процедур) [65, с. 61];

4) від належності посад державної служби до гілок влади конкурси проводяться: а) на посади в органах виконавчої влади; б) на посади в органах судової влади; в) на посади в органах законодавчої влади;

5) від категорій посад державної служби проводять конкурси: а) на зайняття посади категорії «А»; б) на зайняття посади категорії «Б»; в) на зайняття посади категорії «В»;

б) від виду посад державної служби проводяться конкурси: а) на зайняття «загальних» посад державної служби; б) на зайняття посад фахівців з питань реформ; в) на зайняття посад, пов'язаних з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки.

7) від порядку проведення передбачено такі види: а) загальний (первинний) конкурс; б) повторний конкурс [27, с. 99-101].

Процедура проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби є різновидом правової процедури, яка характеризується загальними ознаками адміністративних процедур. До специфічних ознак процедури конкурсу на державній службі притаманно тих, що опосередковані специфікою державно-службового права, а саме: врегульованість нормами державно-службового законодавства (Закон України «Про державну службу» [35], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [46], Наказ Головного управління державної служби «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців» [43] тощо).

Відповідно до ч. 1 ст. 22 Закону України «Про державну службу» конкурс проводиться:

- 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 відповідно до пункту 7 частини першої статті 83 цього Закону;

4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення [35].

Слід погодитись з тим, що наведені випадки є юридичними фактами, які дозволяють суб'єктові призначення/керівникові державної служби реалізовувати свої повноваження щодо оголошення конкурсу [28, с. 89]. Разом із цим, необхідно зазначити, що настання цих підстав можуть як надавати право суб'єктові призначення або керівникові державної служби оголосити конкурс (наприклад, наявність вакантної посади), так і обумовлювати виникнення обов'язку.

Щодо особливостей оголошення конкурсу на зайняття посади державної служби, то їх опосередковано підставами такого оголошення. Наприклад, ч. 1 ст. 22 Закону України «Про державну службу» передбачено, що у випадках, передбачених п. 3 і 4 цієї частини, конкурс може бути оголошено не раніше ніж за два місяці до настання відповідної події [35]. Інакше кажучи реалізація права суб'єкта призначення або керівника державної служби оголосити конкурс може здійснюватися тільки з дотримання цих строків.

Суттєво недоліком державно-службового законодавства в цій частині є відсутність законодавчо визначеного порядку та строків оголошення конкурсу за іншими підставами, визначеними п. 1-2 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про державну службу». Очевидно, що це негативно позначається як на правозастосовній практиці державних органів, так сприяє виникненню правової невизначеності.

Оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби є основною підставою проведення конкурсу. Відсутність законодавчо визначених порядку та строків оголошення конкурсу у разі появи вакантної посади державної служби в державному органі з одного боку відносить прийняття рішення про це до розсуду суб'єкта призначення або керівника державної

служби, проте з іншого не встановлено вимог до здійснення цих повноважень зазначеними суб'єктами, що на практиці може виявлятися у зловживанні суб'єктом призначення або керівником державної служби своїми повноваженнями.

Крім того слід враховувати, що проведення конкурсу має на меті забезпечення заміщення вакантних посад державної служби та безпосередньо впливає на належне функціонування державних органів та ефективне здійснення ними своїх повноважень. Відтак, державно-службове законодавство має сприяти цьому через встановлення чіткого порядку та строків оголошення конкурсу за кожною із передбачених підстав, у тому числі у разі виникнення вакантної посади державної служби.

Державно-службовим законодавством в певних випадках прямо передбачено обов'язок оголосити конкурс у встановлений строк. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 30 Закону України «Про державну службу» [35] у випадках, передбачених п. 1 ч. 1 цієї статті (у разі встановлення факту порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, яке могло істотно вплинути на його результати), суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів з дня виявлення ним такого порушення або набрання законної сили відповідним рішенням суду приймає рішення про проведення повторного конкурсу.

Конкурс характеризує також наявність специфічної структури, яку становлять стадії:

1) стадія підготовки конкурсу, в межах якої відбувається публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу, прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, попередній розгляд документів на відповідність установленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади.

Ключовим на цій стадії є визначення відповідності осіб, які бажають взяти участь у конкурсі установленим вимогам.

Вимоги до осіб, які бажають взяти участь у конкурсі належним чином не

систематизовано: окремі з них передбачено ч. 1 ст. 19 Закону України «Про державну службу» – досягнення повноліття, наявність громадянства України, володіння державною мовою, наявність вищої освіти [35].

Статтею 20 Закону України «Про державну службу» [35] встановлено загальні та спеціальні вимоги. При цьому, загальні вимоги мають бути визначені державно-службовим законодавством в залежності від категорії посади державної служби. Наприклад, загальними вимогами до посад категорії «А» є: загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи (п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про державну службу» [35]).

Спеціальні вимоги визначаються стосовно конкретної посади державної служби відповідного державного органу. Державно-службовим законодавством передбачено, що спеціальні вимоги мають бути визначені суб'єктом призначення або керівником державної служби, враховуючи специфічні характеристики відповідної посади та обумовлені цим вимоги, яким мають відповідати особи, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття цієї посади.

Поряд з цим, до особи, яка бажає взяти участь у конкурсі не можуть застосовуватись обмеження передбачені ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» [35]. Л.Р. Біла-Тіунова слушно зазначає, що цей перелік є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає [6, с. 92]. Це, зокрема стосується осіб які: 1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним

рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави; 6) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 7) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [35];

2) стадія проведення відбору кандидата на вакантну посаду, в межах якої відбувається конкурсний іспит, співбесіда, прийняття рішення за підсумками конкурсу. Це основна стадія проведення конкурсу, оскільки під час її проведення відбуваються усі передбачені етапи оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби;

3) стадія виконання рішення. Це завершальна стадія проведення конкурсу, на якій відбувається завершення процедури конкурсу та виконання прийнятого за результатами конкурсу рішення.

Щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у визначених законом випадках, то означене є передумовою виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби на посадах категорії «А».

Указане, нормативно закріплене профільним законом, зобов'язання подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування має відсильний характер та деталізується нормами Закону України «Про запобігання корупції» [41].

Хоча антикорупційний фінансовий контроль застосовується як до службовців публічного сектора, так і до осіб, які здійснюють неуправлінську діяльність [22], його спрямовано на забезпечення дотримання вимог фінансового звітування, виявлення порушень умов фінансової дисципліни, а також застосування заходів адміністративного впливу щодо осіб, які порушили вимоги фінансового контролю [80].

Подання декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування об'єктивізується через сукупність дій щодо подання різних видів декларацій для недопущення, відвернення та

сприяння виявленню ознак корупції та порушень антикорупційного законодавства.

Таким чином, обов'язок особи, яка претендує на зайняття посади категорії «А» щодо подання декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є установленим державою зобов'язанням, що офіційно закріплює міру необхідної поведінки щодо подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в межах суспільних відносин, пов'язаних із дотриманням вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Обов'язок особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби щодо подання декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як передумова виникнення державно-службових відносин характеризується наступними ознаками: 1) є категорією необхідної поведінки та не залежить від волі їх виконавців; 2) відображає одне із завдань функціонування державної влади – запобігання корупції; 3) є персоніфікованим елементом правового статусу особи, який не може бути делегованим чи переданим; 4) у випадку невиконання обов'язку з антикорупційного декларування, особа не може вступити у відповідні державно-службові відносини.

Структурно зобов'язання щодо подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування полягає у зобов'язанні своєчасного подання декларації шляхом заповнення електронної форми на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції із зазначенням виключно достовірних відомостей, незалежно від типу декларації. Невиконання будь-якого із указаних елементів обов'язку подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (наприклад, несвоєчасне подання декларації, зазначення недостовірних відомостей тощо) спричиняє негативні наслідки у вигляді притягнення до адміністративної, кримінальної, дисциплінарної та морально-етичної відповідальності.

Уявляється доцільним звернути увагу на поняття «декларація осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», якого використано в Законі України «Про запобігання корупції». Воно є синонімом поняття «антикорупційна декларація» та використовується для позначення різного типу декларацій: а) щорічної декларації, яка подається у період з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року; б) декларації кандидата, що претендує на зайняття посади державної служби, яка подається до призначення або обрання особи на посаду. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому особа подала заяву на прийняття посади (участь у конкурсі), якщо інше не передбачено законодавством, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року; в) декларації перед звільненням, яка подається відповідно не пізніше двадцяти робочих днів з дня припинення державної служби; г) декларації після припинення державної служби, яка подається до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, в якому припинено таку діяльність. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року [79].

Фактичне виконання або невиконання обов'язку щодо подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відображається у визначеному документі – декларації. У межах антикорупційного фінансового контролю декларація осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є електронним документом встановленої законом форми, якого має бути подано до Національного агентства з питань запобігання корупції. Порівняно новий спосіб подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування шляхом електронного її заповнення

спрямовано на підвищення рівня довіри до державних службовців, з одного боку та слідування міжнародним стандартам у сфері запобігання корупції – з іншого [69, с. 14].

Електронний спосіб подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в загальному вигляді є безпечніший, ніж паперовий. Крім того, електронна форма має переваги над паперовою у вигляді скорочення кількості співробітників агентства, до компетенції якого належить забезпечення антикорупційного декларування; скорочення витрат на моніторинг за поданням декларацій; більш тривалий термін зберігання тощо.

Більш детально вимоги до форми декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, визначено у Рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції від 2016 р. № 3 «Форма декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [79].

Факт подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави та місцевого самоврядування особою підтверджується шляхом надсилання повідомлення суб'єкта декларування на адресу його електронної пошти, вказаної під час реєстрації, а також до його персонального електронного кабінету. Після подання декларації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, система автоматично надає унікальний ідентифікатор документа та накладає на нього електронну печатку, що унеможливорює внесення несанкціонованих змін до поданого документа (забезпечує цілісність документа) механізм перевірки декларації [41; 67].

Примітно, що у визначених законодавством випадках передумовою вступу на державну службу є проведення спеціальної перевірки [³⁵; 8, с. 32].

Спеціальна перевірка проводиться щодо кандидатів, які претендують на зайняття визначених вакантних посад державної служби та є:

- а) засобом забезпечення законності в діяльності публічної влади та

б) превентивним механізмом, якого спрямовано на допущення до публічної служби виключно професійних осіб з недискредитованим морально-правовим профілем.

Нормативно умову проведення спеціальної перевірки при вступі на державну службу щодо осіб, які є претендентами на зайняття визначених вакантних посад державної служби, передбачено ч. 3 ст. 31, п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» [35] та деталізовано такими нормативно-правовими актами, як: Закон України «Про запобігання корупції» (ст. ст. 56, 57, 58) [41], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад із підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [45], рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» [30] тощо.

Механізм проведення спеціальної перевірки в межах службового права є комплексним організаційним утворенням, що складається з таких елементів: 1) умови застосування спеціальної перевірки; 2) предмет та мета спеціальної перевірки; 3) суб'єкти, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки; 4) процедура проведення спеціальної перевірки; 5) вимоги щодо оформлення результатів спеціальної перевірки.

Законом України «Про державну службу» передбачено загальну вимогу щодо проведення спеціальної перевірки перед призначенням на посаду державної служби [35]. Натомість, Закон України «Про запобігання корупції» конкретизує коло суб'єктів, до яких має бути застосовано спеціальну перевірку шляхом виокремлення двох критеріїв. У першому випадку, спеціальна перевірка проводиться щодо осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища [41], а в другому – посад із підвищеним корупційним ризиком [30].

Виходячи з того, що переліки посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, співпадає по окремим пунктам, а також стосується посад публічної служби в цілому, необхідним є їх зіставлення з положеннями законодавства про державну службу. Як наслідок, до посад державної служби, до яких має бути проведено спеціальну перевірку, віднесено посади, що належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», а також посади керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення [35].

Уявляється доцільним зазначити, що спеціальна перевірка не здійснюється стосовно осіб, що є претендентами на зайняття вищезазначених вакантних посад державної служби, але які одночасно перебувають на посадах в державних органах та призначаються у порядку:

- 1) переведення чи просування по службі на посади в межах того ж державного органу;
- 2) переведення на посади в інших державних органах;
- 3) переведення на службу до державних органів, до яких перейшли повноваження та функції державних органів, що припинили функціонування (застосовується у тому разі якщо особа займала посаду державної служби в державному органі, що припинив функціонування) [41].

Твердження про те, що результати спеціальної перевірки не є передумовою призначення на державну службу в разі переведення до іншого державного органу не є вірним. Це обґрунтовується тим, що відповідно до ч. 3 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», кандидат на посаду стосовно якого спеціальна перевірка вже здійснювалася, при призначенні у порядку переведення на посаду до іншого державного органу, має повідомити про вказане. У свою чергу, відповідний державний орган в установленому порядку запитує інформацію щодо результатів спеціальної перевірки [41].

Щодо предмета спеціальної перевірки, то ним є інформація, яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант. Метою здійснення спеціальної перевірки є забезпечення належного стану функціонування державної служби шляхом допущення до неї виключно професійних осіб з недискредитованим морально-правовим профілем. Указана мета досягається через набуття об'єктивної інформації щодо [30]:

наявності фактів визнання особи винною у вчиненні злочину та адміністративного правопорушення, якого пов'язано з корупцією;

достовірності відомостей, яких зазначено в антикорупційній декларації (включаючи наявність в особи корпоративних прав);

наявності фактів перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я;

здобуття особою відповідного профілю та ступеня освіти, вченого звання, а також допуску до державної таємниці (за необхідності);

фактичного відношення особи до виконання військового обов'язку;

наявності фактів поширення на особу заборони обіймати певні посади (перебувати на службі) в органах державної влади за рішенням суду або внаслідок критеріїв, яких встановлено Законом України «Про очищення влади» [56].

Перелік суб'єктів, яких уповноважено на здійснення спеціальної перевірки корелює з її метою та завданнями. Загалом, повноваженнями щодо організації проведення спеціальної перевірки наділено керівника (заступника керівника) державного органу, на зайняття посади в якому претендує особа, а в новоствореному державному органі – НАДС [41]. Для отримання інформації, що підлягає спеціальній перевірці, відповідальний суб'єкт залучає широкий перелік уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією для досягнення окремих результатів спеціальної перевірки шляхом подання запиту.

Відповідно, до суб'єктів, що здійснюють спеціальну перевірку, можна віднести: Національну поліцію та Державну судову адміністрацію України (щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявності судимості, її зняття, погашення); Міністерство юстиції України та Національну комісію із цінних паперів та фондового ринку (щодо відомостей щодо наявності в особи корпоративних прав; Національне агентство з питань запобігання корупції (щодо відомостей щодо наявності в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, даних про кандидата, а також щодо достовірності задекларованої ним інформації за минулий рік); Міністерство охорони здоров'я України, відповідний орган виконавчої влади АРК, структурний підрозділ місцевої державної адміністрації (щодо відомостей про стан здоров'я кандидата); Міністерство освіти та науки України, відповідний орган виконавчої влади АРК, структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, центральний орган виконавчої влади, якому підпорядкований навчальний заклад, керівник навчального закладу (щодо відомостей про освіту та наукові досягнення кандидата); Служба безпеки України (щодо відомостей про наявність в особи допуску до державної таємниці та її ставлення до військового обов'язку) тощо [30].

Процедуру спеціальної перевірки можна визначити як регламентовану нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Процедура спеціальної перевірки при призначенні на посаду державної служби може бути охарактеризована як формалізована, неюрисдикційна, втручальна юридична процедура. На підставі аналізу положень профільних нормативно-правових актів видається за можливе виокремити такі стадії процедури спеціальної перевірки:

1) стадія ініціювання, яка реалізується не пізніше наступного дня після одержання письмової згоди претендента на посаду державної служби на

проведення спеціальної перевірки, та характеризується сукупність процедурних дій з формування запиту на інформацію про перевірку відомостей щодо претендента на посаду, надсилання його до уповноважених державних органів або до їх територіальних органів (за наявності) запиту тощо;

2) основна стадія, яка реалізується в семиденний строк з дати надходження запиту на інформацію про перевірку відомостей щодо претендента на посаду, та характеризується наданням запитуваної інформації, що є проміжним результатом спеціальної перевірки;

3) стадія прийняття рішення, яка має бути реалізованою в строк, що не перевищує 25 календарних днів з дати надання згоди на проведення спеціальної перевірки, та передбачає прийняття рішення за наслідками спеціальної перевірки про стан її проходження претендентом на зайняття посади державної служби;

4) стадія оскарження, яка має бути реалізованою в межах розумних термінів, та передбачає подання претендентом на посаду, щодо якого здійснено спеціальну перевірку, письмових зауважень про незгоду з результатами, що зафіксовані у довідці такої перевірки [45].

Важливим елементом механізму проведення спеціальної перевірки в межах службового права є виокремлення вимог, яким мають відповідати результати спеціальної перевірки. У цілому вимоги до відповіді за результатами запиту на проведення спеціальної перевірки відомостей щодо претендента на посаду державної служби можна охарактеризувати як певні умови, з якими пов'язується їх чинність.

На підставі аналізу профільних нормативно-правових актів видається за можливе виокремити такі вимоги до відповіді на запит про проведення спеціальної перевірки: інформація про перевірку відомостей щодо претендента на посаду державної служби апріорі вважається актуальною та вірною; дозволеною формою надання відповіді на запит є виключно письмова; можливим є електронний спосіб передачі проміжних результатів спеціальної перевірки; відповідь на запит обов'язково має містити підпис керівника органу,

що проводив перевірку, а в разі його відсутності – особи, яка виконує його обов'язки, або заступника керівника органу відповідно до розподілу функціональних обов'язків; надається у межах встановленого семиденного строку з дати надходження запиту [45].

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про державну службу: на державну службу не може вступити особа, яка не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення (п. 7 ч. 2 ст. 19); у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, приймається рішення про відмову у призначенні на посаду державної служби (ч. 4 ст. 31) [35]. Таким чином, результати спеціальної перевірки можуть бути підставою для відмови у призначенні, та унеможливають виникнення державно-службових відносин за участю означеної особи.

У цій частині дослідження встановлено, що передумовами виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, є факти, що підтверджують дотримання умов та вимог щодо вступу особи на державну службу. Виокремлено: 1) передумови, які не потребують застосування окремих підтверджувальних процедур (наприклад, подання документів, що підтверджують відповідний ступінь освіти або документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України) та 2) передумови, які вважаються наявними виключно після вчинення визначеної сукупності процедурних дій (наприклад, проходження спеціальної перевірки або подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у визначених законом випадках).

Встановлено, що обов'язок особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби щодо подання декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як передумова виникнення державно-службових відносин, характеризується такими ознаками: 1) є категорією необхідної поведінки та не залежить від волі їх виконавців; 2)

відображає одне із завдань функціонування державної влади – запобігання корупції; 3) є персоніфікованим елементом правового статусу особи, який не може бути делегованим чи переданим; 4) у разі невиконання обов’язку з антикорупційного декларування особа не може вступити у відповідні державно-службові відносини.

Визначено механізм проведення спеціальної перевірки в межах службового права є комплексним організаційним утворенням, що складається з таких елементів: 1) умови застосування спеціальної перевірки; 2) предмет та мета спеціальної перевірки; 3) процедура проведення спеціальної перевірки; 4) суб’єкти, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки; 5) вимоги щодо оформлення результатів спеціальної перевірки.

Процедуру спеціальної перевірки визначено як регламентовану нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Процедуру спеціальної перевірки при призначенні на посаду державної служби охарактеризовано як формалізовану, неюрисдикційну, втручальну правову процедуру.

3.2. Акт про призначення на посаду державної служби як підстава виникнення державно-службових відносин

Підставою виникнення, зміни чи припинення правовідносин є юридичні факти (конкретні життєві обставини, передбачені правовою нормою, що породжують виникнення, зміну чи припинення правовідносин). При цьому, категорія «юридичний факт» відображає два нерозривно пов’язаних аспекти: фактичний і юридичний. За своїм змістом, фактичний аспект свідчить про наявність реально існуючого явища суспільної дійсності, а юридичний – нормативно його визначає [16]. Не виключенням є державно-службові відносини, яких пов’язано з проходженням державної служби, що виникають на підставі акта про призначення особи на посаду державної служби.

Слушною із цього приводу видається думка Л.Р. Білої-Тіунової, що в чинному Законі України «Про державну службу» [35] уперше введено до законодавства про державну службу поняття «акт про призначення», який є індивідуальним адміністративним актом, що зумовлює виникнення, зміну і припинення державно-службових відносин [25, с. 285].

У цілому підтримуючись висловленої думки в її розвиток, слід сказати, що в державно-службовому законодавстві поряд поняттям «акт про призначення» продовжує використовуватися поняття «рішення про призначення» (зокрема у ч. 2 та ч. 3 ст. 31 Закону України «Про державну службу» [35]). З урахуванням контексту використаних понять, можна констатувати їх тотожність. Окрім того, категорії «акт» та «рішення» є загальними поняттями, до змісту яких включаються усі нормативно можливі форми юридичного вираження волевиявлення суб'єкта призначення або керівника державної служби. Незважаючи на очевидність спільності значення розглядуваних понять, доцільним є їх уніфікація в межах державно-службового законодавства.

Акт про призначення можна ідентифікувати як індивідуальний адміністративний акт із зазначенням його ознак та властивостей, вимог, процедури прийняття та порядку набрання чинності.

Відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, індивідуальним актом є акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [12], тобто будь-який індивідуальний акт характеризується наступними положеннями: 1) видається (приймається) суб'єктом владних повноважень; 2) видається (приймається) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг; 3) стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб; 4) його дія вичерпується виконанням або має визначений строк.

Специфікуючи виокремлені ознаки до акта про призначення, слід зазначити наступне:

1) його може бути видано (прийнято) суб'єктом владних повноважень – суб'єктом призначення чи керівником державної служби в залежності від категорії посади державної служби, уповноваженим на це відповідно до законодавства);

2) його може бути видано (прийнято) на виконання владних управлінських функцій, оскільки управління персоналом державних органів, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» [35] належить до завдань і функцій держави;

3) його зміст стосується лише конкретної особи, яку призначено на відповідну посаду державної служби. Причому, враховуючи зміст положень ч. 1 ст. 33 Закону України «Про державну службу» [35], якими використано поняття «особа» в однині, можна зробити висновок, що акт про призначення може бути прийнято стосовно однієї особи;

4) його дія вичерпується фактом виконання. Інакше кажучи, акт про призначення застосовується одноразово і після його реалізації та з настанням інших підстав виникнення державно-службових відносин (наприклад, складення Присяги державного службовця – у разі вступу на державну службу уперше) і початком виконання особою посадових обов'язків, вичерпує свою дію. Означена властивість акта про призначення опосередковує неможливість його скасування або зміни після фактичного виконання (це твердження узгоджено з висновками Конституційного Суду України, що викладені в рішенні від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 [66]).

Щодо віднесення акту про призначення до відповідної класифікаційної групи адміністративних актів [21, с. 266; 19, с. 63], то доцільно зазначити, що:

за формою зовнішнього вираження – акт про призначення є письмовим адміністративним актом;

за спрямованістю змісту – акт про призначення спрямовано на динаміку правовідносин, оскільки є підставою виникнення державно-службових відносин;

залежно від змісту розпорядження, що в них міститься – акти про призначення є правовстановлюючими адміністративними актами, оскільки спрямовуються на виникнення конкретних правовідносин, у нашому випадку державно-службових відносин;

за юридичними наслідками – акт про призначення належить до правоуповноважуючих адміністративних актів;

за характером дії – акт про призначення є сприяючим адміністративним актом;

за порядком ухвалення – акт про призначення може бути як єдиноначальним (одноособовим), так і колегіальним, що залежить від того, хто є суб'єктом призначення або керівником державної служби та уповноважений відповідно до законодавства видавати (приймати) акт про призначення;

за строком дії – акт про призначення є разовим адміністративним актом, оскільки його дія вичерпується фактом його виконання.

До будь-якого адміністративного акта висуваються встановлені вимоги до форми та змісту, яким вони мають відповідати. Не виключенням є акт про призначення, який має відповідати: а) загальним вимогам, що визначені в Кодексі адміністративного судочинства України [12] та б) спеціальним вимогам, що встановлені положеннями Закону України «Про державну службу» [35]. Видається за доцільне, охарактеризувати зміст спеціальних вимог, що висунуто до акта про призначення.

У цілому, матеріальні вимоги можуть бути обов'язковими та необов'язковими. Відповідно до ч. 1 ст. 33 Закону України «Про державну службу» в акті про призначення на посаду зазначаються: 1) прізвище, ім'я, по-батькові особи, яка призначається на посаду державної служби; 2) займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу; 3) дата початку виконання посадових обов'язків;

4) умови оплати праці [35]. Це обов'язкові вимоги, які мають міститися в акті про призначення.

Розглянемо більш детально деякі з них.

Датою початку виконання посадових обов'язків є визначений в акті про призначення конкретний момент у часі, з настанням якого пов'язується початок виконання новопризначеним державним службовцем своїх посадових обов'язків. Фактично, дата початку виконання посадових обов'язків є першим робочим днем особи, яка призначається на посаду державної служби.

Вбачається, що «дата початку виконання посадових обов'язків» та «дата видання (прийняття) акта про призначення» не обов'язково співпадають. В акті про призначення дата початку виконання посадових обов'язків може бути визначена пізніше дати видання (прийняття) акту про призначення.

Щодо необов'язкових матеріальних вимог, то до них слід віднести:

- 1) строк призначення (у разі строкового призначення);
- 2) строк випробування (у разі призначення з випробувальним строком);
- 3) обов'язок державного органу забезпечити державному службовцеві можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцеві для виконання своїх посадових обов'язків;
- 4) реквізити контракту про проходження державної служби (у разі укладення) (ч. 2 ст. 33 Закону України «Про державну службу») [35].

Первинно, ці положення акта про призначення є необов'язковими, проте мається на увазі не те, що вони взагалі можуть не зазначатися, а про те, що вони зазначаються лише за наявності відповідних підстав (наприклад, у випадку строкового призначення на посаду акт про призначення обов'язково має містити відповідний строк призначення).

Формальними вимогами, яких встановлено до акта про призначення, є те, що цей індивідуальний акт приймається у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення, залежно від категорії посади, відповідно до законодавства (ч. 4 ст. 33 Закону України «Про державну службу») [35]. Одночасно, вид акта про призначення залежить і від того, хто є суб'єктом

призначення або керівником державної служби, та які види актів його уповноважено видавати (приймати) відповідно до законодавства. Юридична форма вираження акта про призначення конкретного суб'єкта призначення або керівника державної служби визначається положеннями їх статутних нормативних актів. Наприклад, актом Кабінету Міністрів України про призначення особи на посаду державної служби є акт, якого прийнято у формі розпорядження Кабінету Міністрів України (п. 2 § 30 Регламенту Кабінету Міністрів України [49]); акт про призначення Державного секретаря міністерства – у формі наказу (п. 17 ч. 4 ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [63]). У зв'язку із цим, ч. 4 ст. 33 Закону України «Про державну службу» слід викласти у такій редакції: «4. Акт про призначення на посаду приймається суб'єктом призначення або керівником державної служби у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення відповідно до законодавства».

Варто сказати, що конкретно про письмову форму акта про призначення в законодавстві про державну службу не зазначено, обов'язковість письмової форми впливає із системного аналізу відповідних нормативних положень та передбачених юридичних форм його вираження.

Процедурний аспект видання (прийняття) акта про призначення розкривається через адміністративну процедуру призначення на посаду державної служби. Таким чином, акт про призначення є одним з адміністративних актів, яким може завершуватися ця процедура.

Процедуру призначення на посаду державної служби може бути визначено як передбачену законодавством про державну службу послідовність дій, що вчиняються уповноваженими суб'єктами (суб'єктом призначення або керівником державної служби, службою управління персоналом), якої спрямовано на призначення особи на посаду державної служби.

Доцільно виокремити такі стадії процедури призначення на посаду державної служби, як:

1) стадія ініціювання, в межах якої здійснюються дії, яких спрямовано на збір усіх необхідних даних для підготовки проектів відповідних документів;

2) основна стадія, в межах якої суб'єкт призначення аналізує відповідні документи та інформацію стосовно особи, яка має бути призначеною та приймає акт про призначення на посаду або акт про відмову у призначенні на посаду (при цьому підставою для відмови у призначенні на посаду може бути лише встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей, які не відповідають установленим законодавством вимогам для зайняття посади);

3) підсумкова стадія, в межах якої здійснюються дії щодо доведення акта про призначення до відома зацікавлених осіб. Відповідно до ч. 3 ст. 33 Закону України «Про державну службу» копія акта про призначення на посаду видається державному службовцеві, ще одна копія зберігається в його особовій справі [35].

Важливим в аспекті процедури призначення на посаду є встановлення строків, протягом яких суб'єкт призначення або керівник державної служби мають видати (прийняти) акт про призначення або акт про відмову у призначенні.

В ч. 3 ст. 31 Закону України «Про державну службу» передбачено, що рішення про призначення приймається не пізніше п'яти календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції [35].

Отже, суб'єкт призначення або керівник державної служби зобов'язані видати (прийняти) акт про призначення або акт про відмову у призначенні не пізніше п'яти календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки. Слід відмітити удосконаленість у цій частині положень чинного законодавства про державну службу у порівнянні з попередніми редакціями. Так, у ст. 31 Закону України «Про державну службу» раніше було передбачено, що рішення про призначення на посаду державної служби приймається після закінчення строку оскарження результатів конкурсу, а в разі оскарження результатів конкурсу – після прийняття рішення за скаргою суб'єктом розгляду

скарги (органом, уповноваженим на розгляд скарги), але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу, якщо інше не передбачено законом. Водночас, при цьому не враховувався строк проведення спеціальної перевірки, який міг відрізнятися в залежності від посади та особистості конкретного громадянина України [35].

Недосконалість чинної редакції вбачаємо в тому, що законодавством про державну службу не передбачено наслідків порушення суб'єктом призначення або керівником державної служби встановлених строків.

Теоретико-правова характеристика акту про призначення вимагає дослідження порядку набрання ним чинності. Державно-службовим законодавством порядок, умови та строки набрання чинності актом про призначення не передбачено. У зв'язку з цим, доцільним є врахування правил набрання чинності адміністративними (індивідуальними) актами.

Загалом, в теорії адміністративного права з набранням чинності адміністративного акта пов'язується можливість його реалізації, обов'язковість встановлених ним приписів, зрештою виникнення, зміна, припинення прав, свобод та інтересів приватних осіб. В контексті акту про призначення мова йде про те, що з набранням чинності актом про призначення пов'язується можливість зайняття особою посади державної служби (або складення Присяги державного службовця, у разі призначення на посаду державної служби вперше) та виникнення державно-службових відносин.

Порядок набрання чинності акту про призначення як адміністративного (індивідуального) акту різниться залежно від форми юридичного вираження акту про призначення (опосередкована статусом суб'єкта призначення або керівником державної служби та тим, які адміністративні (індивідуальні) акти його уповноважені видавати). За загальним правилом адміністративні (індивідуальні) акти набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо інше не встановлено в адміністративному (індивідуальному) акті. Застосувавши вказане до акту про призначення, приходимо до висновку, що акт про призначення за загальним правилом набирає чинності з моменту його прийняття.

Слід зазначити, що особливості сучасного стану суспільних відносин впливають на розвиток державно-службових відносин, у тому числі в уточненні підстав їх виникнення. Введення на початку 2020 р. карантинних та інших обмежувальних заходів з метою протидії поширення COVID-19, в Україні уперше з моменту незалежності в практичну площину було впроваджено режим карантину шляхом прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України від 11.03.2020 р. [42]. Карантин є засобом реагування держави на наявність особливо небезпечних інфекційних хвороб, який реалізується через сукупність установлених необхідних профілактичних, протиепідемічних та інших адміністративних заходів, їх виконавців та терміни здійснення, тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них, підстави та порядок обов'язкової самоізоляції, перебування особи в обсерваторії (обсервації), госпіталізації до тимчасових закладів охорони здоров'я (спеціалізованих шпиталів) [40].

Як наслідок, було внесено зміни до порядку вступу на посади державної служби. Нормативними підставами впровадження спеціального порядку добору на державну службу в умовах карантину є Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», яким зупинено дію положень Законів України «Про державну службу» та «Про центральні органи виконавчої влади» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу та скасування конкурсів, по яких Комісією з питань вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією не запропоновано кандидатури для визначення переможця суб'єктом призначення або керівником державної служби та конкурсу, результати яких не оприлюднено [34].

Добір на державну службу на період карантину можна визначити як сукупність послідовних дій визначення відповідності кандидатів вимогам вакантної посади державної служби, які застосовуються у виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю виконання завдань і функцій державних органів на період дії карантину.

Можливість застосування спеціального порядку добору на державну службу пов'язано з тривалістю карантину та обмежено його дією у часі та у просторі. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», карантин встановлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби, про що зазначається у рішенні про встановлення карантину [51]. Таким чином, після сплину встановленого двотижневого строку, який розпочинається з дати закінчення карантину, спеціальний порядок добору на державну службу не діє.

Щодо просторової дії карантинного режиму, то його може бути встановлено як на усій території України, так і на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, що має бути відображено у відповідному рішенні Кабінету Міністрів України. Таким чином, у разі запровадження карантину на території окремих адміністративно-територіальних одиниць – спеціальний порядок добору на державну службу застосовується на території адміністративно-територіальних одиниць, де запроваджено карантин.

Впроваджений механізм добору на державну службу в умовах карантину реалізується двома напрямками: а) через призупинення суб'єктом призначення/керівником державної служби тих конкурсів, яких було розпочато до впровадження карантину [51]; б) через запровадження спеціального порядку відбору кандидатів для вступу на державну службу [9].

В частині призупинення суб'єктом призначення/керівником державної служби тих конкурсів, яких було розпочато до впровадження карантину, слід зазначити, що прийняте рішення не полягає у зупиненні проведення конкурсу, хоча й має нормативне закріплене формулювання «зупинення проведення конкурсу». Відповідне рішення суб'єкта призначення/керівника державної служби про зупинення та про відновлення проведення конкурсу оформлюється шляхом видання відповідного наказу (розпорядження). У такому разі, перебіг строків, визначених Законом України «Про державну службу» зупиняється. У свою чергу, спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління

персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття рішення про призупинення конкурсу доводить його до відома кандидатів [46], тобто після відновлення традиційного механізму добору на державну службу, повторне подання кандидатами інформації через Єдиний портал вакансій державної служби або проходження ними відповідних етапів конкурсу, що відбулися раніше є необов'язковими процедурами [84].

Щодо запровадження спеціального порядку відбору кандидатів для вступу на державну службу, то з метою завершення конкурсних процедур, яких було розпочато до введення карантину, встановлено окремі процедури добору на державну службу в умовах карантину:

1) добір на державну службу в умовах карантину, що застосовується до кандидатур, яких запропоновано Комісією з питань вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією, утвореною керівником державної служби в державному органі за результатами процедур конкурсного відбору, зокрема у разі, коли строк оприлюднення результатів конкурсу перевищує 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу. Наслідком застосування такої процедури добору для призначення особи на вакантну посаду державної служби не є укладання контракту про проходження державної служби. Станом на теперішній час, указана процедура не може бути застосована через відсутність результатів конкурсів, яких було оголошено до введення карантину;

2) добір на державну службу в умовах карантину, який застосовується у разі відсутності або відхилення суб'єктом призначення або керівником державної служби в державному органі кандидатур, запропонованих Комісією або конкурсною комісією за результатами процедур конкурсного відбору. У разі застосування цієї процедури, суб'єкт призначення/керівник державної служби в державному органі може призначити на посаду державної служби особу виключно шляхом укладення контракту про проходження державної служби [9].

Загалом, добору на державну службу в умовах карантину, незалежно від процедури його проведення, притаманно притаманними є такі загальні ознаки:

1) такий механізм добору застосовується у виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю виконання завдань і функцій державних органів на період дії карантину (наприклад, для забезпечення безперебійного функціонування державного органу) [83];

2) призначення на посади державної служби в умовах карантину здійснюється, крім іншого, шляхом проведення співбесіди з визначеними суб'єктом призначення/керівником державної служби в державному органі посадовими особами. Проведення співбесіди є можливим як в загальному – порядку через особисту участь суб'єкта призначення/керівника державної служби (уповноважених ними осіб) та кандидатів, так і в дистанційному порядку в режимові відеоконференції (за умови наявності технічної можливості у державного органу та у кандидатів). Проведення співбесіди дистанційно передбачає необхідність узгодження каналу зв'язку (відповідного програмного забезпечення), а також часу і дати початку її проведення;

3) підтвердження кандидатом своєї особи під час добору на державну службу в умовах карантину здійснюється шляхом пред'явлення паспорта громадянина України або іншого документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (наприклад, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, службовий паспорт України тощо) [39];

4) граничний строк перебування особи на посаді державної служби, призначення на яку відбулося відповідно до спеціального порядку добору в умовах карантину, становить не більше двох місяців після відміни карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2;

5) складення присяги особою, яка уперше призначається на посаду державної служби є обов'язкою умовою вступу на державну службу, незважаючи на спеціальний механізм добору в умовах карантину.

Крім загальних засад добору на державну службу в умовах карантину, було внесено корективи до функціонування державної служби. Це стосується таких зобов'язань, як: утримання від переведення державних службовців, призначених на державну службу шляхом укладення контрактів на підставі Типового контракту на рівнозначні або нижчі посади; забезпечення внесення до контрактів про проходження державної служби на період дії карантину змін щодо обмеження граничних строків їх дії.

Таким чином, слід зазначити, що добір на державну службу на період карантину є сукупністю послідовних дій визначення відповідності кандидатів вимогам вакантної посади державної служби, які застосовуються у виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю виконання завдань і функцій державних органів на період дії карантину. При цьому, функціональною метою встановлення спеціального механізму добору на державну службу та процедур, які його реалізують, є убезпечення громадян від поширення пандемії COVID-19, з одного боку та належне функціонування державної служби – з іншого.

Таким чином, незалежно від процедур, що передують прийняттю акта про призначення на державну службу, його юридичне значення виявляється в такому:

1) акт про призначення є адміністративним (індивідуальним) актом, який видається (приймається) суб'єктом призначення відповідно до державно-службового законодавства для виконання владних функцій держави та стосується прав та інтересів конкретної особи, яку призначено на посаду;

2) з актом про призначення пов'язується момент набуття статусу державного службовця (окрім вступу на державну службу уперше). Адже у разі призначення особи на посаду державної служби повторно, а це, очевидно, більшість випадків призначення, набуття статусу державного службовця пов'язується саме з днем призначення;

3) акт про призначення видається (приймається) за результатами процедури призначення на посаду державної служби, тобто його виданню (прийняттю) передуює вчинення сукупності послідовних дій, насамперед,

суб'єктом призначення або керівником державної служби, а також службою управління персоналом державного органу, а також відсутності обставин, які не відповідають установленим законодавством вимогам для зайняття посади;

4) акт про призначення є внутрішньо-організаційним актом, тому що стосуються кадрових питань, у сфері службових відносин [26, с. 228]. Це означає, що акти про призначення не підлягають обов'язковому оприлюдненню, відповідно до положень п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [38].

Специфічних властивостей набуває акт про призначення у разі укладення контракту про проходження державної служби, саме з урахуванням мети цього дослідження видається за необхідне розглянути їх.

Відповідно до положень ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» у разі призначення особи на посаду державної служби, яку віднесено до тих, що супроводжується укладенням контракту про проходження державної служби, невід'ємною частиною акта про призначення на посаду є контракт про проходження державної служби [35].

Одразу, слід зупинитися на уточненні черговості між виданням (прийняттям) актом про призначення та укладанням контракту. Слід зазначити, що із системного аналізу положень законодавства про державну службу остаточно незрозуміло, що здійснюється у першу чергу – видання (прийняття) акта про призначення чи укладення контракту, або це здійснюється одночасно.

Так, зі змісту положень ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» вбачається, що нібито спочатку особа призначається на посаду, тобто видається (приймається) акт про призначення, а потім укладається контракт (є невід'ємною частиною акта про призначення), оскільки саме призначення особи на посаду супроводжується укладенням контракту, а не навпаки.

Відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 31 Закону України «Про державну службу» рішення про призначення на посаду державної служби приймається суб'єктом призначення після проведення співбесіди з кандидатом та підписання з ним контракту про проходження державної служби (у разі укладення). Отже, зі

змісту цього положення вбачається, що акт про призначення приймається суб'єктом призначення після укладання контракту.

Зі змісту інших положень ст. 31¹ Закону України «Про державну службу», що стосуються, зокрема, істотних умов контракту, набрання ним чинності, також є остаточно незрозуміло черговість видання (прийняття) акта про призначення та укладення контракту про проходження державної служби.

Процедуру укладення контракту визначено Порядком укладення контрактів про проходження державної служби [47]. Відповідно до п. 22 цього Порядку, контракт укладається до прийняття рішення про призначення на посаду відповідної особи шляхом його підписання сторонами. Отже, нормативно визначено, що спочатку укладається контракт, суб'єкт призначення або керівник державної служби та особа, з якою він укладається, погоджують усі істотні умови, а потім видається акт про призначення на посаду державної служби, в якому зазначається дата початку виконання посадових обов'язків, яка одночасно є датою набрання чинності контрактом про проходження державної служби (ч. 10 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу») [35].

Контракт про проходження державної служби як підстава виникнення державно-службових правовідносин характеризується такими ознаками – він є:

1) юридично закріпленою передумовою зайняття посади державної служби, яку віднесено до переліку посад, що супроводжуються укладанням контракту про проходження державної служби;

2) частиною акта про призначення на посаду державної служби та стосується специфічної сфери трудової діяльності – служби в державному органі;

3) індивідуальним актом, так як стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин;

4) консеквентним актом, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їх просторові і темпоральні межі;

5) строковим договором, що може бути продовжений у визначених випадках на встановлений законодавством про державну службу строк;

б) підставою для встановлення додаткових умов проходження державної служби, які можуть бути визначеними за взаємною домовленістю сторін.

Важливого теоретичного та практичного значення має виокремлення сторін контракту про проходження державної служби. Стороною контракту про проходження державної служби може бути суб'єкт державно-службового права, якого наділено спеціальною правосуб'єктністю.

Відповідно до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» [35], контракт про проходження державної служби підписується державним службовцем, з однієї сторони, та суб'єктом призначення/керівником державної служби – з іншої. Указане положення не є доречним, адже до підписання контракту особа може не мати статусу державного службовця (адже після укладання контракту відбувається видання (прийняття) акта про призначення). Статусом державного службовця як громадянина України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби, буде наділено лише тих осіб, яких має бути переведено на посаду державної служби, що передбачає укладення контракту про проходження державної служби.

Нормативно визначення сторін контракту про проходження державної служби міститься й у Порядкові укладення контрактів про проходження державної служби, відповідно до якого сторонами контракту є державний орган в особі суб'єкта призначення або керівника державної служби та особа, яка призначається (переводиться) на посаду державної служби [47]. При цьому, суб'єктом призначення на державну службу/керівником державної служби є державний орган або посадова особа – керівник державної служби, який прийняв рішення про віднесення посади державної служби до посад, призначення на які здійснюється з укладенням контракту та прийняв наказ

(розпорядження) про оголошення конкурсу на зайняття такої посади або до заміщення такої посади шляхом переведення.

Доцільним вбачається внесення змін до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» такого змісту: «Контракт про проходження державної служби підписується особою, що призначається (переводиться) на посаду державної служби та суб'єктом призначення або керівником державної служби».

Щодо укладення контракту про проходження державної служби, то воно не є довільною сукупністю дій, а здійснюється у визначеному законом порядку для унеможливлення випадків порушень норм службового права. У

первинному значенні під «процедурою» розуміється будь-яка тривала, послідовна справа, порядок; офіційний порядок дій, виконання, обговорення; встановлена послідовність дій для здійснення або оформлення чого-небудь. Із правової точки зору, процедура – це регламентований нормами права порядок дій у сфері правореалізації або регулювання відповідних суспільних відносин.

Відповідно, процедуру укладення контракту про проходження державної служби можна визначити як регламентований нормами службового права порядок дій щодо зайняття посади державної служби, якого спрямовано на прийняття ефективних рішень з управління персоналом в державних органах для виконання завдань і функцій таких органів та/або їх структурних підрозділів, що мають тимчасовий характер.

Процедура укладення контракту про проходження державної служби проходить декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, а також коло суб'єктів їх здійснення [1, с. 187].

Процедура укладення контракту про проходження державної служби містить такі стадії:

1) підготовча стадія, в межах якої: суб'єкт призначення або керівник державної служби приймає рішення про віднесення посади державної служби

до посад, призначення на які здійснюється з укладенням контракту; служба управління персоналом за дорученням суб'єкта призначення або керівника державної служби складає проект контракту за відповідною посадою державної служби до прийняття рішення про оголошення конкурсу або переведення державного службовця на таку посаду; визначається в установленому порядку переможець конкурсу на зайняття посади державної служби або державний службовець, що переводиться на відповідну посаду державної служби;

2) основна стадія, в межах якої: відбувається узгодження положень проекту контракту про проходження державної служби між сторонами шляхом обговорення його додаткових умов між особою та суб'єктом призначення або керівником державної служби; здійснюється підготовка проекту контракту до підписання на основі наданих особою документів;

3) підсумкова стадія, в межах якої контракт про проходження державної служби укладається у письмовій формі шляхом його підписання сторонами.

Наслідком підписання контракту про проходження державної служби є прийняття рішення про призначення на посаду відповідної особи. Контракт про проходження державної служби набирає чинності з дати, визначеної в акті про призначення на посаду та є датою, з якої особа набуває статусу учасника відповідних державно-службових правовідносин.

До учасників процедури укладення контракту про проходження державної служби слід віднести: а) уповноваженого суб'єкта, яким є суб'єкт призначення або керівник державної служби; б) зацікавленого суб'єкта, яким є переможець конкурсу на зайняття посади державної служби або державний службовець, що переводиться на відповідну посаду державної служби; в) суб'єкта, що сприяє укладенню контракту, яким є служба управління персоналом.

Таким чином, доходимо висновку, що контракт про проходження державної служби є підставою виникнення державно-службових правовідносин. Укладення контракту про проходження державної служби окреслює як потребу державного службовця виконувати службові обов'язки

таким чином, як це вказано у контракті для можливості подальшого продовження служби, так і дискреційність дій суб'єкта призначення щодо визначення умов проходження державної служби цим державним службовцем. Запропоновано внесення змін до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» такого змісту: «Контракт про проходження державної служби підписується особою, що призначається (переводиться) на посаду державної служби та суб'єктом призначення або керівником державної служби».

У цій частині дослідження охарактеризовано акт про призначення як підставу виникнення державно-службових відносин.

Встановлено, що акт про призначення є адміністративним (індивідуальним) актом, що видається (приймається) суб'єктом призначення чи керівником державної служби в залежності від категорії посади державної служби відповідно до законодавства; на виконання владних управлінських функцій; стосується лише конкретної особи, яка і призначається на відповідну посаду державної служби; його дія вичерпується фактом його виконання. Проаналізовано спеціальні вимоги, яких встановлено до акта про призначення, що визначені державно-службовим законодавством.

Виокремлено ознаки, які є притаманними контракту про проходження державної служби як підставі виникнення державно-службових відносин, він є:

- 1) юридично закріпленою умовою зайняття посади державної служби;
- 2) частиною акта про призначення на посаду державної служби та стосується специфічної сфери трудової діяльності – служби в державному органі;
- 3) індивідуальним актом, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин;
- 4) угодою між суб'єктом призначення та особою, що призначається (переводиться) на посаду державної служби;
- 5) строковим договором, що може бути продовжений у визначених випадках на становлений законодавством про державну службу строк;
- 6) підставою для встановлення додаткових умов проходження державної служби, які можуть бути визначеними за взаємною домовленістю сторін.

Виокремлено загальні ознаки, які є притаманними добору на державну службу в умовах карантину, незалежно від процедури його проведення: 1) такий механізм добору може бути застосовано у виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю виконання завдань і функцій державних органів на період дії карантину; 2) добір на посади державної служби в умовах карантину здійснюється, крім іншого, через проведення співбесіди; 3) підтвердження кандидатом своєї особи під час добору на державну службу в умовах карантину здійснюється шляхом пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України; 4) граничний строк перебування особи на посаді державної служби, призначення на яку відбулося відповідно до спеціального порядку добору, становить не більше двох місяців після відміни карантину; 5) складення присяги особою, яка уперше призначається на посаду державної служби, є обов'язковою умовою вступу на державну службу, незважаючи на спеціальний механізм добору в умовах карантину.

3.3. Присяга державного службовця як спеціальна підстава виникнення державно-службових відносин

Виходячи з положень ст. 36 Закону України «Про державну службу», для осіб, які уперше займають посаду державної служби, вступ у державно-службові відносини щодо проходження державної служби обов'язково пов'язано зі складенням Присяги державного службовця [35]. Загалом, таке правове явище, як присяга, має глибоке історичне коріння, що сягає ще часів звичаєвого права. Вважається, що вона, як суспільне явище, первинно мала зміст релігійного обряду, яким скріплювалось урочисто прийняте особою зобов'язання. Історично, в основі присяги лежить страх перед невидимою силою, руйнівна дія якої може торкнутися особи, яка присягнула, у разі порушення вірності присязі. Присяга, як правове явище, уже за часів Київської Русі мала декілька самотійних значень: а) зобов'язання суддів судити по праву, яке супроводжувалося ритуалом її принесення – «Хресне цілування»; б)

форма забезпечення достовірності особистих доказів у цивільному та кримінальному судочинстві [6, с. 243].

Незважаючи на давню історію розвитку присяги у публічній службі взагалі та законодавстві про державну службу, останнє до теперішнього часу не містить офіційного визначення поняття «присяга державного службовця». Загалом, нормативне визначення присяги характеризується незначним її згадуванням у положеннях законодавства про державну службу, зокрема у контексті вступу на державну службу та притягнення дисциплінарної відповідності. При цьому, відповідні законодавчі положення є доволі фрагментарними, що, з одного боку, ускладнює з'ясування змісту та значення Присяги державного службовця, а з іншого, актуалізує цей напрямок дослідження, особливо в аспекті предмета цього дослідження.

Досліджуючи історичний розвиток поняття «присяга», О.Л. Кравчук зазначає, що різне тлумачення терміна «присяга» дозволяє стверджувати, що один термін може мати різні правові значення, різний зміст, а значить, і з'ясування суті цього явища є виправданим, оскільки в науковій літературі та законодавстві є відсутньою єдина універсальна формула-дефініція поняття «присяга», а в основі досліджуваної проблематики лежить суперечлива природа відповідальності за порушення присяги та її кваліфікація серед інших видів порушень [17, с. 107].

Не вироблено єдиного підходу до розуміння та значення Присяги державного службовця і в науковій літературі. Є науковці, які наголошують на тому, що присягу необхідно відносити до юридичних фактів, із настанням яких пов'язується виникнення правовідносин (Л.Р. Біла-Тіунова [7, с. 128], Ю.П. Битяк [5, с. 145], О.С. Продаєвич [64, с. 7] та ін. Інші, висловлюють позицію, відповідно до якої присяга розглядається як суто урочиста обіцянка, церемоніального характеру (М.І. Цуркан [82, с. 19]). На нашу ж думку, є достатньо підстав стверджувати, що Присязі державного службовця одночасно є властивими обидві із зазначених характеристик. Так, з одного боку, зі складенням Присяги державного службовця законодавством про державну

службу пов'язується виникнення державно-службових відносин та настання певних юридичних наслідків, а з іншого, законодавством про державну службу передбачено обов'язковість публічного складення Присяги державного службовця за певною процедурою, чим підкреслюється її урочистість або церемоніальність складення.

Отже, видається за доцільне здійснити теоретико-правовий аналіз Присяги державного службовця, визначивши її зміст, сутність та значення. У цьому контексті слушно підкреслює В.В. Завальнюка, що міфологеми позитивного права «працюють» і в юридичних процедурах, до яких варто зарахувати оформлені у правовий спосіб і такі, що мають юридичне значення, обітниці, клятви, присяги, ритуали [11, с. 16], тобто присяга є однією із таких міфологем, які передбачені чинним законодавством та мають юридичне значення.

М.М. Маськовіта зазначає, що присяга має всі зазначені ознаки правового символу: присяга як правовий феномен зумовлює зміну правового становища суб'єкта; присяга умовно відображає юридичний зв'язок суб'єкта з державою (або закінчення такого зв'язку); необхідність прийняття присяги і процедура її здійснення регламентуються державою у створюваних нею нормативних правових актах; за порушення присяги і за порушення процедури її здійснення передбачено юридичну відповідальність, яка свідчить про те, що цей правовий феномен забезпечується державним примусом; присяга приймається у випадках, прямо вказаних у законодавстві; присяга є фіксацією моменту зміни правового статусу суб'єкта [20, с. 75].

Цікавими є висновки В.О. Андрєєва стосовно дихотомічної символічності інституту присяги. Так, науковець зазначає, що, по-перше, присяга як правовий феномен являє собою правовий символ – законодавчо закріплений умовний образ, що виражає момент зміни правового статусу суб'єкта. Із цієї точки зору, присяга символізує прийняття посадовою особою нових суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, його відповідальність перед суспільством і набуття нових прав і обов'язків [3, с. 30].

У цьому ракурсі Присяга державного службовця як обов'язкова правова підстава набуття статусу державного службовця особою, що призначається на посаду державної служби уперше, виступає юридичним фактом. Не випадково на це звертається увага в науковій літературі.

На думку М.І. Цуркана, вступ на публічну службу безпосередньо пов'язаний з присягою. Саме присяга в окремих випадках є критерієм розмежування фізичної особи і публічного службовця. Отже, складення публічним службовцем присяги є надзвичайно важливим і вирішальним для всього інституту публічної служби [81, с. 56].

О.Л. Кравчук зазначає, що присяга як правове явище – це юридичний факт, який являє собою прийняття офіційної клятви. Проте більш практично корисним виглядає формулювання не «ідеального» визначення поняття «присяга», а з'ясування змісту (структури) правової норми, яка є текстом присяги. Доцільно, щоб норма права, яка містить текст присяги, мала все ж таки імперативний характер норми права, що містить чітко визначені юридичні обов'язки, за порушення яких настає відповідальність. На теперішній час інститут присяги слугує встановленню правової і моральної відповідальності перед державою загалом та народом, а не перед окремими особами [17, с. 110].

До юридичних наслідків, що породжує акт складення присяги, М.М. Маськовіта відносить: 1) з моменту складення присяги особа офіційно вступає на посаду і набуває нових суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; 2) факт прийняття присяги фіксує момент зміни правового статусу суб'єкта; 3) факт прийняття присяги змінює правовий статус суб'єкта, який раніше виконував обов'язки посадової особи, він втрачає сукупність прав та обов'язків, якими володів [20, с. 84].

Застосовуючи вищезазначені характеристики до Присяги державного службовця, видається за можливе зазначити, що Присяга державного службовця є спеціальним обов'язковим юридичним фактом, який реалізується у відповідності до встановленої чинним законодавством про державну службу

процедури публічного складення, з яким пов'язується виникнення державно-службових відносин.

На продовження зазначеного слід вказати, що Присяга державного службовця є спеціальною підставою виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, яка реалізується через виконання сукупності фактичних дій особою, що не є державним службовцем. Спеціальний характер має місце внаслідок того, що складення Присяги державного службовця має безстроковий характер. Так, якщо означена підстава є втіленою у правову дійсність конкретною особою, її буде застосовно під час наступного вступу в державно-службові відносини цією ж особою.

Підтвердження цього висновку знаходимо і в науковій літературі. Так, О.Ю. Дрозд зазначає, що прийняття присяги є адміністративно-правовою формою (нарівні з виданням адміністративного акта) державного управління. У цьому випадку прийняття присяги державним службовцем є правовою формою управління (юридично значущою дією), оскільки спричиняє виникнення конкретного юридичного результату, тобто є юридичним фактом, що породжує адміністративно-правові відносини [10, с. 174].

Станом на теперішній час присягу зобов'язана складати більшість із публічних службовців, різниця полягає у змісті присяги, порядку її складення, правових підставах порушення присяги. Однак, щодо присяги службовців альтернативної (невійськової) служби, то це питання на законодавчому рівні не врегульовано. Загалом, альтернативна (невійськова) служба є різновидом публічної служби, оскільки є заміною військовій службі для певної категорії фізичних осіб. При цьому, особи призиваються на альтернативну службу в примусовому порядку та вважаються такими, що виконують обов'язок перед суспільством. Натомість, Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу» [33], Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження нормативно-правових актів щодо застосування Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» [44] не передбачено жодних положень про присягу, обов'язок її складення, відсилання до інших нормативно-правових

актів, які регулювали б означене питання. Доцільним уявляється уніфікація законодавства стосовно вказаної колізії: або через внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, які виключили б альтернативну (невійськову) службу з переліку видів публічної служби, або через внесення змін до Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу», які доповнили би його нормою про необхідність складення присяги для осіб, які несуть альтернативну службу.

Щодо відмінностей між нормативним закріпленням присяги та змістом присяги, яку складають службовці різних видів публічної служби, то вони полягають у такому.

Присягу службовців політичної служби, передбачено Конституцією України та відповідними нормативно-правовими актами. Зокрема, у ст. 104 Конституції України визначено, що новообраний Президент України вступає на пост з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України. Виголошуючи присягу, Президент України офіційно й урочисто присягає на вірність Україні та зобов'язується боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо народу, обстоювати права і свободи громадян тощо [15]. Юридичне значення прийняття присяги Президентом України полягає не тільки в тому, що з моменту її прийняття новообраний Президент України отримує повноваження як глава держави, а й в тому, що повноваження попереднього Президента України припиняються. Така особливість у присязі стосується лише посади Президента України. Повноваження народних депутатів України також починаються з моменту складення присяги, текст якої міститься у ст. 79 Конституції України. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата [15]. Щодо присяги новообраних членів Кабінету Міністрів України, то зміст присяги та вимога до її складення передбачено ст. 10 Закону України «Про Кабінет міністрів України» [52].

Вимога щодо присяги службовців суддівської служби та її зміст передбачено ст. 57 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [61] та

Указом Президента України «Про Порядок складення присяги судді особою, уперше призначеною на посаду професійного судді» [57]. Відповідно, особа складає присягу під час урочистої церемонії у присутності Президента України. До участі в церемонії запрошуються Голова Верховного Суду, Голова Ради суддів України, Голова Вищої ради правосуддя та Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Аналогічно, суддя Конституційного Суду набуває відповідних повноважень (одночасно із статусом) з дня складення ним на спеціальному пленарному засіданні присяги не пізніше п'ятого робочого дня з дня призначення Судді на посаду [53]. Зміст присяги службовців муніципальної служби міститься у ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [58].

Наявною є й нормативно закріплена специфіка складення присяги особами, які вступають на відмінні види державної служби. Йдеться про положення законів України «Про Національну поліцію» (ст. 64) [55], «Про дипломатичну службу» (ст. 15) [37], «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [59], «Про Національне антикорупційне бюро України» [54] тощо.

Таким чином, особливості діяльності осіб, які виконують функції держави та місцевого самоврядування, пов'язано із служінням народові України та забезпеченням публічного інтересу, тому такі особи при вступі на службу складають присягу, що є моментом набуття їх правового статусу та підставою виникнення державно-службових відносин. Крім того, складення Присяги державного службовця специфікується залежно від: 1) форми складення присяги (письмова, усна); 2) наявності спеціального нормативно-правового закріплення складення Присяги залежно від виду державної служби (адміністративної, спеціалізованої, мілітаризованої).

З метою повної характеристики Присяги державного службовця видається за доцільне здійснити аналіз її тексту. Відповідно до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про державну службу» [35] особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця

такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки».

Передусім слід сказати, що текст Присяги державного службовця з прийняттям чинного Закону України «Про державну службу» майже не зазнав змін, у порівнянні з попереднім Законом України «Про державну службу» 1993 р. [11]. Збереглась також структура та змістовна спрямованість Присяги державного службовця.

Аналізуючи передбачений чинним Законом України «Про державну службу» текст Присяги державного службовця, Т.О. Коломєць та М.В. Шевченко звертають увагу на наявність деяких недоліків в її тексті, зокрема зазначається про те, що текст присяги державного службовця структурований не найкращим чином і відірваний від громадянина, який складає присягу; не несе жодного змістового навантаження, не породжує жодного образу у свідомості; ґрунтується на абстрактних висловлюваннях, які неможливо витлумачити однозначно; не містить конкретних вимог до державних службовців (цінностей, які вони мають втілювати в життя; установок, яких мають дотримуватись) [13, с. 82]. Більшість висловлених зауважень є логічними та обґрунтованими, оскільки тексту Присяги державного службовця вочевидь не вистачає конкретності та безпосереднього зв'язку із сучасними потребами та реаліями державної служби. Водночас, слід сказати, що визначені недосконалості Присяги державного службовця мають значення насамперед при кваліфікації порушень Присяги державного службовця та вирішенні питань притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. При цьому вплив цих текстуальних недоліків Присяги державного службовця жодним чином не виявляється під час її характеристики як підстави виникнення державно-службових відносин. У зв'язку із цим, з

метою розкриття предмета цього дослідження слід проаналізувати лише зміст, значення та процедуру складення Присяги державного службовця як підстави виникнення державно-службових відносин.

Присяга державного службовця змістовно відображає етично-моральні установки, які характеризують призначення державної служби і формує первинний обов'язок щодо їх дотримання. Текст присяги державних службовців містить етичні та моральні норми, що діють на основі звичаїв і традицій. При цьому, сутнісне значення одних і тих самих категорій різняться в залежності від стану розвитку суспільства, його соціокультурних архетипів, рівня правової культури тощо.

У тексті нормативно визначеної Присяги державного службовця, містяться такі ключові поняття, як: «вірність», «чесність», «гідність», «честь», «сумлінність». Визначення понять «честь» і «гідність» тлумачаться в Постанові Пленуму Верховного суду України «Про судову практику в справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» [60]. При цьому, під гідністю мається на увазі визнання цінності кожної фізичної особи як унікальної біопсихосоціальної цінності, а честь – позитивна соціальна оцінка особи в очах інших, яка ґрунтується на відповідності її діянь або поведінки загальноприйнятим уявленням про добро і зло. Указане тлумачення береться до уваги судами при розгляді справ щодо спорів, яких пов'язано із проходженням державної служби.

Конкретизація окремих етичних категорій, яких згадано у Присязі державного службовця, містяться у ст. 2 Правил етичної поведінки державних службовців, а саме: 1) служіння державі й суспільству; 2) гідна поведінка; 3) доброчесність; 4) лояльність; 5) політична нейтральність; 6) прозорість і підзвітність; 7) сумлінність [48]. Проте, у тексті Присяги державного службовця, ідентифікація означених категорій як норм етичної поведінки є відсутньою [35].

Закономірним є означене нормативне формування етичних норм. За своїм змістом вони мають загальний характер та є основоположними засадами

вибору поведінки для державного службовця як під час виконання службових обов'язків, так і поза ним. При цьому, орієнтиром для формування національного підходу юридизації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти з означеного питання та практика держав, які досягли успіхів у їх реалізації.

Слід вказати, що текст Присяги уособлює принципи державної служби та віддзеркалює зміст деяких засадничих антикорупційних положень. В першу чергу необхідно відмітити принципи державної служби, на яких ґрунтується змістовне наповнення та практичне втілення Присяги державного службовця, як: патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові; верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків; доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень тощо (ст. 4 Закону України «Про державну службу» [35]).

Загалом, прагнення міжнародної спільноти детермінувати етичні норми як основи поведінки державних службовців обумовлено тим, що останні формують архетипи сприйняття державної влади у будь-якій державі. З моменту набуття особою статусу державного службовця, вона апріорі визнається такою, що володіє високими моральними цінностями. Підтвердженням зазначеного є прийняття в 1996 р. Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. Указаним документом акцентовано увагу

на тому, що зайняття особою «посади» в державних органах, крім іншого, означає: зобов'язання діяти в інтересах держави; виконання обов'язків і функцій компетентно у відповідності до законів або адміністративних положень, з повною доброчесністю; необхідність особи бути уважною, справедливою та неупередженою, зокрема, у відносинах з громадськістю тощо [23].

На рівні Ради Європи також затверджено Модельний кодекс поведінки державних службовців, яким встановлено, що державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону і тих законних вимог та етичних стандартів, що стосуються його чи її функцій. Примітно, що етичні стандарти, яких викладено в означеному акті м'якого права структурно складаються із: 1) моральних норм (наприклад, зобов'язання віддано служити законно сформованій державній, регіональній та місцевій владі; зобов'язання бути чесним, безстороннім і ефективним і виконувати свої повноваження найкращим чином, виходячи з його чи її навичок, чесності та розуміння, беручи до уваги публічні інтереси і ті обставини, що стосуються справи; зобов'язання бути ввічливим і у своїх стосунках з громадянами, яким він служить, та у своїх стосунках з керівниками, колегами і підлеглими та ін.) та 2) антикорупційних норм (наприклад, врегулювання конфлікту інтересів, отримання подарунків, піддатливість впливові оточуючих, зловживання службовим становищем і тому подібне) [23].

Зважаючи на широкий спектр відображення стану дотримання етичних норм, першочергово, невідповідність особи займаній посаді державного службовця виявляється при вчиненні діянь, яких пов'язано з корупцією. Це пов'язано з тим, що наявність корупційних ризиків опосередковано наданням державним службовцям виняткових державно-владних повноважень. Як наслідок, на міжнародному рівні, дотримання етичних норм державними службовцями та врегулювання відносин, що із цим пов'язані, здійснюється за допомогою правових засобів, яких спрямовано на запобігання корупції.

Так, на Міжнародній конференції по боротьбі з корупцією 1997 р. прийнято Лімську декларацію, якою встановлено, що боротьба з корупцією

включає захист та зміцнення етичних цінностей в усіх суспільствах [24]. Внаслідок незаконного придбання майна публічними службовцями, зазнали шкоди інститути демократії та стан дотримання принципу верховенства права. Як результат, було прийнято Конвенцію ООН проти корупції, якою передбачено необхідність створення умов для стандартизації поведінки публічних службовців у відповідності до національної інституційно-правової системи, а також правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій [14].

Звертаючись до практики інших держав у частині нормативно-інституційного забезпечення етичних норм, можна констатувати, що професійна етика державних службовців у країнах Західної і Центральної Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, якої спрямовано на ефективне виконання професійної ролі державних службовців на благо громадян і суспільства [68]. Об'єктом особливої уваги держав-членів ЄС є й інституційні засоби утвердження етики на державній службі, що утворюють етичну інфраструктуру. Західні країни виявились одностайними стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців, тощо. Що стосується етичних стандартів, то вони мають відображати соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення [4, с. 107].

Прикладом успішного врядування у сфері забезпечення якісного стану дотримання етики державними службовцями є практика Сполучених Штатів Америки (далі – США). Відповідно, з 1989 р. було внесено зміни до законодавства про етику, що торкнулись таких основних аспектів: обмеження на працевлаштування та діяльність колишніх державних службовців; правила звітності федеральних державних службовців про їх фінансове становище; прийом подарунків, здійснення відряджень за рахунок неурядових джерел

фінансування; обмеження на роботу за сумісництвом та отримання гонорарів; створення громадської комісії з проблеми цивільної служби та зарплатою службовців. Одночасно, у США функціонують спеціальні відомства, що здійснюють контроль за дотриманням етичних норм. Наприклад, це є Комітет Сенату з етики (проводить слухання, витребує кореспонденцію і документи, що свідчать про стан дотримання етичних норм) та Управління державної етики (як окрема установа в системі виконавчої влади, що стандартизує етичну поведінку державних службовців та виявляє підозру щодо неправомірного використання службового становища) [32, с. 5]. Видається корисним запозичення для Української держави досвіду США щодо формування інституційного механізму забезпечення етичних норм.

Національне законодавство у цілому відповідає міжнародним стандартам в сфері дотримання етичних норм державними службовцями. Повне нормативне детермінування етичних категорій не має якісного значення, адже сприйняття морально-етичних норм має відбуватись як з об'єктивної сторони, так і суб'єктивно сприйматись суб'єктом виконання цих норм.

Встановивши, що Присяга державного службовця є спеціальною підставою виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, необхідно все ж уточнити, що перш за все йдеться про сукупність фактичних дій, які свідчать про стан, за якого особа вважається такою, що склала Присягу державного службовця, тобто процедура складення Присяги державним службовцем може: а) розглядатися, як обов'язкова підстава виникнення державно-службових відносин (для осіб, яких уперше призначено на посаду державної служби; б) не бути підставою виникнення державно-службових відносин (для осіб, в яких в особовій справі є запис про складення Присяги державного службовця). В аспекті мети цього дослідження необхідно проаналізувати процедуру складення Присяги державного службовця, визначивши суб'єктів, які беруть у ній участь, її структуру та характерні для неї особливості.

Щодо порядку складення присяги державних службовців, то, крім чинного Закону України «Про державну службу» [35], його деталізовано в п. 24 ч. 2 розділу II Типового положення про службу управління персоналом державного органу. Відповідно, до обов'язків служби управління персоналом належить: організація складення присяги особи, яку вперше призначено на посаду державної служби, у день її призначення на цю посаду, ознайомлення державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією [50].

У процедурі складення Присяги державного службовця, відповідно до ст. 36 Закону України «Про державну службу» беруть участь: особа, призначена на посаду; державні службовці структурного підрозділу, на посаду в якому призначено таку особу; представники служби управління персоналом відповідного державного органу. Охарактеризуємо їх.

Особою, призначеною на посаду державної служби є громадянин України, якого відповідно до акта про призначення призначено на відповідну посаду державної служби. Примітно, що у цьому випадку використовується саме словосполучення «особа, призначена на посаду державної служби». Цим підкреслюється той факт, що набуття статусу державного службовця здійснюється з моменту складення Присяги державного службовця.

Обов'язковими учасниками процедури складення Присяги державного службовця є державні службовці структурного підрозділу, на посаду в якому таку особу призначено. Варто зазначити, що ідеться лише про державних службовців відповідного структурного підрозділу, до складу яких не належать, наприклад, працівники, що виконують функції з обслуговування.

Роль зазначених державних службовців в цій процедурі зводиться до пасивного спостереження до здійснення іншими суб'єктами відповідних процедурних дій щодо організації та безпосереднього складення Присяги державного службовця, а також засвідчення своєю присутністю факту складення Присяги державного службовця конкретною особою.

У першу чергу слід звернути увагу на відсутність вимог стосовно кількості таких державних службовців структурного підрозділу. Зрозуміло, що встановлювати фіксовану кількість у положеннях законодавства про державну службу є невиправданим, оскільки в державних органах можуть утворюватися різні за кількістю державних службовців структурні підрозділи. Водночас, необхідним є встановлення певних вимог щодо кількісної присутності таких державних службовців. Найбільш оптимальним видається забезпечення присутності не менше половини від штатної кількості державних службовців відповідного структурного підрозділу.

Не менш важливим питанням є визначення такого структурного підрозділу. В законодавстві про державну службу не визначається, про які структурні підрозділи державних органів, у контексті складення Присяги державного службовця йдеться. Зокрема, в державних органах можуть утворюватися самостійні структурні підрозділи та несамоствійні (що утворюються у складі інших) структурні підрозділи. Наприклад, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 р. № 179 [62] передбачено можливість утворення таких самостійних структурних підрозділів, як департамент, управління, відділ, сектор, а також відповідні несамоствійні структурні підрозділи, як, наприклад, відділ або сектор у складі департаменту (управління). При цьому особливості струнких підрозділів окремих державних органів (зокрема, міністерств, місцевих державних адміністрацій тощо) відрізняються.

На наше переконання, в аспекті складення Присяги державного службовця під структурним підрозділом слід розуміти саме самостійні структурні підрозділи державних органів.

Служба управління персоналом державного органу є суб'єктом, який безпосередньо організовує процедуру складення Присяги державного службовця. Цей обов'язок служби управління персоналом впливає з положень

ст. 18, ч. 3 ст. 21, ст. 36 Закону України «Про державну службу» та Типового положення про службу управління персоналом державного органу [50]. Втім, під час процедури складення Присяги державного службовця безпосередньо беруть участь представники служби управління персоналом державного органу (ч. 2 ст. 36 Закону України «Про державну службу»), однак кількість таких представників не визначається. Незважаючи на те, що йдеться про «представників», що натякає на присутність декількох державних службовців, вважаємо достатньою присутність меншою мірою одного представника служби управління персоналом. Крім того, слід враховувати, що служба управління персоналом утворюється залежно від чисельності персоналу державного органу, а тому може бути як у вигляді структурного підрозділу, так і посади спеціаліста з питань персоналу.

В законодавстві про державну службу наголошується на «публічному» складенні Присяги державного службовця. Так, відповідно до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про державну службу» особа, призначена на посаду державної служби уперше, «публічно» складає Присягу державного службовця. Аналогічно в ч. 3 ст. 21 Закону України «Про державну службу» підкреслюється, що особа, яка вступає на посаду державної служби уперше, набуває статусу державного службовця з дня «публічного» складення нею Присяги державного службовця [35].

Як відомо, поняття «публічний», «публічність» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний [70, с. 474], який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний [71].

Застосовуючи це до складення Присяги державного службовця можливо зазначити, що процедура складення Присяги державного службовця характеризується високим рівнем гласності та відкритості. Це певною мірою виступає фактором засвідчення, насамперед іншими особами, факту набуття статусу державного службовця.

Процедура прийняття присяги державним службовцем уперше відбувається у присутності державних службовців структурного підрозділу, на

посаду в якому призначено, представників служби управління персоналом відповідного державного органу, де державний службовець проголошує присягу, підписує її і зазначає дату складення, про що робиться запис у трудовій книжці державного службовця [35], тобто формальним відображенням складення присяги державного службовця є запис, якого внесено до трудової книжки відповідної особи.

Таким чином, формальне складення Присяги державного службовця відображується у проголошенні її тексту у присутності інших державних службовців; зберіганні підписаного тексту присяги в особовій справі державного службовця; внесенні запису до трудової книжки відповідної особи.

Окремо слід запитися на даті складення Присяги державного службовця. Як уже було зазначено, дата складення Присяги зазначається особою, що її склала, після оголошення тексту Присяги, одночасно з підписом. При цьому зазначається саме день, в який фактично відбувається складення Присяги державного службовця, що не обов'язково має співпадати із днем початку виконання посадових обов'язків, що зазначається в акті про призначення. Саме із цією датою (датою складення Присяги державного службовця) законодавством про державну службу пов'язується набуття статусу державного службовця.

Слід зазначити, що відсутнім є опис самої процедури прийняття Присяги державним службовцем. Законодавець не прописує процедурних норм, а натомість зазначає вторинні (додаткові) завдання, які повинен виконувати структурний підрозділ або посадова особа, яка провадить кадрову політику в державному органі для організації приведення особи до складення присяги.

Невипадково в таких умовах процедура складення Присяги державного службовця втрачає статус «публічності» та перетворюється на формальну дію, що полягає у підписанні тексту Присяги державного службовця та його подальшим зберіганням в особовій справі державного службовця, а також внесенні запису до трудової книжки державного службовця.

Сприяє цьому відсутність визначених законодавством про державну службу наслідків недотримання процедури складення Присяги державного службовця. Окрім того, законодавством про державну службу не передбачається фіксування саме «публічного» складення Присяги державного службовця. Єдиним підтвердженням цього може бути виключно усні свідчення державних службовців, що були присутніми під час публічного складення Присяги державного службовця.

Так, наприклад, особу було уперше призначено на посаду державної служби, проте в день початку виконання посадових обов'язків публічного складення Присяги державного службовця організовано не було, а відбулося лише формальне підписання тексту Присяги державного службовця та внесення запису до його трудової книжки. Постає питання, якими є наслідки в такому випадку для державного службовця?

На наше переконання, у цьому випадку доцільно говорити про невиконання своїх обов'язків насамперед службою управління персоналом, а тому безпосередньо для державного службовця негативних наслідків не має бути. Водночас, державний службовець також не позбавлений права наполягати на дотриманні вимог законодавства про державну службу, у тому числі під час складення Присяги державного службовця.

Видається вірним розмежування між собою порушення процедури складення Присяги державного службовця та порушення Присяги державного службовця. Якщо у першому випадку відповідальність має покладатися на службу управління персоналом, то в другому – безпосередньо на державного службовця.

Слід підтримати думку В.О. Андрєєва, який зазначає, що організація складення Присяги не має зводитись до формального та символічно-церемоніального акту, а повинна мати нормативний характер. Це дасть змогу особі, яка складає Присягу, більш глибоко усвідомити значущість Присяги, як не просто правового феномену, а акту, який наділяє службовця правами та обов'язками, які він повинен неухильно виконувати. Йдеться про те, що

завдяки унормованості організації Присяги державного службовця, вона набуде зовсім іншої інтерпретації та розуміння і перетвориться з формального інституту на потужний інструмент юридичної відповідальності за порушення її положень [2, с. 113].

Нормативно важливими також є здійснення урочистих дій, передбачених процедурою прийняття присяги, тобто сам церемоніал вступу на посаду, а також оголошення тексту присяги, що також є правовим символом. Під час церемоніалу та проголошення присяги, як і за часів становлення інституту присяги, застосовуються речі, які несуть в собі певну символіку: Конституція України, Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України [3, с. 52].

Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуною, у разі відмови особи від складення Присяги державного службовця: а) вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби; б) акт про призначення цієї особи на посаду державної служби скасовується суб'єктом призначення; в) застосовується відкладене право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу [6, с. 244].

Специфікуючи означене до детермінації сутнісних ознак державно-службових відносин, доцільно припустити, що відмова особи, яку уперше призначено на посаду державної служби, від складення Присяги державного службовця обумовлює такі правові наслідки:

державно-службові відносини, яких пов'язано з проходженням державної служби, не виникають;

особа ідентифікується як така, що відмовилася від зайняття посади державної служби та не набуває статусу суб'єкта державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби;

суб'єкт призначення скасовує акт про призначення особи на посаду державної служби та ініціює виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з організацією державної служби, внаслідок чого може бути

застосовано повторне призначення на відповідну посаду державної служби іншої особи.

У цій частині дослідження охарактеризовано сукупність фактичних дій, які засвідчують стан, за якого особа вважається такою, що склала Присягу державного службовця. Встановлено, що Присяга державного службовця змістовно відображає етично-моральні установки, які характеризують призначення державної служби і формує первинний обов'язок щодо їх дотримання. Виявлено детермінуючі ознаки Присяги державного службовця, які відрізняють її від присяги службовців політичної служби та службовців муніципальної служби. Визначено, що складення Присяги державного службовця може: а) розглядатися, як обов'язкова підстава виникнення державно-службових відносин (для осіб, яких уперше призначено на посаду державної служби; б) не бути підставою виникнення державно-службових відносин (для осіб, у яких в особовій справі є запис про складення Присяги державним службовцем).

Виокремлено специфіку складення Присяги державного службовця залежно від: 1) форми складення присяги (письмова, усна); 2) наявності спеціального нормативно-правового закріплення складення Присяги залежно від виду державної служби (адміністративної, спеціалізованої, мілітаризованої).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 287 с.

2. Андреев В.О. Присяга державного службовця в Україні: процедурно-управлінський аспект. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 45. С 52-58.

3. Андрєєв В.О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2019. 240 с.
4. Бериславська О.М., Мінаєва В.В. Європейський досвід метизації державної служби та її актуальність для України. *Правові новели*. 2014. № 2. С. 104-108.
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
6. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с.
7. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: поняття та особливості. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т.11. С. 127-139.
8. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 957 с.
9. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. № 290. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#n14> (дата звернення: 10.09.2020 р.).
10. Дрозд О.Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: дис. ... доктора юрид. наук. Київ, 2017. 438 с.
11. Завальнюк В.В. Ірраціональні аспекти правової реальності у світлі юридичної антропології. *Актуальні проблеми*. 2013. Вип. 48. С. 11–22.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 15.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

13. Коломоєць Т.О., Шевченко М.В. Мотивація державного службовця за допомогою присяги. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 1. С. 77–84.

14. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 10.09.2020 р.).

15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

16. Коструба А.В. Юридичні факти в механізмі правоприпинення цивільних відносин: монографія. Київ: Ін Юре, 2014. 376 с.

17. Кравчук О.Л. Історичний розвиток поняття «присяга». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 13. Т. 1. С. 107-111.

18. Лімська декларація ООН: Міжнародний документ від 11.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text (дата звернення: 10.09.2020 р.).

19. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук. Львів. 2017. 213 с.

20. Маськовіта М.М. Присяга працівника ОВС України: історико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2018. 224 с.

21. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

22. Михайленко Д.Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 582 с.

23. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 10.09.2020 р.).

24. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 10.09.2020 р.).

25. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». / Л.Р. Біла-Тіунова. Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.

26. Науково-практичний коментар Закону України «Про доступ до публічної інформації». Київ, 2012. 335 с. URL: https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2012/04/7efd195590f891f51d636939b9dd0ca9_1432818344.pdf (дата звернення: 10.09.2020 р.).

27. Негара Р.В. Класифікація конкурсів у державній службі. *Одеські юридичні читання: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 листоп. 2018 р.)*; за заг. ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 156 с. С. 98–101.

28. Негара Р.В. Підстави проведення конкурсу у державній службі. *Правове життя сучасної України: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.)* / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. Т. 2. 480 с. С. 88–92.

29. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 07.05.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

30. Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171. Дата оновлення: 16.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#n11> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

31. Порядок укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

32. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

33. Про альтернативну (невійськову) службу: Закон України від 12.12.1991 р. № 1975-XII. Дата оновлення: 23.04.2021 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1975-12/> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

34. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 р. № 553-IX. Дата оновлення: 13.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20>. (дата звернення: 10.09.2020 р.).

35. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 18.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

36. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. Втратив чинність від 11.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#top> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

37. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Дата оновлення: від 19.12.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

38. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 14.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#top> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

39. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. Дата оновлення: 21.12.2019.

Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

40. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

41. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 23.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

42. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

43. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців: Наказ Головдержслужба України від 08.07.2011 р. № 164. Дата оновлення: 29.05.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0930-11#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

44. Про затвердження нормативно-правових актів щодо застосування Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.1999 р. № 2066. Дата оновлення: 17.01.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2066-99-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

45. Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 р. № 2. Дата оновлення: 17.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#n13> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

46. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. №

246. Дата оновлення: 14.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

47. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494. Дата оновлення: 17.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

48. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 65. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-п> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

49. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. Дата оновлення: 04.09.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#top> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

50. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

51. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. Дата оновлення: 16.05.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

52. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

53. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Дата оновлення: 11.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

54. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Дата оновлення: 16.09.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

55. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: від 20.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

56. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

57. Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 380/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/380/2011> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

58. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Дата оновлення: 23.07.2020 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

59. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 548-XIV. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

60. Про судову практику в справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи: Постанова Пленуму Верховного суду України від 27.02.2009 р. № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09 (дата звернення: 10.09.2020 р.).

61. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

62. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. Дата оновлення: 05.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

63. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 29.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#top> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

64. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 19 с.

65. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

66. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#top> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

67. Рішення про порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 3. Дата оновлення: 29.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

68. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.p df> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

69. Рябченко Т., Стеблянка А. Електронне декларування як ефективний засіб запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. *Правові горизонти*. 2017. № 5. С. 14-19.

70. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ: Наук. думка, 2000. 680 с.

71. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. С. 383. URL: <http://sum.in.ua/s/publichnyj> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

72. Стець О.М. Вступ на державну службу в умовах карантину. *Новітні тенденції сучасної юридичної науки*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 4–5 груд. 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. 200 с. С. 123–126.

73. Стець О.М. Контракт про проходження державної служби як підстава виникнення державно-службових відносин. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 3 (31). Vol. 2. С. 195–199.

74. Стець О.М. Контракт про проходження державної служби: теоретико-правовий зміст. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 листоп. 2020 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громад. організ. «Істина», 2020. Ч. 2. 148 с. С. 57–60.

75. Стець О.М. Механізм антикорупційного декларування у діяльності державних службовців. *Науковий вісник МГУ. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 45. С. 44–47.

76. Стець О.М. Особливості добору на державну службу на період карантину. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 4. С. 125–130.

77. Стець О.М. Подання декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як обов'язок державного службовця. *Європейський політико-правовий дискурс*. № 7. Ч. 6. 2020. С. 228–232.

78. Стець О.М. Спеціальна перевірка як передумова виникнення державно-службових правовідносин. *Науковий вісник МГУ. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 48. С. 90–93.

79. Форма декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 3. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0960-16#Text> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

80. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 216 с.

81. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

82. Цуркан М.І. Присяга судді як невід’ємний структурний елемент його правового статусу. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 18-27.

83. Щодо виняткових випадків призначення на вакантні посади державної служби на період дії карантину: роз’яснення Національного агентства України з питань державної служби від 28.04.2020 р. № 93-р/з. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vinyatkovih-vipadkiv-priznachennya-na-vakantni-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-na-period-diyi-karantinu> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

84. Щодо призупинення конкурсів на зайняття посад державної служби та оголошення нових в умовах карантину: роз’яснення Національного агентства України з питань державної служби від 27.03.2020 р. № 88-р/з. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-prizupinennya-konkursiv-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-ta-ogoloshennya-novih-v-umovah-karantinu> (дата звернення: 10.09.2020 р.).

85. Ihor Y. Mahnovskyi, Oleh M. Stets, Rodion V. Nehara (2020) Participation of civil society institutions in civil service competitions. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Vol. 24, Issue 8. P. 9423–9431.

РОЗДІЛ 4

СПЕЦІАЛЬНІ ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ

ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

4.1. Втрата права на державну службу або його припинення

Державно-службові відносини як сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються, припиняються у сфері функціонування державної служби та яких врегульовано нормами державно-службового права, є сталим явищем у правовій реальності. Одночасно, передбачуваність правового регулювання як невід'ємний принцип державно-службового права опосередковує чіткі межі плинності державно-службових відносин. Не виключенням є юридизація припинення державно-службових відносин.

До підстав припинення державно-службових відносин, які складаються під час проходження державної служби, Законом України «Про державну службу» віднесено втрату права на державну службу або його обмеження (ст. ст. 83, 84) [52]. Загалом, право на державну службу є невід'ємним конституційним правом громадян України, відповідно до якого вони користуються рівним правом доступу до державної служби [15]. Право на державну службу окреслює межі правосуб'єктності особи, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою і рівною для всіх [82, с. 415].

Незважаючи на ознаку рівності громадян у доступі на державну службу, нормативно визначено критерії, яким має відповідати громадянин: досягнення особою повноліття, вільне володіння державною мовою (корелює з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [54]), присвоєння відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець [52]. Таким чином, розглядаючи втрату права на державну службу як підставу припинення державно-службових правовідносин, доходимо до висновку, що особа при вступі на державну службу відповідає вищезазначеним критеріям.

Статтею 84 Закону України «Про державну службу» виокремлено випадки, які свідчать про наступну втрату права на державну службу або його обмеження. Доцільним уявляється здійснення характеристики кожного з них.

1. Припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України.

Відповідно до Закону України «Про громадянство», громадянином України є фізична особа, яка набула громадянство України у порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. При цьому, здобуття особою громадянства України є можливим для: громадян колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України – з 24 серпня 1991 року; осіб, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» проживали в Україні і не були громадянами інших держав – з 13 листопада 1991 року; осіб, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено запис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України – з моменту внесення відмітки про громадянство України; осіб, які набули громадянства України відповідно до законів України та міжнародних договорів України – з моменту фактичного виникнення підстави отримання громадянства України [50].

Щодо припинення громадянства України, то його характеризують такі якісно-змістовні ознаки:

1) є наслідком виходу з громадянства України або втрати громадянства України, за підставами, передбаченими міжнародними договорами України;

2) реалізується через добровільну вольову поведінку особи, яка є громадянином України шляхом оформлення подання або заяви (не є добровільним, наприклад, автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем). Форми: заяви про дозвіл на вихід з громадянства, подання про втрату громадянства, подання про скасування рішення про оформлення набуття громадянства України – затверджено Наказом Міністерства закордонних справ України від 15.09.2006 р. № 185 [67] та Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16.08.2012 р. № 715 [66];

3) датою припинення громадянства України є дата видання відповідного Указу Президента України [50] Одночасно, особі видається довідка про припинення (вихід/втрату) громадянства [50].

Виїзд на постійне проживання за межі України як підстава втрати права на державну службу означає, що громадянин України проживає на території певної держави не менше одного року та має намір проживати на території цієї держави протягом необмеженого строку, не обмежуючи таке проживання певною метою, і за умови, що таке проживання не є наслідком виконання цією особою службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом) [22]. З одного боку, постійне проживання особи за межами України пов'язано з бажанням набуття громадянства цієї держави, а з іншого – воно унеможливорює виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків.

2. Встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби.

Доцільно вказати на те, що незалежно від того чи навмисно чи внаслідок необізнаності державний службовець не повідомив під час вступу на державну службу про громадянство іноземної держави, його бездіяльність спричиняє настання негативних наслідків. У свою чергу, набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби автоматично (наприклад, внаслідок одруження без звернення з відповідним

клопотанням), перетворює громадянина України на особу з подвійним громадянством [50]. У цьому випадку йдеться про прогалину у правовому регулюванні щодо питання подвійного громадянства: з одного боку, воно є забороненим відповідно до ст. 4 Конституції України [15]; з іншого, в Україні є відсутнім правовий механізм вирішення питання щодо позбавлення подвійного громадянства, набутого автоматично.

3. Набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного 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 або місцевого самоврядування.

На підставі аналізу п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу», доходимо до висновку, що для того, щоб означене стало підставою припинення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, необхідно дотримання таких умов: а) має бути підтверджено факт вчинення правопорушення, якого пов'язано з корупцією (йдеться про діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, на яку поширюється дія антикорупційного законодавства, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [55]); б) має бути застосовано конкретний різновид адміністративного стягнення – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. При цьому, такий вид стягнення відповідно до ст. 30 Кодексу України про адміністративні правопорушення призначається судом на строк: від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті), коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; на один рік, коли його спеціально передбачено у санкції статті (санкції частини статті) [10].

Главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено перелік діянь, у разі вчинення яких санкцією статті прямо передбачено застосування санкції у вигляді позбавлення права обіймати посади державно служби. Зокрема, йдеться про: 1) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю; б) порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади у раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ч. 3 ст. 172⁻⁴); 2) повторне вчинення протягом року порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ч. 2 ст. 172⁻⁵); 3) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; б) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані (ч. 3 ст. 172⁻⁶); 4) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; б) вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 3 ст. 172⁻⁷); 5) незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй (їм) відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень

(ч. 2 ст. 172⁻⁸); 6) повторне вчинення протягом року порушення заборони розміщення ставок на спорт заінтересованими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує двадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб (ч. 2 ст. 172⁻⁹⁻¹) [10]. Незалежно від скоєного діяння, якщо воно входить до вищезазначеного переліку, державний службовець втрачає право на державну службу на визначений термін з моменту винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності у справі про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, що несе обтяжливі наслідки для нього.

Натомість, до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», яким було внесено зміни до Закону України «Про державну службу» в частині формулювання п. 3 ч. 1 ст. 84 [46]. Указану підставу припинення державно-службових відносин нормативно сформовано так: «Набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення» [46].

Отже, діяв принцип безумовного звільнення державного службовця у разі вчинення корупційного діяння або адміністративного проступку, якого пов'язано з корупцією без звернення уваги на те, яку санкцію було застосовано до правопорушника. Вказану норму наслідувала судова практика. Наприклад, у справі № 280/645/19 Запорізьким окружним адміністративним судом розглянуто позовну заяву до Запорізької митниці ДФС, в якій позивач просить суд визнати протиправним наказ Запорізької митниці ДФС від 04.02.2019 р. № 49-о про звільнення з посади головного державного інспектора митного поста «Запоріжжя центральний» Запорізької митниці ДФС та припинення державної служби. У ході аналізу положень справи, встановлено, що 30.11.2018 р. Ленінський районний суд м. Запоріжжя, розглянувши адміністративний матеріал, пов'язаний з корупцією, встановив, що 10.04.2018 р. на підставі

договору купівлі-продажу головним державним інспектором митного посту придбано 1/2 частину квартири (вартість якої перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 01.01.2018 р.). У зв'язку із цим у суб'єкта виник обов'язок подати письмове повідомлення про суттєві зміни у майновому стані шляхом заповнення відповідної форми. Цей обов'язок було виконано несвоєчасно. Як наслідок, суд дійшов висновку щодо вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. На державного службовця судом накладено адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить 1700,00 грн.

Таким чином, враховуючи підстави для припинення державної служби, а також факт набрання законної сили рішенням суду про притягнення позивача, як державного службовця, до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, суд дійшов висновку про наявність встановлених законом підстав для звільнення позивача зі служби [79].

Указана практика та попередня редакція Закону України «Про державну службу» є дотичною до положень чинних до теперішнього часу положень п. 5 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу», якою визначено, що право на державну службу обмежено для осіб, які піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язані з корупцією протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили [52]. Таким чином, з метою вироблення єдиного підходу до наслідків вчинення адміністративного правопорушення, якого пов'язано з корупцією, необхідним є повернення до безальтернативної реакції на вказану антисоціальну поведінку державного службовця шляхом внесення змін до п. 3 ч. 1 ст. 84 та викладення її змісту таким чином: «Набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією».

4. Набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або

встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави.

Визначення сутності умисного кримінального правопорушення можна надати на підставі аналізу положень Кримінального кодексу України. Відповідно, під умисним кримінальним правопорушенням розуміється передбачене кримінальним законодавством суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення (ст. 11), який: а) усвідомлював суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачав його суспільно небезпечні наслідки і бажав їх настання або б) усвідомлював суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачав його суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажав, але свідомо припускав їх настання (ст. 24) [18]. Для цілей службового права вид кримінального правопорушення значення не має.

Обвинувальний вирок суду у відповідності до положень ч. 2 ст. 373 Кримінального процесуального кодексу України може бути винесено, якщо обвинувачений визнається винуватим у вчиненні кримінального правопорушення з одночасним: а) призначенням покарання; б) звільненням від покарання чи від його відбування у випадках, передбачених законом України про кримінальну відповідальність; в) застосуванням інших заходів, передбачених законом України про кримінальну відповідальність [19].

Указана підстава припинення державно-службових відносин має місце лише у тому разі, якщо судом винесено обвинувальний вирок, тобто у разі закриття кримінального провадження (наприклад, встановлено відсутність події кримінального правопорушення; відсутність у діянні складу кримінального правопорушення; не встановлено достатніх доказів для доведення винуватості особи в суді і вичерпано можливості їх отримання; набрав чинності закон, яким скасовано кримінальну відповідальність за діяння, вчинене особою; існує вирок по тому самому обвинуваченню, що набрав законної сили, або постановлено ухвалу суду про закриття кримінального провадження по тому самому обвинуваченню) [19], особа не втрачає права на державну службу. Крім того,

умовою, у цьому випадку, є винесення судом обвинувального вироку, а вибір застосованих санкцій значення не має.

Щодо набрання чинності обвинувального вироку суду, то він набирає чинності з моменту закінчення терміну апеляційного оскарження. Крім того, про ухвалення обвинувального вироку щодо особи, яка є державним виконавцем, не пізніше наступного дня після ухвалення, має бути повідомлено Міністерство юстиції України (ч. 8 ст. 376 КПК України) [19].

Нормативне формулювання невід'ємного елементу розглядуваної підстави втрати права на державну службу – встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, потребує уточнення.

Виходячи з функціонального призначення цієї норми державно-службового законодавства, можемо припустити, що у цьому разі йдеться про вид покарання за вчинення кримінального правопорушення. Натомість, згідно з положеннями Кримінального кодексу України, указаний вид покарання має іншу назву – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (п. 3 ст. 51) [18].

У свою чергу, визначення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, не може бути ідентифіковано і як захід забезпечення кримінального провадження. Це пов'язано з тим, що хоча ч. 2 ст. 131 Кримінального процесуального кодексу України до заходів забезпечення кримінального провадження віднесено тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом, воно не охоплює спеціальне право щодо зайняття діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави. На підставі аналізу положень ст. 148 КПК України, у цьому значенні обмеження спеціального права охоплює: право керування транспортним засобом або судном; право полювання; право на здійснення підприємницької діяльності; право на володіння та носіння зброї [19].

Підсумовуючи вищезазначене, доходимо до висновку про наявний низький рівень юридичної техніки, яку застосовано при внесенні змін до Закону України «Про державну службу», що одночасно опосередковує труднощі при

правозастосуванні. Необхідним видається узгодження положень державно-службового законодавства та кримінального законодавства шляхом внесення змін до п. 4 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» виклавши її зміст так: «набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або застосування покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю».

Як наслідок, у цьому випадку можливим буде застосування положень ст. 55 КК України, якими визначено, що позбавлення права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, може бути призначено як: а) основне покарання на строк від двох до п'яти років; б) додаткове покарання на строк від одного до трьох років. При цьому, позбавлення права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, як додаткове покарання може бути призначено й у випадках, коли його не передбачено у санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК за умови, що з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою або у зв'язку із зайняттям діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, особи засудженого та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за особою права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави [18].

5. Набрання законної сили рішенням суду щодо державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

Загалом, під активами розуміються грошові кошти, у тому числі готівкові кошти, кошти, що перебувають на банківських рахунках чи на зберіганні у банках або інших фінансових установах), інше майно, майнові права, нематеріальні активи, криптовалюти, обсяг зменшення фінансових зобов'язань, а також роботи чи послуги, надані особі, уповноваженій на виконання функцій

держави чи місцевого самоврядування. Щодо набуття активів державним службовцем, то йдеться про набуття їх у власність, а також набуття активів у власність іншою фізичною або юридичною особою, якщо доведено, що таке набуття було здійснено за дорученням особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може прямо чи опосередковано вчиняти щодо таких активів дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними.

Предмет справи, у ході якого винесено судові рішення, може стосуватися виключного переліку активів (наприклад, активів, набутих після дня набрання чинності Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів», якщо різниця між їх вартістю і законними доходами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день набрання чинності зазначеним Законом, але не перевищує межу, встановлену ст. 368-5 Кримінального кодексу України тощо) [47].

6. Наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб як детермінанта фактичного обмеження особи у її праві на державну службу полягає у такому.

Під прямим підпорядкуванням прийнято розуміти відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням [55]. Наявність прямого підпорядкування у державно-службових відносинах є антикорупційним обмеженням, якого встановлено ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» [55] та ст. 32 Закону України «Про державну службу»

[52].

Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуноюю, пряме підпорядкування впливає на проходження державної служби, як особи, яка прямо підпорядкована близькій особі, так і особи, якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. В означеному випадку близькими особами вважатимуться ті особи, статус яких характеризує одна із двох підстав: 1) наявними є три умови: а) спільне проживання; б) пов'язаність спільним побутом; в) наявні взаємні права та обов'язки; 2) належать до однієї з категорій перерахованих: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням [3, с. 272].

Загалом, пряме підпорядкування є наявним для відносин прямої організаційної або правової залежності службовця від керівника. Прикладом непрямої залежності є ситуація, коли для працівника юридичного управління не буде безпосереднім керівником керівник управління документообігу або для працівника господарського відділу – керівник відділу кадрів [23, с. 37]. Як слушно зазначено О.П. Хамходерою, прямих керівників (як і відносин прямого підпорядкування) може бути декілька; той прямий керівник, що є найближчим до державного службовця, називається безпосереднім. Науковцем також звернено увагу на те, що перелік можливих форм прямої залежності не є вичерпним та містить наявність повноважень щодо вирішення (участі у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням тощо [1]. Слід зазначити, що вказана підстава як детермінанта припинення державно-службових відносин є застосовною до особи, яка перебуває у підпорядкуванні.

7. Наявність у державного службовця реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і якого не може бути врегульовано в інший спосіб [52].

Для того, щоб указана підстава обмеження права на державну службу могла бути застосованою має бути дотримано три умови: 1) має бути встановлено факт реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) конфлікт інтересів має носити постійний характер; 3) конфлікт інтересів не може бути врегульовано в інший спосіб.

Нормативне закріплення понять «реального конфлікту інтересів» та «потенційного конфлікту інтересів» міститься в Законі України «Про запобігання корупції». Відповідно, під реальним конфліктом інтересів розуміється суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, а потенційним конфліктом інтересів - наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [55].

При цьому, під приватним інтересом розуміється будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції») [55].

Перехід від потенційного конфлікту інтересів до реального відбувається тоді, коли існуючий у сфері службової діяльності приватний інтерес вступає у суперечність із службовими чи представницькими повноваженнями і це реально впливає (а не просто «може вплинути») на належне здійснення публічно-владних функцій [94, с. 11].

Окремо слід зупинитися на тому, що у разі наявності фактичних обставин для втрати права на державну службу або його обмеження, різнитиметься порядок їх юридизації для цілей проходження державної служби. Загалом, у відповідності до ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу», суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, що є підставою втрати права на державну службу або його обмеження, та як наслідок – припинення державно-службових відносин [52]. Виняток становитимуть обставини, яких пов'язано з наявністю відносин прямого підпорядкування близьких осіб. Відповідно, з того моменту, як виникнуть вказані обставини, їх має бути доведено до відома керівника державної служби. Згодом, обраховується 15-денний строк для усунення таких обставин. Якщо в зазначений строк таких обставин не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів щодо їх усунення шляхом: а) переведення державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у цьому державному органі або до іншого державного органу; б) звільнення із займаної посади особи, яка перебуває у підпорядкуванні (у разі неможливості переведення) [52].

Примітним є те, що процедурними нормами державно-службового законодавства в частині застосування втрати права на державу службу або його обмеження, не визначено темпоральних меж звільнення державного службовця у разі виникнення конфлікту інтересів. Доцільно припустити, що правозастосовча діяльність у цьому разі має здійснюватися відповідно до положень антикорупційного законодавства. Так, відповідно до ч. 3 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, повинен протягом двох робочих днів після отримання повідомлення (має бути йому надано не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів) про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту

інтересів повинен прийняти рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Як наслідок, на підставі фактичних обставин конкретної ситуації, необхідним є застосування заходів, яких спрямовано на врегулювання конфлікту інтересів та визначено ст. 29 розглядуваного нормативно-правового акта. До них віднесено: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляд обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи. При цьому, звільнення особи із займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, у тому числі через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу (ч. 2 ст. 34) [55]. Таким чином, термін, протягом якого має бути застосовано звільнення, становить: а) два робочих дня після отримання повідомлення про наявність конфлікту інтересів; б) невизначений термін, який у сумі становитиме строк застосування інших способів врегулювання конфлікту інтересів та строк для прийняття щодо цього рішення. Означене потребує здійснення конкретизації на рівні законодавства про державну службу.

Вбачається за доцільне внесення змін до ч. 2 ст. 84 такого змісту: «У випадках, зазначених у пунктах 1-4, 6 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, у випадку, зазначеному у пункті 5 частини першої цієї статті, – у порядку, визначеному статтею 32 цього Закону; у випадку, зазначеному у пункті 7 частини першої цієї статті – у порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції, але не пізніше, ніж у

п'ятнадцятиденний термін з моменту первинного отримання повідомлення про наявність потенційного або реального конфлікту інтересів».

Таким чином, втрата права на державну службу або його обмеження як підстава припинення державно-службових відносин характеризується такими ознаками:

- 1) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця;
- 2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби;
- 3) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби;
- 4) є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових відносин;
- 5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їх темпоральні межі;
- 6) є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого припинено;
- 7) уніможливорює подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових відносин.

У цій частині дослідження з'ясовано, що, незважаючи на ознаку рівності громадян у доступі на державну службу, нормативно визначено критерії, яким має відповідати громадянин. Розглядаючи втрату права на державну службу як підставу припинення державно-службових відносин, обгрунтовано, що особа при вступі на державну службу відповідає вищезазначеним критеріям.

Проаналізовано підстави, які свідчать про наступну втрату права на державну службу або його обмеження. Встановлено, що втрата права на державну службу впливає на правосуб'єктність суб'єкта державно-службового права, позбавляючи його можливості здійснювати державну службу.

Обгрунтовано необхідність внесення змін до державно-службового законодавства в частині припинення державно-службових відносин на підставі

втрата права на державну службу або його обмеження, а саме: вироблення єдиного та безальтернативного підходу до визначення наслідків вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, якого пов'язано з корупцією; визначення темпоральних меж звільнення державного службовця у разі виникнення конфлікту інтересів (станом на теперішній час, термін протягом якого має бути застосовано звільнення може становити: а) два робочих дні після отримання повідомлення про наявність конфлікту інтересів; б) невизначений термін, який у сумі становитиме строк застосування інших способів врегулювання конфлікту інтересів та строк для прийняття щодо цього рішення).

4.2. Характеристика окремих підстав припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення

Визначення змістовних ознак, що детермінують припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення доцільно здійснити через окреслення сутності: 1) суб'єкта призначення; 2) нормативних підстав появи у суб'єкта призначення правомочності до ініціювання звільнення конкретного державного службовця; 3) процедурних аспектів припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення.

Нормативно закріплене визначення поняття «суб'єкт призначення» міститься в Законі України «Про державну службу». Відповідно, суб'єктом призначення є державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади [52].

Як зазначено Ю.Г. Фаєр, повноваження суб'єкта призначення щодо призначення на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільнення з такої посади не є вичерпним, указаний суб'єкт має право приймати рішення щодо проходження державної служби [93, с. 11]. Указану тезу слід

конкретизувати тим, що правового положення суб'єкта призначення набуває державний орган або посадова особа, що одночасно можуть мати й інші спеціальні статуси в межах службового права (наприклад, суб'єкта управління державною службою, керівника державної служби). Як наслідок, один і той самий суб'єкт може набувати відповідних повноважень. При цьому, статус суб'єкта призначення ознаменує наявність конкретно визначених повноважень щодо призначення та звільнення, які є невід'ємними елементами проходження державної служби. Окремо зазначимо, що службовим законодавством суб'єкта призначення наділено додатковими повноваженнями, що виходять за межі призначення та звільнення. Йдеться, наприклад, про повноваження щодо: порушення дисциплінарного провадження та застосовування дисциплінарних стягнень (ст. 68 Закону України «Про державну службу»); прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження (ст. 77 Закону України «Про державну службу») [52]; визначення умов проведення конкурсу на зайняття посад фахівців із питань реформ та забезпечення надсилання в електронній формі НАДС наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та умов його проведення (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби») [61] тощо.

На підставі аналізу положень, якими визначено порядок призначення на посаду державної служби доходимо до висновку, що статусу суб'єкта призначення може бути набуто відмінними суб'єктами службового права залежно від категорії посади державної служби та об'єму посадових обов'язків: 1) стосовно посад державної служби категорії «А» – суб'єктом, якого визначено Конституцією та законами України; 2) стосовно посад державної служби категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах – суб'єктом, якого визначено законом; 3) стосовно посад державної служби категорії «Б» (що не здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах) та «В» – суб'єктом, який є керівником державної служби, якщо інше не передбачено законом.

Таким чином, можна констатувати нормативно встановлену взаємозалежність між набуттям статусу суб'єкта призначення та попередньо отриманим статусом керівника державної служби в окремих випадках.

Щодо співвідношення категорій «суб'єкт призначення» та «керівник державної служби», ґрунтовним є висновок Р.В. Негари, яким звернено увагу на наявність різних підходів до використання в нормативних текстах досліджуваних термінів: одночасного вживання з допущенням альтернативного застосування одного з них; паралельного використання досліджуваних термінів в одній нормі з розмежуванням їх застосування, зокрема, залежно від категорій посад державних службовців; окремого вживання, яких найбільше у положеннях [24].

Доцільним видається трактування їх співвідношення через категорію «спеціального правового статусу», елементом якої є правосуб'єктність. Відповідно, керівник державної служби наділений правосуб'єктністю щодо набуття статусу суб'єкта призначення. Щодо специфіки використання означених категорій у законодавстві, то всі випадки використання категорії «суб'єкт призначення» стосовно посад державної служби категорії «Б» (що не здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах) та посад державної служби категорії «В» апріорі поширюються на керівника державної служби в питаннях, які стосуються призначення особи на посаду державної служби.

Доцільним є виокремлення суб'єктів, яких наділено спеціальною правосуб'єктністю, що є передумовою набуття статусу суб'єкта призначення стосовно посад державної служби категорії «А» з урахуванням їх функціонального призначення в частині призначення на посаду державної служби. Відповідно, означеного статусу може бути набуто:

- 1) Верховною Радою України щодо керівника апарату Верховної Ради України, який призначається на посаду і звільняється з посади означеним суб'єктом за поданням Голови ВРУ;

2) керівником апарату Верховної Ради України щодо своїх заступників [58];

3) Президентом України щодо керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України. Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президента України уповноважено утворювати у межах коштів, передбачених у Держбюджеті України для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [15]. Прикладом означеного може бути: призначення Керівника Офісу Президента України, Керівника Кабінету Президента України [44];

4) Кабінетом Міністрів України щодо призначення: а) Державного секретаря цього органу за поданням Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу; б) заступників Державного секретаря Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з урахуванням пропозицій Державного секретаря Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу [41]; в) державних секретарів міністерств за поданням Прем'єр-міністра України або відповідного міністра [74]; г) керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу на підставі поданих Комісією з питань вищого корпусу державної служби пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу [74]; д) заступників керівників центральних органів виконавчої влади за поданням Прем'єр-міністра України, міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, або керівника центрального органу виконавчої влади [74];

5) Головою Державної судової адміністрації України щодо призначення: а) керівника апарату Верховного Суду за погодженням Голови Верховного

Суду; б) заступників керівника апарату Верховного Суду за погодженням голови відповідного касаційного суду [59]; в) керівників апарату вищих спеціалізованих судів та їх заступників (наприклад, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [78], Вищого адміністративного суду України [30]);

б) Конституційним Судом України щодо призначення: а) керівника Секретаріату Конституційного Суду України та б) заступників керівника Секретаріату Конституційного Суду України за поданням Голови Суду [42];

7) Вищою радою правосуддя щодо призначення: а) керівника секретаріату Вищої ради правосуддя та його заступників [40]; б) Голови Державної судової адміністрації України та його заступників [72] тощо.

Незалежно від того, ким набуто статусу суб'єкта призначення, відповідний учасник державно-службових відносин може реалізувати повноваження щодо звільнення державного службовця за наявності визначених законом підстав – юридичних фактів, які є конкретними життєвими обставинами, що передбачені правовою нормою [17], а саме: 1) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; 2) ліквідація державного органу; 3) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; 4) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; 5) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення [52]. Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуною, умовою позиціонування означених підстав припинення державної служби конкретно визначеного державного службовця у конкретно визначеному органі та на відповідній посаді є відсутність можливості пропозиції державному службовцеві: а) іншої рівноцінної посади державної служби; б) іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі. При цьому важливо зазначити, що друга

пропозиція є похідною від першої і має місце тільки у разі відсутності першої. Таким чином, у суб'єкта призначення немає права надання пропозиції за своїм вибором і він повинен дотримуватися певної послідовності [3, с. 494].

Нормативне формулювання підстав, за яких суб'єктом призначення може бути ініційовано звільнення, потребує уточнення та аналізу їх якісно-змістовних характеристик.

Відповідно у п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» йдеться про скорочення чисельності або штату державних службовців, посади державної служби внаслідок зміни: а) структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців або б) реорганізації державного органу [52].

Усталеним є трактування скорочення чисельності державних службовців як зменшення загальної кількості працюючих державних службовців у державному органі без зазначення конкретних посад, а скорочення штату - як кількісне зменшення штатних одиниць, за якого безпосередньо зазначено, яка саме штатна одиниця скорочується [93, с. 128]. При цьому, така ознака як зменшення загальної кількості, на перший погляд, не повинна викликати неоднозначного правозастосовного тлумачення. Проте, є випадки використання зміни структури або штатного розпису державного органу як підстави для звільнення і в тих випадках, коли чисельність або штат державних службовців збільшено. Наприклад, Черкаським окружним адміністративним судом розглянуто справу за позовом до Державної служби морського та річкового транспорту України про визнання протиправним наказу про звільнення. Виходячи з матеріалів справи, причиною для звільнення зафіксовано введення в дію нового штатного розпису Державної служби морського та річкового транспорту України на 2020 рік. Проте, ним не скорочено, а навпаки розширено чисельність працівників служби, без зміни кількості працівників Верхньодніпровського міжрегіонального управління. Надаючи правової оцінки встановленим обставинам справи, судом зазначено, що застосований п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону №889-VIII, як підстава для звільнення, є протиправним,

оскільки штатна кількість працівників збільшилась, а не скоротилась, при цьому скорочення посади державної служби не відбулося [81].

Серед аргументів для оскарження рішень щодо звільнення з державної служби на підставі п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» зустрічаються випадки, коли позивачем зміну структури або штатного розпису державного органу пов'язано зі зміною повноважень конкретного суб'єкта публічної адміністрації або потребами у додатковому обґрунтуванні застосування цього положення. Проте, у цьому випадку рішення про звільнення державного службовця судом не скасовується. Наприклад, у справі № 420/3541/20, якої було розглянуто П'ятим апеляційним адміністративним судом за апеляційною скаргою на рішення Одеського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2020 р. щодо скасування наказу про звільнення з Державного бюро розслідувань про проходження публічної служби, суд встановив таке: причиною звільнення з державної служби особи стало скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури Державного бюро розслідувань та введення в дію штатного розпису центрального апарату Державного бюро розслідувань на 2020 рік, а саме скорочення посад слідчого першого слідчого відділу Першого управління організації досудових розслідувань (Управління з розслідування злочинів у сфері службової діяльності та корупції) Державного бюро розслідувань; за наслідком видання та на виконання відповідних наказів Президента України відбулася зміна структури центрального управління Державного бюро розслідувань, зокрема, в його складі утворено новий структурний підрозділ – Головне слідче управління; у зв'язку з ліквідацією Першого управління організації досудових розслідувань, тобто структурного підрозділу державного органу, в якому позивач проходив службу, на виконання вимог позивача повідомлено про майбутнє звільнення з державної служби по закінченню 30 календарних днів з дня його повідомлення; структурний підрозділ Державного бюро розслідувань, в якому проходив службу позивач до звільнення

ліквідовано, а як наслідок скорочено усі посади державної служби у відповідному підрозділі.

Як наслідок, колегія суддів дійшла до висновку щодо того, що скорочення посади державної служби, яку обіймав позивач, є достатньою підставою для його звільнення з державної служби. При цьому, не може бути прийнято посилення апелянта на: необхідність дослідження процесу зміни статусу Державного бюро розслідувань, як правоохоронного органу; необхідність проведення порівняння штатних розписів Державного бюро розслідувань, а також кількості штатних посад у відповідному органі, зміна яких стала підставою для звільнення позивача зі служби [35].

Щодо реорганізації державного органу, то це вид припинення юридичної особи публічного права. Відповідно до положень Цивільного кодексу України, реорганізація відбувається шляхом: злиття (два і більше державних органи об'єднують в один – новий державний орган); приєднання (до одного державного органу приєднують інший і при цьому зберігається назва першого); поділу (один державний орган поділяється на два або більше самостійних державних органи); перетворення (державний орган змінює назву, предмет відання, основні завдання, функції і повноваження) [95]. Примітно, що у разі: злиття – здійснюється державна реєстрація новоутвореної юридичної особи публічного права та державна реєстрація припинення юридичних осіб, що припиняються у результаті злиття, злиття є завершеним з дати державної реєстрації припинення юридичних осіб, що припиняються в результаті злиття; приєднання – здійснюється державна реєстрація припинення юридичних осіб, що припиняються в результаті приєднання, та державна реєстрація змін до відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі, щодо правонаступництва юридичної особи, до якої приєднуються, приєднання є завершеним з дати державної реєстрації змін до відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі, щодо правонаступництва юридичної особи, до якої приєднуються; поділу – здійснюється державна реєстрація новоутворених юридичних осіб та державна реєстрація припинення юридичної особи, що

припиняється в результаті поділу, поділ вважається завершеним з дати державної реєстрації припинення юридичної особи, що припиняється в результаті поділу; перетворення – здійснюється державна реєстрація припинення юридичної особи, що припиняється в результаті перетворення, та державна реєстрація новоутвореної юридичної особи, перетворення є завершеним з дати державної реєстрації новоутвореної юридичної особи [51].

Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуною, факт реорганізації не є підставою для припинення державної служби. Реорганізація може бути причиною для відповідного скорочення чисельності або штату, яке і є підставою для припинення державної служби [3, с. 494].

Слід зазначити, що поєднання реорганізації та зміни структури або штатного розпису державного органу обґрунтовано тим, що вказане призвело до скорочення чисельності або штату державних службовців, посади державної служби. При цьому, реорганізація та зміна структури або штатного розпису державного органу є самостійними правовими явищами. Такої ж позиції дотримуються суди. Наприклад, у ході масштабної реорганізації Державної фіскальної служби України шляхом її поділу на Державну податкову службу України та Державну митну службу України [73] відбулося звільнення державних службовців на підставі застосування ч. 1 ст. 87. Проте, до суду надійшло ряд позовів про скасування наказу про звільнення. Означене обґрунтовувалося через змішування категорій «зміна структури або штатного розпису державного органу» та «реорганізація». Наприклад, у позові до Львівської митниці ДФС позивачем зазначено, що повноваження цього органу перейшли до Галицької митниці Держмитслужби. Як наслідок, наказом Львівської митниці ДФС від 10.03.2020 № 07 «Про попередження про наступне вивільнення» зобов'язано Комісію з реорганізації Львівської митниці ДФС письмово попередити про наступне вивільнення працівників Львівської митниці ДФС згідно зі списком. В додатку до цього наказу наведено список із 179 працівників Львівської митниці ДФС, яких слід попередити про наступне вивільнення, у т.ч позивача, що було й зроблено. Проте, останній наголошував,

що причиною звільнення є не реорганізація, а зміна структури або штатного розпису державного органу.

У ході судового розгляду встановлено, що відбувалася реорганізація державного органу як самостійна підстава для припинення державної служби за ініціативи суб'єкта призначення. Крім того, звернено увагу на те, що у випадку реорганізації державного органу, суб'єкт призначення (керівник державної служби) реорганізованого органу не має повноважень пропонувати державному службовцеві вакантні посади у тому органі, до якого відбувається приєднання, – адже в цьому органі повноваження щодо призначення на посади державної служби здійснює інший керівник державної служби [80].

Ліквідація як підстава припинення державно-службових відносин характеризується однозначним тлумаченням, адже її пов'язано з припиненням функціонування державного органу як суб'єкта права без наступництва.

Наступною підставою, за наявності якої суб'єктом призначення може бути ініційовано звільнення державного службовця з посади, є встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування.

Проаналізувавши положення державно-службового законодавства, що регулюють випробування на державній службі [52], можна виокремити такі його характеристики:

- 1) факт встановлення випробування при вступі на державну службу має бути відображений в акті про призначення на посаду;
- 2) метою встановлення випробування є встановлення відповідності державного службовця займаній посаді;
- 3) встановлення випробування може бути: а) обов'язковим (при призначенні особи на посаду державної служби вперше); б) альтернативним (при застосуванні адміністративного розсуду суб'єктом призначення);
- 4) період випробування враховується до періоду проходження державної служби;

5) темпоральні межі випробування попередньо є чітко визначеними, в їх межах на державного службовця покладаються завдання, зміст та обсяг яких має відповідати посадовим обов'язкам;

6) у разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді під час проходження випробування, суб'єкта призначення наділено правом на звільнення державного службовця з посади.

Грунтовними видаються висновки, яких зроблено Ю.Д. Кунєвим та С.В. Кувакіним щодо відповідності державного службовця загальним вимогам займаної посади. Науковцями стверджено, що прийняття рішення про невідповідність державного службовця має бути вмотивованим з указанням на факт невідповідності загальним умовам і вимогам для державного службовця. Натомість, особа вважатиметься такою, що відповідає займаній посаді державної служби, якщо не надано фактів її невідповідності професійним вимогам по посаді під час обіймання цієї посади. Якщо ж такі факти є, то працівника можна перевести на іншу посаду з іншим профілем вимог для перевірки відповідності його професійним вимогам щодо іншої посади. Під час переведення кандидата на іншу посаду має бути зафіксовано в наказі положення щодо продовження терміну випробування на іншій посаді у зв'язку з установленням невідповідності попередній. Якщо цього не було зроблено, то означене слід трактувати на користь державного службовця та вважати, що особа до переведення успішно пройшла випробування на посаді, за якою вона проходила конкурс на державну службу, якщо інше не вказано в рішенні суб'єкта призначення [20].

Доцільно звернути увагу на те, що не лише встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування є підставою припинення державно-службових відносин, підставою є також незгода особи (саме особи, а не державного службовця) з рішенням про встановлення випробувального строку.

Щодо процедури звільнення у разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування, то

суб'єкт призначення у цьому випадку зобов'язаний попередити державного службовця про звільнення: а) у письмовій формі; б) не пізніше ніж за сім календарних днів до звільнення; в) зазначити підстави визнання його таким, що не пройшов випробування. Усі три умови мають бути додержані у сукупності. Недотримання суб'єктом призначення хоча б однієї із зазначених умов може бути підставою для визнання такого звільнення, в установленому порядку, незаконним [20, с. 240].

Для досягнення цілей цього дослідження, уявляється за доцільне звернути увагу на таку підставу припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення як отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності [52]. Загалом, оцінювання службової діяльності у державній службі є невід'ємною складовою проходження державної служби, яку функціонально спрямовано на встановлення відповідності якісних ознак практичного виконання завдань і функцій держави конкретним державним службовцем [1].

Термін «оцінювання» відображає визначення стану об'єкта чи діяльності відповідно до обраних критеріїв оцінювання. У залежності від сфери суспільних відносин, у межах яких застосовується оцінювання, різнитимуться зміст оцінювання, його критерії, методика, процедура і тому подібне. Ґрунтовними видаються висновки Ю.С. Даниленко щодо використання категорії «оцінювання» у службовому праві. Відповідно, науковцем запропоновано розглядати оцінювання на державній службі з позиції широкого та вузького підходів. У широкому розумінні – це законодавчо передбачений порядок визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування інституту державної служби в цілому, діяльності окремих органів державної влади, їх структурних підрозділів, результатів службової діяльності державних службовців та відповідності кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби встановленим показникам та критеріям. У вузькому розумінні – це встановлення відповідності професійних та особистісних характеристик

державного службовця тим вимогам, що висуваються законодавством у залежності від займаної посади [5].

Оцінювання службової діяльності державного службовця має багатоаспектне правове значення у межах державно-службового права: є окремим інститутом службового права; відображає стан державної служби у цілому; є різновидом неюрисдикційних формалізованих адміністративних процедур; виступає елементом службової кар'єри окремого державного службовця; є різновидом державно-службових правовідносин тощо. Примітно, що незалежно від оцінки результатів службової діяльності державного службовця, висновки оцінювання мають бути відображеними у документі встановленої форми – наказові (розпорядженні) суб'єкта призначення. У разі негативної оцінки службової діяльності конкретного державного службовця, висновок суб'єкта призначення є підставою припинення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби.

Таким чином, негативна оцінка службової діяльності державного службовця як фактична підстава припинення державно-службових відносин характеризується такими ознаками:

- 1) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця;
- 2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби за ініціативи суб'єкта призначення;
- 3) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби;
- 4) є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин;
- 5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їх темпоральні межі;
- 6) є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого оцінено негативно;

7) не впливає на правомочність особи щодо подальшого її вступу на державну службу на загальних засадах.

Для формування цілісного уявлення щодо сутності оцінювання службової діяльності державного службовця, уявляється за доцільне зупинитися на змістовно-якісних ознаках цього інституту державно-службового права. Відповідно, щорічно за період з 1 січня поточного року або з дати визначення завдань і ключових показників до дати прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання, оцінюванню підлягають результати службової діяльності державного службовця незалежно від займаної ним посади державної служби. При цьому, оцінювання проводиться, якщо на момент прийняття наказу (розпорядження) про його проведення державні службовці працювали на займаній посаді у звітному році з визначеними їм завданнями не менш як 6 місяців. Оцінювання не проводиться у тих випадках, коли на дату прийняття наказу (розпорядження) про його проведення державні службовці є відсутніми на службі у зв'язку з: а) перебуванням у відпустках у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, без збереження заробітної плати відповідно до п.п. 3 і 18 ч. 1 ст. 25 Закону «Про відпустки»; б) призовом на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийняттям на військову службу за контрактом, зокрема шляхом укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду [52].

Відповідно до ч. 2 ст. 44 Закону України «Про державну службу», показниками оцінювання результатів діяльності державних службовців є: результативність, ефективність та якість виконаних посадових обов'язків державного службовця та дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Факультативні показники можуть бути визначені у контракті про проходження державної служби у разі його укладення.

Щодо порядку проведення оцінювання результатів діяльності державних службовців, то це врегульована нормами державно-службового права формалізована процедура, якої спрямовано на визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань. Процедура оцінювання результатів діяльності державних службовців складається з окремих стадій: 1) визначення завдань і ключових показників; 2) визначення результатів виконання завдань; 3) затвердження висновку (крім випадків, коли жодне із визначених завдань не підлягає оцінюванню).

Процедура оцінювання результатів діяльності державних службовців різниться в залежності від категорії посади державної служби, зокрема щодо категорії «А» та окремо для категорії «Б» і «В». Проте, незалежно від займаної посади державної служби, завдання і ключові показники службової діяльності мають відображати кінцевий результат і вимірюватися у кількісному та/або якісному вираженні.

Пропозиції щодо результатів оцінювання можуть містити негативну, позитивну або відмінну оцінку з її обґрунтуванням на основі розрахунку середнього бала за виконання кожного визначеного завдання і досягнення ключових показників, що виставляється з урахуванням критеріїв виставлення балів за встановленою формою. Згодом, підготовлені пропозиції щодо результатів оцінювання надсилаються (передаються) службою управління персоналом державному органу, в якому працює державний службовець, для його ознайомлення. У разі наявності у державного службовця зауважень щодо пропозицій, він може викласти їх з відповідним обґрунтуванням. Служба управління персоналом державного органу, в якому працює такий державний службовець, протягом п'яти робочих днів після отримання пропозицій щодо результатів оцінювання надсилає завірені в установленому порядку копії зазначених пропозицій та завдань і ключових показників відповідному суб'єкту призначення.

За результатами розгляду звіту, пропозицій щодо результатів оцінювання з урахуванням зауважень державного службовця (за наявності) та проведення

суб'єктом призначення додаткової оціночної співбесіди з таким державним службовцем (за потреби) суб'єкт призначення затверджує висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, в якому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка, за встановленою формою.

Обґрунтуванням негативної оцінки є розрахунок середнього балу за виконання кожного визначеного завдання і досягнення ключових показників (результативність, ефективність та якість виконання посадових обов'язків; дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції) що виставляється з урахуванням критеріїв виставлення балів [65].

Уявляється за доцільне звернути увагу на те, що нормативно закріпленим є право державного службовця як учасника конкретно-визначених державно-службових відносин на оскарження в адміністративному та (або) судовому порядку наказу (розпорядження) суб'єкта призначення про затвердження результатів оцінювання службової діяльності, зміст якого полягає в негативній оцінці. Адміністративний порядок може бути реалізовано шляхом подання письмової скарги до керівника державної служби протягом одного місяця з дня, коли стало відомо або мало стати відомо про порушення прав, або безпосередньо до НАДС (у разі неотримання в установленій строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби чи комісії; у разі порушення керівником державної служби або державним службовцем вищого органу права державного службовця на оскарження результатів оцінювання). Судовий порядок реалізується шляхом звернення до адміністративного суду. Указана теза обґрунтовується положеннями ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно, розгляд та вирішення спорів із приводу проходження державної служби та її припинення, а також спорів щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими

для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб належать до юрисдикції адміністративних судів [11].

Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку щодо того, що негативна оцінка службової діяльності державного службовця визначається за виключним переліком показників: результативність; ефективність; якість; виконання посадових обов'язків; дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Факультативні показники можуть бути визначені у контракті про проходження державної служби у разі його укладення.

Опосередкування факту вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення як підстави припинення державно-службових відносин, полягає в такому. Первинно, передумовою вчинення дисциплінарного проступку є недотримання службової дисципліни на державній службі. Виходячи з положень Закону України «Про державну службу», можна стверджувати, що нормативно визначене поняття «дисциплінарного проступку» є ширшим за поняття «недотримання службової дисципліни».

Службова дисципліна як різновид соціального буття [2, с. 186] має прояв у двох аспектах: 1) суб'єктивному, який полягає у свідомому дотриманні встановленого порядку державно-службових відносин їх учасниками; 2) об'єктивному, який полягає у сукупності правил та норм, що визначають порядок державно-службових відносин. Як слушно зазначено Л.М. Корнутою, дисципліна на державній службі є станом точного, своєчасного та неухильного дотримання встановлених правил проходження державної служби [16]. Виходячи з нормативного детермінування службової дисципліни законодавством про державну службу, зміст службової дисципліни має прояв виключно в таких елементах: а) неухильне додержання Присяги державним службовцем; б) сумлінне виконання службових обов'язків; в) дотримання правил внутрішнього службового розпорядку (п. 10 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про державну службу») [52]. Отже, недотримання службової дисципліни

державним службовцем має бути пов'язано з порушенням одного з визначених елементів.

Натомість, ст. 65 Закону України «Про державну службу» встановлено, що підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, який полягає у вчиненні широкого спектру суспільно-шкідливих діянь, що виходять за межі порушення службової дисципліни. Наприклад, недотримання правил етичної поведінки державними службовцями; виявлення неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; невиконання вимог щодо політичної неупередженості; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб [52].

Таким чином, підставою припинення державно-службових відносин за ініціативи суб'єкта призначення є вчинення дисциплінарного проступку, а не недотримання службової дисципліни. При цьому, умовами застосування означеної підстави є: 1) віднесення дисциплінарного проступку до тих, за які нормативно передбачено стягнення у вигляді звільнення; 2) підтвердження факту вчинення державним службовцем визначеного дисциплінарного проступку.

До дисциплінарних проступків, за яких передбачено звільнення, належать: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 3) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; 4) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 5) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 6) неповідомлення керівникові державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; 7) поява

державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 8) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення; 9) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин, якого вчинено повторно протягом року (систематично) (п. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу») [52].

Встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та визначення обставин, які сприяли формуванню припущення про наявну можливість його вчинення, відбувається в межах дисциплінарного провадження з конкретно-визначеним суб'єктним складом.

Приводами для відкриття дисциплінарного провадження є: безпосереднє виявлення проступку суб'єктом дисциплінарної влади; скарги, заяви та інші повідомлення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, установ, підприємств і організацій різних форм власності, посадових осіб, а також окремих громадян; повідомлення, опубліковані у пресі, а також повідомлення в інших засобах масової інформації; заяви особи про вчинений нею дисциплінарний проступок, а також інше порушення, за яке може бути застосовано захід дисциплінарної відповідальності; акти перевірок і ревізій уповноважених органів.

Процедура здійснення дисциплінарного провадження передбачає: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) формування дисциплінарної комісії та її склад; 3) визначення повноважень дисциплінарної комісії; 4) визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 5) формування дисциплінарної справи; 6) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи [25, с. 79].

Щодо прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження, то його уповноважено приймати: міністра (стосовно державного секретаря

відповідного міністерства); суб'єкта призначення (стосовно інших державних службовців): Кабінет Міністрів України (щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»); голову місцевої держадміністрації (щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах); керівника державної служби в державному органі (щодо інших державних службовців). Слід сказати, що дисциплінарне провадження розпочинається з моменту прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження [60].

Формування дисциплінарної комісії є окремою та обов'язковою стадією дисциплінарного провадження. При цьому, затвердження складу дисциплінарної комісії залежно від її виду здійснюється: а) Кабінетом Міністрів України щодо Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо державних службовців; б) суб'єктом призначення щодо дисциплінарних комісій, яких утворено для дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників; в) керівник державної служби у кожному державному органі щодо дисциплінарних комісій стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В» [21].

Незалежно від правосуб'єктності суб'єктів, що виконують службове розслідування в межах дисциплінарного провадження щодо державного службовця, основою метою функціонування дисциплінарної комісії є виявлення об'єктивної істини та з'ясування усіх обставин дисциплінарної справи. Указану мету може бути досягнуто шляхом виконання таких задач:

- 1) знаходження у діянні державного службовця наявності або відсутності складу конкретного дисциплінарного проступку;
- 2) виявлення обставин, які містять протиправність діяння державного службовця;

3) виявлення обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність;

4) встановлення умов та причин вчинення дисциплінарного проступку [60].

Важливість якісної реалізації визначених завдань дисциплінарної комісії підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності її діяльності залежать стан забезпеченості конституційних прав і свобод державних службовців та якості державної служби в цілому.

Повноваження дисциплінарної комісії є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено цього суб'єкта державно-службових правовідносин у сфері дисциплінарного провадження, що мають вираження через нормативно закріплену міру можливої поведінки. Окремо доцільно зупинитися на аспекті виконання обов'язків члена дисциплінарної комісії. Функціонально указана діяльність не впливає на зміну правового положення особи, тобто член дисциплінарної комісії нормативно продовжує виконувати службові обов'язки відповідно до займаної посади. Фактичне виконання обов'язків члена дисциплінарної комісії здійснюється на громадських засадах [60]. При цьому, кожен член дисциплінарної комісії несе персональну відповідальність за повноту та об'єктивність висновків дисциплінарного провадження та за розголошення інформації про дисциплінарне провадження.

Обов'язок дисциплінарної комісії з формування дисциплінарної справи покладається на комітет з дисциплінарних проваджень (у межах функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби) або на доповідача (у межах функціонування дисциплінарної комісії). З моменту його виконання може бути призначено дату засідання розгляду дисциплінарної справи.

Щодо організації роботи дисциплінарної комісії, то основною формою її діяльності є засідання, що за згодою учасників дисциплінарного провадження може бути зафіксовано за допомогою технічних засобів. Рішення дисциплінарної комісії вважається прийнятим, якщо його підтримано простою

більшістю голосів присутніх на засіданні її членів. Позитивним є те, що у разі, якщо неможливо встановити більшість голосів – рішення дисциплінарної комісії має бути прийнято на користь державного службовця [60].

Специфіку рішень, яких може бути прийнято дисциплінарною комісією, та окреслення їх значення для дисциплінарного провадження опосередковано таким: 1) рішення дисциплінарної комісії вважається прийнятим, якщо його підтримано простою більшістю голосів; 2) рішення може бути прийнято у формі пропозиції (Комісія з питань вищого корпусу державної служби) або у формі подання (дисциплінарна комісія); 3) рішення дисциплінарної комісії не є обов'язковими для виконання, а має рекомендаційний характер; 4) рішення дисциплінарної комісії оформляється протоколом; 5) зміст рішення має стосуватися: наявності у діяннях державного службовця конкретного складу дисциплінарного проступку, передбаченого ст. 65 Закону України «Про державну службу»; обставин, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності; оптимального виду дисциплінарного стягнення; відсутності в діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку та необхідності закриття дисциплінарного провадження тощо.

Таким чином, підставою припинення державно-службових відносин у зв'язку з вчиненням дисциплінарного проступку є подана суб'єктові призначення пропозиція (Комісії з питань вищого корпусу державної служби) або подання (дисциплінарної комісії).

Державно-службовим законодавством визначено підстави для припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення, наявність яких опосередковує:

- а) обов'язкове наступне звільнення державного службовця;
- б) можливість наступного звільнення державного службовця.

У зв'язку із цим, слід звернути увагу на те, що виключною підставою останнього варіанту є нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу

відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання [52]. При цьому, за таких умов, не допускається: підсумовування періодів неявки на службу менше чотирьох місяців; обрахування 150 календарних днів протягом року не в сумарному вигляді; використання як приводу до застосування причини, яка не пов'язана з тимчасовою непрацездатністю, тощо [3, с. 495].

Розглядаючи підстави припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення, окремо слід вказати, що нормативно виокремлено як загальні підстави припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, так і додаткові. За своїм якісно-змістовними ознаками, додаткові підстави припинення державної служби можуть бути застосовані виключно до тих державних службовців, що займають посаду категорії «А» (ст. 87 Закону України «Про державну службу») [52].

Формулювання назви ст. 87¹ Закону України «Про державну службу» – «Додаткові підстави припинення державної служби окремих державних службовців за ініціативою суб'єкта призначення» [52] первинно обмежує можливість її застосування. Видається за доцільне зазначити, що законодавство про державну службу було доповнено означеною нормою на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [48] з метою спрощення порядку звільнення з державної служби та підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів їх діяльності з одночасним відновленням суспільної довіри до державної влади [36].

Застосування додаткових підстав припинення державної служби нормативно є можливим виключно: 1) за ініціативою суб'єкта призначення та 2) стосовно державних службовців, які займають визначену категорію посад державної служби.

Перша умова означає, що припинення державної служби відповідно до ст. 87¹ Закону України «Про державну службу» являє собою одностороннє

волевиявлення суб'єкта призначення, за якого згода іншої сторони (тобто державного службовця) є непотрібною [3, с. 492]. Усталеним є визначення суб'єкта призначення на державну службу як державного органу або посадової особи – керівника державної служби, який як учасник державно-службових правовідносин вирішує питання щодо: прийняття на державну службу, проходження державної служби, припинення державної служби тощо.

Щодо можливості застосування указаної норми стосовно державних службовців, які займають визначену категорію посад державної служби, то йдеться про таке. Загалом, поняття «категорія посади» відображає єдину визначально-кваліфікаційну характеристику державної посади, наприклад: спосіб вступу на державну службу; рівень професійно-кваліфікаційних вимог до претендента на її заміщення; перелік обмежень при вступі на державну службу і при проходженні державної служби; право на відставку як підставу припинення службових відносин; соціальне та матеріальне забезпечення [1]. Не виключенням є використання поняття «категорії посади державної служби» для конкретизації суб'єктного складу державно-службових правовідносин, яких може бути припинено за наявності додаткових підстав. Відповідно, ст. 87¹ Закону України «Про державну службу» може бути застосовано лише до тих державних службовців, що займають посаду державної служби категорії «А» – вищого корпусу державної служби, до якої належать посади: керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників; керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України; державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами КМУ, та їх заступників; керівників секретаріату КСУ, апаратів ВСУ, вищих спеціалізованих судів та їх заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України [52].

Таким чином, державно-службові відносини, яких пов'язано з проходженням державної служби державними службовцями, що займають

посаду категорії «А», можуть бути припинені внаслідок застосування додаткових підстав за ініціативою суб'єкта призначення. Фактичне застосування додаткових підстав припинення окремих державно-службових правовідносин впливає на проходження державної служби іншими особами, подекуди спричиняє нормативно дозволену можливість їх звільнення. Наприклад, ч. 6 ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім випадків, передбачених ст. 87⁻¹ Закону України «Про державну службу». Аналогічна норма міститься у ч. 5 ст. 20 указаного закону щодо звільнення з посад державних службовців апарату центрального органу виконавчої влади [74].

Механізм припинення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби внаслідок застосування додаткових підстав, крім іншого, характеризується, специфікою: 1) фактичних причин застосування; б) порядком реалізації; в) правового статусу державного службовця, стосовно якого його застосовано.

Щодо фактичних причин застосування положень ст. 87⁻¹ Закону України «Про державну службу», то нормативно їх не встановлено, що порушує міжнародні стандарти діяльності публічних службовців. Зокрема, положення Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі», якими передбачено, що припинення найму державного службовця має здійснюватися у випадках і з причин, визначених законом. Якщо ж причини і підстави звільнення працівника не є чіткими, то звільнення працівника виглядає свавіллям керівника і порушує права працівника [75]. Означене є підставою для оскарження в судовому порядку рішення про звільнення з державної служби. Прикладом може слугувати справа про незаконне звільнення голови Державної податкової служби України та поновлення його на посаді, що розглядається окружним адміністративним судом м. Києва [92]. Доцільним вбачається виокремлення

причин, за наявності яких, може бути застосовано додаткові підстави припинення державної служби. При цьому, слід враховувати, що фактичні підстави застосування ст. 87⁻¹ Закону України «Про державну службу» можуть збігатися з підставами, яких встановлено ст. 87. Натомість, можуть нівелюватися такі умови, як: попередження про наступне звільнення та прийняття рішення про припинення державної служби у п'ятиденний строк з дня настання або встановлення відповідного факту [52].

Порядок реалізації механізму припинення окремих державно-службових відносин внаслідок застосування додаткових підстав характеризується сукупністю спеціальних ознак. Першочергово, можна констатувати недостатність правового регулювання розглядуваного механізму, якого частково врегульовано лише Законом України «Про державну службу». Натомість, первина стадія припинення державної служби – встановлення фактичних підстав для застосування положень ст. 87¹, відбувається на підставі застосування адміністративного розсуду. Відповідно, суб'єкт призначення приймає рішення про припинення державної служби державного службовця категорії «А»: 1) з власної ініціативи; 2) на підставі подання Прем'єр-міністра України; 3) на підставі подання, внесенного відповідним міністром; 4) на підставі подання, внесенного відповідним керівником центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу). При цьому, подання може бути внесено лише протягом встановленого терміну – чотирьох місяців з дня призначення.

Таким чином, суб'єкт призначення та суб'єкти, яких уповноважено на подання про звільнення державного службовця, застосовують дискреційні повноваження. Слід виходити з того, що під час реалізації дискреційних повноважень указані суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло свого відображення у ст. 6 Конституції України [15]. Можливість суб'єкта призначення застосувати ст. 87⁻¹ Закону України «Про

державну службу» пов'язано з його функціональним призначенням. Наприклад, якщо до основних завдань Кабінету Міністрів України віднесено вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, то Кабінет Міністрів України може виконувати це завдання через реалізацію повноважень, якими його уповноважено у сфері правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Проте, перелік цих повноважень не є конкретно визначеним (вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції, здійснення заходів щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками тощо [41]), а тому Кабінет Міністрів України у відповідності до закону та в межах повноважень, яких йому надано, у тому числі як суб'єктові призначення, може застосовувати дискреційні повноваження при обранні необхідних інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретно-визначених державно-службових правовідносин з конкретно-визначеним їх складом, враховуючи звільнення державного службовця.

З моменту прийняття рішення про звільнення державного службовця, який займає посаду категорії «А» внаслідок застосування додаткових підстав, державно-службові правовідносини щодо проходження ним державної служби не припиняються. Звільнений з посади державний службовець є учасником державно-службових правовідносин протягом наступних шести місяців, у межах яких, його може бути переведено без проведення конкурсу на будь-яку вакантну посаду державної служби не нижче категорії «Б» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України [52].

Як наслідок, державний службовець, до якого було застосовано положення ст. 87¹ Закону України «Про державну службу» зі сплином шестимісячного терміну: а) займає запропоновану Національним агентством з

питань державної служби посаду державної служби; б) припиняє проходження державної служби та втрачає статус державного службовця.

Цікавою видається зміна структури правового статусу державного службовця, якого звільнено з посади внаслідок застосування додаткових підстав. Відповідно, при звільненні з посади категорій «А», державний службовець набуває правового положення «зарахованого за штат». При цьому, галузевого спеціального статусу державного службовця, яким детерміновано наявність визначених прав і обов'язків, особа не втрачає. Набуття статусу «зарахованого за штат» означає, що державний службовець припиняє виконувати службові обов'язки, яких встановлено для посади, з якої його звільнено. Одночасно, на державного службовця можуть бути покладено обов'язки, перелік яких визначається керівником державного органу. У роз'ясненнях НАДС зазначено, що у разі невиконання наданих обов'язків державним службовцем та недотримання ним вимог законодавства про державну службу у період, коли державним службовцем набуто статусу «зарахованого за штат», його може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності [99]. Зарахований поза штат державний службовець набуває спеціального права щодо можливості зайняття посади державної служби у спрощеному порядку – його може бути переведено на будь-яку вакантну посаду державної служби не нижче категорії «Б» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України [52].

Окремо слід указати на набуття додаткових гарантій щодо оплати праці та невикористаної відпустки державним службовцем, якого було звільнено з посади відповідно до ст. 87⁻¹ Закону України «Про державну службу» [98], що виражено в такому: 1) оплата праці здійснюється за фактично відпрацьований час: посадового окладу за останньою займаною посадою; надбавки за вислугу років (3 відсотки посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 відсотків посадового окладу); надбавки за ранг державного службовця; 2) при звільненні з державної служби зі сплином шестимісячного терміну, проводиться

нарахування заробітної плати у місяці звільнення за фактично відпрацьований час; 3) у разі надання щорічної основної оплачуваної відпустки, виплачується середня заробітна плата та грошова допомога [68].

Підсумовуючи, доходимо до висновку, що наявність нормативно визначених додаткових підстав припинення державно-службових відносин щодо проходження державної служби дозволяє у спрощеному порядку звільнити державних службовців з посад категорії «А» на підставі застосування дискреційних повноважень суб'єкта призначення. Зазначене може мати як позитивний ефект внаслідок оперативного усунення від посад осіб, які об'єктивно не можуть продовжувати виконання покладених на них обов'язків через невідповідність їх поведінки чи репутації етико-правовим нормам, так і негативний, що опосередковано порушенням прав таких осіб через нечіткість законодавства, яким врегульовано процедуру застосування додаткових підстав припинення державної служби. Доцільним уявляється коригування положень державно-службового законодавства, яким врегульовано порядок припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення на підставі застосування додаткових підстав.

У цій частині дослідження визначено змістовні ознаки, що детермінують припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення через окреслення сутності: 1) суб'єкта призначення; 2) нормативних підстав появи у суб'єкта призначення правомочності до ініціювання звільнення конкретного державного службовця; 3) процедурних аспектів припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення.

Встановлено, що статусу суб'єкта призначення може бути набуто відмінними суб'єктами державно-службового права залежно від категорії посади державної служби та об'єму посадових обов'язків: а) стосовно посад державної служби категорії «А» – суб'єктом, якого визначено Конституцією та законами України; 2) стосовно посад державної служби категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах – суб'єктом, якого визначено законом; 3) стосовно посад державної служби

категорії «Б» (що не здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах) та «В» – суб'єктом, який є керівником державної служби, якщо інше не передбачено законом.

З'ясовано, що державно-службовим законодавством визначено підстави для припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення, наявність яких опосередковує: а) обов'язкове наступне звільнення державного службовця; б) можливість наступного звільнення державного службовця.

Звернено увагу на те, що: 1) негативна оцінка службової діяльності державного службовця визначається за виключним переліком показників: результативність; ефективність; якість; виконання посадових обов'язків; дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Факультативні показники можуть бути визначеними у контракті про проходження державної служби у разі його укладення; 2) умовами припинення державної служби внаслідок вчинення дисциплінарного проступку є: віднесення дисциплінарного проступку до тих, за яких нормативно передбачено стягнення у вигляді звільнення; підтвердження факту вчинення державним службовцем визначеного дисциплінарного проступку; 3) підставою припинення державно-службових відносин у зв'язку з вчиненням дисциплінарного проступку є подана суб'єктові призначення пропозиція (Комісії з питань вищого корпусу державної служби) або подання (дисциплінарної комісії) тощо.

Визначено, що механізм припинення окремих державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення внаслідок застосування додаткових підстав, крім іншого, характеризується, специфікою: 1) фактичних причин застосування; б) порядком реалізації; в) правового статусу державного службовця, стосовно якого його застосовано. Акцентовано увагу на тому, що з моменту прийняття рішення про звільнення державного службовця, який займає посаду категорії «А», з посади внаслідок застосування додаткових підстав, державно-службові правовідносини щодо проходження державної

служби не припиняються. Звільнений з посади державний службовець, є учасником державно-службових правовідносин протягом наступних шести місяців, у межах яких його може бути переведено без проведення конкурсу на будь-яку вакантну посаду державної служби не нижче категорії «Б» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

4.3. Зміна істотних умов державної служби як підстава припинення державно-службових відносин

Однією з підстав припинення суспільних відносини, яких пов'язано з проходженням державної служби та врегульовано нормами державно-службового права, є незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов [52]. Загалом, термін «істотні умови державної служби» є оціночним поняттям, яке може набувати різної детермінації у законодавстві. Ретроспективний аналіз такого інституту службового права, як зміна істотних умов державної служби, дозволяє стверджувати, що до прийняття чинного Закону України «Про державну службу», правові норми, які його сформували були відсутніми в Законі України «Про державну службу» 1993 р., а містились у трудовому законодавстві.

Станом на теперішній час державно-службове законодавство оперує термінами «істотні умови державної служби», «зміна істотних умов державної служби», «незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов» тощо, що свідчить про специфікацію категорії «істотні умови праці» до особливостей державної служби. Слід звернути увагу й на те, що ст. 43 Закону України «Про державну службу» наведено вичерпний перелік умов, які є істотними при проходженні державної служби [52]. Натомість, у ст. 32 Кодексу законів про працю України міститься невичерпний перелік істотних умов праці: до них належать система та розмір оплати праці, пільги, режим роботи, суміщення професій, зміна розрядів і найменування посад тощо [12].

Для цілей цього дослідження, істотні умови державної служби можна визначити як елементи службової діяльності, які суттєво відрізняють її від іншої діяльності цього ж типу. Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуновою, істотні умови державної служби характеризуються тим, що: а) їх має бути визначено при призначенні на посаду державної служби; б) їх не може бути змінено в односторонньому порядку [3, с. 324]. Уявляється за доцільне конкретизувати запропоновані характеристики.

Так, визначення істотних умов державної служби при призначенні на посаду державної служби першочергово корелює з положеннями ст. 23 Закону України «Про державну службу», якими встановлено, що при оголошенні конкурсу на державну службу суб'єкт призначення має вказати інформацію, якою може бути ідентифіковано відповідну вакансію, а саме: найменування і місцезнаходження державного органу, назву посади, посадові обов'язки, умови оплати праці, вимоги щодо професійної компетентності кандидата на посаду, інформацію щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду тощо [52]. Крім того, відомості про істотні умови державної служби мають відображатися в акті призначення особи на посаду державної служби. Це стосується, наприклад, займаної посади державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу, умов оплати праці, зобов'язання державного органу забезпечити державному службовцеві можливість проходження професійного навчання, необхідного йому для виконання своїх посадових обов'язків, тощо (ст. 33).

Певною специфікою характеризується визначення істотних умов державної служби при призначенні на посаду шляхом укладення контракту. Відповідно до форми типового контракту про проходження державної служби, у ньому мають бути відображені такі істотні умови державної служби, як: виконання конкретно визначених завдань, визначено показники результативності, ефективності та якості їх виконання, умови праці, забезпечення відповідними матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання посадових обов'язків, графік роботи [62].

Та обставина, що істотні умови державної служби не може бути змінено в односторонньому порядку суб'єктом призначення, є передумовою позиціонування незгоди державного службовця із їх зміною як підстави припинення державно-службових відносин. Примітно, що хоча указана підстава міститься у переліку, якого визначено ст. 83 Закону України «Про державну службу», окремої статті, якою визначено було би порядок припинення державної служби у зв'язку із цим, немає. Натомість, ст. 43 розглядуваного нормативно-правового акту окреслено алгоритм дій державного службовця, якщо він не згоден зі зміною істотних умов служби [52].

Першочергово, державного службовця має бути письмово повідомлено про зміну істотних умов державної служби не пізніше як за 30 календарних днів до цього. Письмове повідомлення державного службовця за своєю формою є службовим листом-повідомленням, в якому зазначається, насамперед, які саме істотні зміни вносяться, з якого часу, тобто мова йде про направлення державному службовцеві саме листа-повідомлення, а не ознайомлення його з наказом (розпорядженням) під розписку. Протягом указанного терміну (30 днів) у державного службовця є декілька варіантів поведінки:

- 1) подати керівникові державної служби заяву про звільнення;
- 2) подати керівникові державної служби заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду;
- 3) конклюдентно погодитися на продовження проходження державної служби на нових умовах без додаткового письмового повідомлення суб'єкта призначення про прийняте рішення.

Доцільним є зосередження уваги на першому варіанті поведінки державного службовця для цілей цього дослідження. Розглядаючи зміну істотних умов державної служби як підставу для припинення державної служби, можна стверджувати, що цьому юридичному фактові притаманними є такі ознаки:

- 1) може реалізовуватися виключно на підставі волевиявлення державного службовця, що відображається у письмовій заяві;

2) фактичною підставою є нормативно-визначені випадки зміни істотних умов державної служби;

3) може реалізовуватися протягом 30 днів з моменту письмового ознайомлення державним службовцем про фактичну зміну істотних умов державної служби;

4) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця;

5) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби;

6) є підставою виплати вихідної допомоги державному службовцеві у розмірі середньої місячної заробітної плати;

7) не впливає на правомочність особи щодо подальшого її вступу на державну службу на загальних засадах.

Крім того, для застосування п. 6 ст. 83 Закону України «Про державну службу» як підстави для припинення державної служби, має бути присутньою незгода державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби.

Щодо нормативно-визначених випадків, коли зміна умов державної служби є істотною, то до останніх віднесено такі зміни: належності посади державної служби до певної категорії посад; основних посадових обов'язків; умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту) [52]. Запровадження змін в організації державної служби є об'єктивно необхідними, обумовленими удосконаленням структури, впровадженням нової техніки, нових технологій, удосконаленням управлінської діяльності [27]. Спільним для вказаних змін, крім іншого, є те, що вони впливають на правове, матеріальне та організаційно-управлінське становище державного службовця [84, с. 104].

Кожна окрема зміна умов державної служби, яку нормативно визначено

істотною, характеризується специфікою застосування. Так, належність посади державної служби до певної категорії визначається виходячи з такого.

Посада державної служби є визначеною структурою і штатним розписом первинною структурною одиницею державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень цього державного органу. Статтею 6 Закону України «Про державну службу» визначено, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців [52]. При цьому, категорія посади є визначально-кваліфікаційною характеристикою державної посади, оскільки саме від того, до якої категорії віднесено державну посаду залежать: спосіб вступу на державну службу; рівень професійно-кваліфікаційних вимог до претендента на її заміщення; перелік обмежень при вступі на державну службу і при проходженні державної служби; право на відставку як підставу припинення службових відносин; соціальне та матеріальне забезпечення [1].

Суперечливою із цього приводу означеного, видається думка С.В. Онищук щодо використання як аргументації тези про приблизний характер переліку істотних умов державної служби, а не його вичерпність, припущення, що, наприклад, до категорії посад «В» належать посади: спеціалістів, провідних спеціалістів та головних спеціалістів державного органу, які відрізняються між собою за рівнем професійної компетентності, складністю посадових обов'язків а також за нормами оплати праці. Тому, зміною істотних умов державної служби може вважатися не лише зміна належності посади державної служби до відповідної категорії посад, а також зміна посади державної служби у межах певної категорії посад [27]. Указана позиція суперечить нормам чинного

законодавства.

Слід зазначити, що хоча визначення рівнозначної посади державно-службовим законодавством пов'язано з посадою державної служби, що належить і до однієї підкатегорії посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів, ст. 43 Закону України вказано, що істотною умовою проходження державної служби є віднесення до певної категорії посад [52].

Таким чином, істотною зміною державної служби визнається виключно зміна належності посади державної служби до певної категорії, а не підкатегорії чи виду посади в залежності від наявних посадових обов'язків.

Зміна основних посадових обов'язків державного службовця як істотна зміна державної служби стосується не будь-яких обов'язків як міри належної поведінки у сфері державної служби, яку встановлено державою, а лише посадових обов'язків, яких опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях про структурні підрозділи державних органів, інструкціях, затверджених керівниками державної служби у цих органах, які різняться в залежності від займаної посади та виконуваних повноважень.

Особа, яка має намір вступити на державну службу шляхом зайняття конкретної посади, первинно ознайомлюється з посадовими обов'язками з тексту оголошення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби (ч. 4 ст. 23 Закону України «Про державну службу»). Наприклад, при оголошенні конкурсу на зайняття вакантної посади Державного секретаря Міністерства розвитку громад та територій визначено такі посадові обов'язки: 1) організація роботи апарату Мінрегіону; 2) забезпечення підготовки пропозицій щодо виконання завдань Мінрегіону та подання їх на розгляд Міністра; 3) організація та здійснення контролю виконання апаратом Мінрегіону Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Мінрегіону та доручень Міністра, його першого заступника, заступників, звітування про їх виконання; 4) підготовка та

подання Міністрові для затвердження планів роботи Мінрегіону, звітування про їх виконання; 5) затвердження за погодженням з Мінфіном штатного розпису та кошторису Мінрегіону; 6) призначення на посаду і звільнення з посади в порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату Мінрегіону, присвоєння їм рангів державних службовців, прийняття рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; 7) прийняття на роботу і звільнення з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату Мінрегіону, прийняття рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо [70].

Ще одним прикладом може бути рішення про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби в Регіональному сервісному центрі МВС в Миколаївській області, яким визначено, що посадовими обов'язками державного службовця будуть:

1) здійснення послідовних робіт із вихідними нетаємними документами на всіх етапах їх опрацювання: прийняття нетаємної кореспонденції, перевірка цілісності пакетів, правильність адресування, звіряння номерів вкладених документів з номерами, що зазначені на пакетах, визначення та формування короткого змісту документів тощо;

2) забезпечення ознайомлення під особистий підпис працівників сервісних центрів (у тому числі працівників, які на час надходження документа перебували на лікарняному, у відпустці, у відрядженні) із службовими документами, які надходять до РСЦ МВС в Миколаївській області, а також контроль дотримання визначених ними термінів;

3) контроль за правильністю оформлення відпрацьованих документів і своєчасну їх здачу, прийняття справи від співробітників з перевіркою наявності усіх аркушів у справах, цілісності печатки тощо;

4) вибіркова перевірка наявності документів у співробітників, що видані у тимчасове користування;

5) ведення журналів реєстрації звернень громадян, депутатських звернень, що надійшли поштою та під час особистого прийому, зберіганням документів і справ, організація роботи з документами у відповідності до чинного законодавства [69].

На офіційному сайті НАДС розміщено аналогічні оголошення про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби [28], при цьому в них зазначено таку істотну умову державної служби як посадові обов'язки, а не основні посадові обов'язки.

Використання як істотної умови державної служби терміна «основні посадові обов'язки» (ст. 43 Закону України «Про державну службу»), а в інших випадках – «посадові обов'язки» (ст. 23 Закону України «Про державну службу», посадові інструкції, рішення про оголошення конкурсу) є технічним недоліком, який все ж доцільно виправити.

При цьому, після видання відповідного акта про призначення особи на посаду державної служби, її, як державного службовця, знайомлять під розписку з посадовою інструкцією, у тому числі з посадовими обов'язками [52].

Правозастосовна практика по формуванню посадових інструкцій тривалий час характеризувалась рядом неточностей: в окремих посадових інструкціях такий елемент як посадові обов'язки не відділено від завдань державного службовця (прикладом можуть бути «Типова посадова інструкція секретаря судового засідання місцевого загального суду» [90]); в окремих випадках посадові інструкції взагалі відсутні (підтвердженням означеного є наказ Міністерства закордонних справ України «Щодо затверджених посадових інструкцій консульських посадових осіб ЗДУ» від 11.12.2012 р. [97]).

Як наслідок, НАДС у 2019 р. затверджено «Методичні рекомендації щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорії «Б» та «В»». Відповідно, до цього нормативно-правового акта, при формулюванні посадових обов'язків уповноважена особа має дотримуватися сукупності вимог, а саме:

- 1) посадові обов'язки мають бути викладеними чітко, лаконічно, зрозуміло, однозначно та за частотою їх виконання;
- 2) посадові обов'язки можуть відрізнятися за обсягом і способом їх викладення;
- 3) формулювання посадових обов'язків може бути простим та комплексним шляхом їх деталізації та виділення переліків напрямів роботи, етапів виконання, сторін, з якими здійснюється співпраця чи щодо яких здійснюється службова діяльність тощо;
- 4) визначення посадових обов'язків має враховувати реальну можливість їх виконання на посаді;
- 5) посадові обов'язки рекомендовано визначати відповідно до розподілу завдань та функцій структурного підрозділу (їх частини) між державними службовцями такого структурного підрозділу з урахуванням штатної чисельності державного органу;
- 6) визначення основних посадових обов'язків має відбуватися шляхом індивідуального визначення для кожної посади, за винятком посад, які передбачають однакові види діяльності, тощо [21].

Прикладом формулювання посадового обов'язку державного службовця, можуть бути наступні: «участь у здійсненні аналітично-консультативного забезпечення роботи керівництва облдержадміністрації з питань, що належать до компетенції відділу, надання консультативної допомоги службам управління персоналом структурних підрозділів облдержадміністрації та районних державних адміністрацій області», «забезпечення розгляду пропозицій та підготовки документів щодо заохочення та нагородження працівників області державними нагородами, урядовими відзнаками, Почесною грамотою та Подякою облдержадміністрації», «організація розгляду звернень громадян, підприємств, установ та організацій, посадових осіб, запити та звернення народних депутатів, запити на інформацію з питань управління персоналом, у межах компетенції відділу» та ін. [21].

Щодо виокремлення основних посадових обов'язків державного службовця, то за загальним правилом у посадовій інструкції має бути зазначено до десяти посадових обов'язків, які мають відповідати завданням і функціям структурного підрозділу та державного органу, меті посади та містити типові види діяльності, що мають виконуватися на посаді та вирізняють її серед інших посад у структурному підрозділі або державному органі в цілому, якщо інше не передбачено законодавством. Основні посадові обов'язки розміщуються за принципом від найважливішого до менш важливого на підставі визначення частоти, інтенсивності, значущості їх виконання.

Для того, щоб посадовий обов'язок було визначено як основний, він має відповідати сукупності вимог, а саме: бути дотичним до завдань і функцій, яких покладено на державний орган, структурний підрозділ та/або відповідати стратегічним і програмним документам, виконання яких належить до повноважень відповідного структурного підрозділу; мати постійний, систематичний чи періодичний характер виконання; не може виконуватися за іншими посадами; не може бути надлишково деталізованим; має бути індивідуально визначеним для кожної посади, за винятком посад, які передбачають однакові види діяльності [21].

Щодо зміни умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення, слід зазначити таке. Загалом, оплатою праці державного службовця є будь-який заробіток, обчислений, як правило, у грошовому вираженні за рахунок коштів державного бюджету. Структурно оплату праці державного службовця становлять такі елементи, як: посадовий оклад (щомісячний розмір погодинної оплати праці, основою якого є мінімальна тарифна ставка), який є складовою основної заробітної плати державного службовця; надбавка за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; премії (у разі встановлення), які надаються з метою матеріального стимулювання високопродуктивної та ініціативної праці, підвищення її ефективності, якості, заінтересованості в досягненні її кінцевого

результату та посилення персональної відповідальності державних службовців за доручену роботу або поставлені завдання [52].

Окрім оплати праці цим пунктом передбачено й зміни соціально-побутового забезпечення. Слід зазначити, що відповідно до ст. 54 Закону України «Про державну службу», соціально-побутове забезпечення державного службовця становлять надання службового житла та надання матеріальної допомоги. Відповідно, державному службовцеві, який потребує поліпшення житлових умов, може надаватися службове житло у визначеному законом порядку. Під службовим житлом розуміється жиле приміщення державної або комунальної форми власності, призначене для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їхньої діяльності мають проживати за місцем роботи або поблизу від нього. До числа службових може бути включено тільки вільне жиле приміщення. Станом на теперішній час, чинними є Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення, і Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними [52]. Таким чином, відсутність забезпечення державного службовця службовим житлом у разі необхідності та відповідності його критеріям отримання такого соціально-побутового забезпечення є зміною істотних умов державної служби, про що має бути належним чином повідомлено такого державного службовця.

Щодо режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу, слід зазначити таке.

Первинно указана підстава є зміною істотних умов державної служби у двох випадках: 1) зміна режиму служби; 2) встановлення або скасування неповного робочого часу.

Примітно, що у трудовому законодавстві використано поняття «режим роботи» (ст. 13 Кзот України), зміни в організації виробництва і праці (ст. 42 Кзот України) [12]. Нотомість, поняття «режим служби», якого використано як позначення істотної умови проходження державної служби в ст. 43 Закону України «Про державну службу» в інших нормах державно-службового законодавства не використано. Так, у наказі НАДС від 03.03.2016 р. № 50 «Про

затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» [64] застосовуються поняття «режим роботи державного органу» та «режим робочого часу».

Науковий пошук щодо специфіки визначеного виду діяльності за умови можливості окреслення її об'єкта та порядку здійснюється за допомогою категорії правового режиму. Під правовим режимом розуміється заснована на загальних засадах правового регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне упорядкування певного виду діяльності, виражають ступінь жорсткості юридичного врегулювання, сприятливості чи несприятливості для забезпечення суб'єктивних прав зацікавлених осіб [29, с. 104]. Не виключенням є сфера державної служби.

Авторами підручника «Державна служба», якого видано під егідою Національної академії державного управління при Президентові України, визначено поняття адміністративно-правового режиму державної служби як певного поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [6, с. 129].

Грунтовною видається думка Л.Р. Білої-Тіунової щодо трактування режиму державної служби у: а) вузькому розумінні як поняття, що відображає внутрішній розпорядок в державних органах, тривалість службового часу і часу відпочинку; б) широкому розумінні як поняття, яким охоплено як внутрішній розпорядок в державних органах, тривалість службового часу і часу відпочинку, так і оплата праці, соціально-побутове забезпечення, матеріальна допомога, заохочення, належні умови, які створюються державному службовцеві з метою забезпечення ефективності виконання ним посадових обов'язків, тощо [3, с. 357].

Для досягнення мети цього дослідження доцільним видається трактування режиму служби як поняття, яке об'єднує: а) режим роботи державного органу та б) режим робочого часу державного службовця.

Зазначений підхід спрямовано на вироблення чіткого порядку правозастосування у відповідності до приписів службового законодавства. Крім того, ним не буде охопленою така підстава зміни істотних умов державної служби як встановлення або скасування неповного робочого часу, тому що остання може застосуватися виключно тоді, коли йдеться про неповний робочий час, а не про робочий час у цілому.

Одночасно видається за доцільне внесення змін до Закону України «Про державну службу», а саме:

п. 4 ч. 3 ст. 43 виклавши її зміст у такій редакції:

«4) режиму служби (режиму роботи державного органу та режиму робочого часу державного службовця), встановлення або скасування неповного робочого часу»;

п. 6 ч. 5 ст. 31⁻¹ замінивши формулювання істотної умови контракту про проходження державної служби з «режим праці та відпочинку» на:

«режим служби (режиму роботи державного органу та режиму робочого часу державного службовця)».

Нормативна детермінація режиму роботи державного органу охоплює загальноприйнятий режим роботи підприємств, установ і організацій у певній місцевості, а також специфіку та особливості роботи у цьому державному органі [64]. Режим роботи державного органу містить: тривалість робочого тижня, вихідні та святкові дні, наявність та тривалість перерв, облік робочого часу, форму роботи державного органу. При цьому, режим роботи державного органу та режим робочого часу державного службовця не обов'язково можуть співпадати.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що зміна режиму роботи окремих державних органів внаслідок протидії поширення COVID-19 не вважається зміною істотних умов державної служби. В обґрунтування указаної тези слід зазначити наступне. На підставі виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19», з метою осучаснення проходження державної служби» [56], НАДС

було внесено зміни до порядку функціонування державних органів. Відповідно, служба в державному органі може здійснюватися за межами адміністративної будівлі державного органу, якщо виконання завдань державної служби не потребує: використання інформації з обмеженим доступом; доступу до комп'ютерного, телекомунікаційного та/або програмного забезпечення, яке функціонує лише у межах приміщення державного органу; обов'язкового перебування у приміщенні державного органу (залучення інших працівників державного органу, проведення консультацій, нарад тощо). Крім того, правилами внутрішнього службового розпорядку в державному органі можуть визначатися додаткові умови виконання державними службовцями завдань за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу залежно від особливостей реалізації функцій і завдань цього державного органу [45]. Як наслідок, ряд державних органів впровадили вказану норму в практичну діяльність. Наприклад, закордонні дипломатичні установи тимчасово переведено на особливий режим роботи, який передбачає дистанційну форму роботи зі зверненнями громадян та посилене опрацювання запитів громадян. Особливою формою роботи передбачено, що дипломатичні установи за кордоном здійснювали своє функціональне призначення у дистанційному режимові (крім форс-мажорних випадків, де потрібні негайні консульські дії та функції). При цьому, ним не охоплено закриття посольств та консульств [7]. Наприклад, у центрах надання адміністративних послуг, органах соціального захисту населення, територіальних органах Пенсійного фонду України було встановлено початок робочого дня з 10 години [77].

У роз'ясненнях НАДС щодо режиму роботи державного органу на період карантину зазначено, що: Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначає засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій; у рішенні про встановлення карантину зазначаються обставини, що призвели до цього,

визначаються межі території карантину, затверджуються необхідні профілактичні, протиепідемічні та інші заходи, їх виконавці та терміни проведення, встановлюються тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них; на період карантину можуть змінюватися режими роботи підприємств, установ, організацій, вноситися інші необхідні зміни щодо умов їх виробничої та іншої діяльності. Таким чином, зміна початку робочого часу державних службовців у зв'язку із встановленням карантину, не вважається зміною істотних умов державної служби, оскільки встановлення карантину є тимчасовим явищем. Разом із тим, в державних органах має бути видано наказ (розпорядження) про встановлення на період карантину відповідного режиму роботи органу, який необхідно довести до відома працівників [77].

Режим роботи державного органу відображено у правилах внутрішнього службового розпорядку державного органу в частині визначення: початку та кінця робочого часу державного службовця; перерв, що надаються для відпочинку та прийняття їжі; умов і порядку перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі тощо (ст. 47 Закону України «Про державну службу») [52].

Відповідно, у державних органах типово встановлено: п'ятиденний робочий тиждень із тривалістю роботи по днях: понеділок, вівторок, середа, четвер – по 8 годин 15 хвилин, п'ятниця – 7 годин; вихідні дні – субота і неділя; початок та кінець робочого часу, перерва, що надається для відпочинку і харчування з урахуванням режиму роботи державного органу; напередодні святкових та неробочих днів тривалість робочого дня скорочується на одну годину як при п'ятиденному, так і при шестиденному робочому тижні; напередодні вихідних днів тривалість роботи при шестиденному робочому тижні не може перевищувати 5 годин; організація обліку робочого часу державних службовців у державному органі покладена на керівників

структурних підрозділів цього державного органу; вихід державного службовця за межі адміністративної будівлі державного органу у робочий час зі службових питань відбувається з відома його безпосереднього керівника; необхідність повідомлення державним службовцем свого безпосереднього керівника про свою відсутність на роботі у письмовій формі, засобами електронного чи телефонного зв'язку або в інший доступний спосіб [64]. Аналогічні норми встановлено профільними правилами внутрішнього розпорядку, які стосуються режиму діяльності окремих державних органів [37, 38, 63].

Щодо режиму робочого часу державного службовця, то він визначається з урахування режиму роботи окремого державного органу. При цьому, під робочим часом державного службовця прийнято розуміти проміжок часу, протягом якого державний службовець відповідно має виконувати свої посадові обов'язки [3, с. 359]. До нормативно-правових засад визначення оптимального робочого часу державного службовця доцільно віднести: Конвенції МОП про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень [14]; Рекомендації МОП щодо скорочення тривалості робочого часу [76]; Європейську соціальну хартію (переглянуту) [8]; Конституцію України [15]; Закон України «Про державну службу» [52]; Указ Президента України «Про запровадження на території України регіональних графіків початку робочого часу» [57], Наказ НАДС «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» [64] тощо.

На підставі аналізу положень вищезазначених нормативно-правових актів, можна виокремити такі ключові аспекти, що характеризують робочий час державного службовця як істотну умову проходження державної служби:

1) робочий час державного службовця може бути: а) дотичним режимові роботи державного органу та б) гнучким, який не співпадає з режимом роботи державного органу;

2) вид робочого часу державного службовця визначається під час його вступу на посаду державної служби та може бути змінений під час її проходження на підставі наказу;

3) робочий час державного службовця визначається в межах: а) усталеного робочого тижня із тривалістю роботи по днях: понеділок, вівторок, середа, четвер – по 8 годин 15 хвилин, п'ятниця – 7 годин; вихідні дні – субота і неділя; б) неповного робочого дня або неповного робочого тижня;

4) початок та кінець робочого часу, перерва, що надається для відпочинку і харчування встановлюються для державного службовця з урахуванням: а) режиму роботи державного органу; б) гнучкого режиму робочого часу такого державного службовця (у разі встановлення);

5) за ініціативою державного службовця і згодою його безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу (за наявності) такий державний службовець може виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу, незалежно від застосування гнучкого режиму роботи тощо.

Таким чином, режим служби як істотна умова проходження державної служби, незгода з якими призводить до припинення державно-службових відносин, є сукупність умов та ознак, якими детерміновано режим роботи державного органу та режим робочого часу державного службовця.

Щодо встановлення або скасування неповного робочого часу, слід зазначити, що вказана умова вважатиметься істотною умовою проходження державної служби виключно тоді, коли: 1) при вступі на державну службу для конкретної особи було встановлено: а) можливість проходження державної служби в межах неповного робочого часу; б) можливість проходження служби в межах робочого часу, загальноприйнятого для конкретного державного органу; 2) наявна зміна режиму робочого часу під час проходження державної служби, незалежно від волевиявлення державного службовця.

Відповідно до ч. 3 ст. 56 Закону України «Про державну службу», поняття «неповний робочий час» охоплює неповний робочий день або неповний робочий тиждень [52]. При цьому, неповний робочий час може бути встановлено: а) на підставі згоди керівника державної служби; б) в обов'язковому порядку за наявності прохання визначеної категорії осіб. До

останніх нормативно віднесено: вагітних жінок; саодиного державного службовця, який має дитину віком до 14 років; саодиного державного службовця, який має дитину з інвалідністю, у тому числі яка перебуває під його опікою; саодиного державного службовця, який доглядає за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку [12].

Такий підхід кореспондує з «Положенням про порядок та умови застосування праці жінок, які мають дітей і працюють неповний робочий час» [32], відповідно до якого робота з неповним робочим часом може передбачати скорочення тривалості щоденної роботи на певну кількість годин і робочих днів на тиждень при збереженні нормативної тривалості роботи; скорочення тривалості щоденної роботи на певну кількість годин при одночасному скороченні кількості робочих днів на тиждень.

Слід звернути увагу, що якщо неповний робочий час було встановлено внаслідок наявності зобов'язання керівника державної служби погодити вказану умову, то у разі встановлення факту відсутності цих умов, у керівника є право змінити робочий час такого державного службовця. При цьому, останнє не вважатиметься зміною істотних умов державної служби.

Стосовно зміни місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту), то вказана умова є істотною виключно при зміні населеного пункту, де розташовано державний орган [52], тобто переведення державного органу з одного населеного пункту до іншого. Зміна адреси розташування державного органу у межах населеного пункту – не має істотного значення для проходження державної служби.

Під час застосування такої підстави припинення державно-службових відносин як зміна істотних умов державної служби, зустрічаються випадки неоднозначного тлумачення норм державно-службового законодавства. Підтвердженням цьому є судова практика. Наприклад, Восьмим апеляційним адміністративним судом було розглянуто справу, предметом публічно-правового спору якої є визнання незаконними та скасування наказу Департаменту освіти і науки ЛОДА від 17.06.2020 р. № 03-12/15 «Про

звільнення ОСОБА_1» з посади головного спеціаліста в Департаменті освіти і науки ЛОДА. Виходячи з аналізу судового рішення, проблема полягала у такому: підставою для звільнення визначено зміну істотних умов державної служби – відповідний запис зроблено в трудовій книжці (відповідно до п. 2.3 Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників, затвердженої спільним наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29.07.1993 р. № 58 визначено, що записи в трудовій книжці при звільненні або переведенні на іншу роботу мають здійснюватися у точній відповідності до формулювання чинного законодавства і з посиланням на відповідну статтю, пункт закону на власника або уповноважений ним орган, тобто на роботодавця); одночасно вихідна допомога при звільненні надана у порядку, якого передбачено для застосування такої підстави звільнення як ініціатива суб'єкта призначення; при процедурі звільнення характерними були ознаки, які є притаманними звільненню внаслідок застосування підстави – зміни істотних умов державної служби; фактично звільнення державного службовця стало наслідком ініціативи суб'єкта призначення.

Судом прийнято рішення про поновлення особи на посаді державного службовця внаслідок порушення процедури припинення державної служби (застосовано процедуру припинення державної служби, яка має місце при зміні істотних умов державної служби), що є достатньою підставою для скасування наказу Департаменту освіти і науки ЛОДА №03-12/15 «Про звільнення ОСОБА_1 » [33].

У цій частині дослідження встановлено, що зміна істотних умов державної служби як підстава припинення державно-службових відносин визначається за виключним переліком елементів. Звернемо увагу на те, що окремої статті, якою визначено порядок припинення державної служби у зв'язку із зміною істотних умов державної служби немає. Натомість, окреслено алгоритм дій державного службовця, якщо має місце зміна істотних умов служби шляхом вибору одного з наступних варіантів поведінки: 1) подання

керівникові державної служби заяви про звільнення; 2) подання керівникові державної служби заяви про переведення на іншу запропоновану посаду; 3) конклюдентна згода на продовження проходження державної служби на нових умовах без додаткового письмового повідомлення суб'єкта призначення про прийняте рішення.

Обґрунтовано доцільність трактування режиму служби як поняття, яке об'єднує: а) режим роботи державного органу та б) режим робочого часу державного службовця. Зазначений підхід спрямовано на вироблення чіткого порядку правозастосування у відповідності до приписів державно-службового законодавства. Крім того, ним не буде охоплено таку підставу зміни істотних умов державної служби, як встановлення або скасування неповного робочого часу, тому що остання може застосуватися виключно тоді, коли йдеться про неповний робочий час, а не про робочий час загалом.

Доведено, що встановлення або скасування неповного робочого часу вважатиметься істотною умовою проходження державної служби виключно тоді, коли: 1) при вступі на державну службу для конкретної особи було встановлено: а) можливість проходження державної служби в межах неповного робочого часу; б) можливість проходження служби в межах робочого часу, загальноприйнятого для конкретного державного органу; 2) в наявності змін режиму робочого часу під час проходження державної служби, незалежно від волевиявлення державного службовця.

Виокремлено ключові аспекти, що характеризують робочий час державного службовця як істотну умову проходження державної служби: 1) робочий час державного службовця може бути: а) дотичним режимові роботи державного органу та б) гнучким, який не співпадає з режимом роботи державного органу; 2) вид робочого часу державного службовця визначається під час його вступу на посаду державної служби та може бути змінений під час її проходження на підставі наказу; 3) робочий час державного службовця визначається в межах: а) усталеного робочого тижня з тривалістю роботи по днях: понеділок, вівторок, середа, четвер – по 8 годин 15 хвилин, п'ятниця – 7

годин; вихідні дні – субота і неділя; б) неповного робочого дня або неповного робочого тижня; 4) початок та кінець робочого часу, перерва, що надається для відпочинку і харчування. встановлюються для державного службовця з урахуванням: а) режиму роботи державного органу; б) гнучкого режиму робочого часу такого державного службовця (у разі встановлення); 5) за ініціативою державного службовця і згодою його безпосереднього керівника та керівника самотійного структурного підрозділу (за наявності) такий державний службовець може виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу, незалежно від застосування гнучкого режиму роботи тощо.

4.4. Підстави припинення державно-службових відносин, передбачені контрактом про проходження державної служби

Про додаткові підстави припинення державно-службових відносин йдеться у разі укладання контракту про проходження державної служби. Відповідно до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» [52] у разі призначення особи на посаду державної служби, яку віднесено до тих, що супроводжуються укладанням контракту про проходження державної служби, невід'ємною частиною акта про призначення на посаду є контракт про проходження державної служби.

Загалом, термін «контракт» застосовується у фінансових, зобов'язальних, цивільних та трудових правовідносинах. Використання указанного терміну у сфері державної служби пов'язано із здійсненням особливого виду трудової діяльності – службою в державному органі, що одночасно свідчить про часткове застосування диспозитивного методу для впорядкування державно-службових правовідносин.

Контракт про проходження державної служби є порівняно новим інститутом державної служби. Водночас, слід вказати, що контракт уже достатньо давно відомий окремим видам державної служби, зокрема в

мілітаризованій службі можна навести контракт на проходження військової служби (ст. 19-20 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» [49]), контракт про проходження служби в поліції (ст. 63 Закону України «Про Національну поліцію» [43]), а також спеціалізованій службі – контракт про проходження дипломатичної служби (ст. 14 Закону України «Про дипломатичну службу» [53]), контракт щодо проходження служби цивільного захисту (ст. 103 Кодексу цивільного захисту України [13]) тощо. Разом із тим, в адміністративній державній службі уперше контракт про проходження державної служби було введено із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [48], а саме з 01.01.2020 р.

Однак, нормативно встановленого визначення поняття «контракт про проходження державної служби» Закон України «Про державну службу» не містить. Натомість, в інших актах чинного законодавства зустрічається визначення суміжних понять. Наприклад, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про дипломатичну службу» [53], контракт про проходження дипломатичної служби – письмовий договір, що укладається на визначений строк між громадянином України та Міністерством закордонних справ України для врегулювання правових відносин, що виникають між ними у зв'язку з роботою на посадах дипломатичної служби в органах дипломатичної служби.

При цьому, визначення поняття «контракт про проходження державної служби» наводиться у підзаконних актах законодавства про державну службу. Так, у п. 1 Порядку укладання контрактів про проходження державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494, [62] контракт про проходження державної служби визначається як строковий трудовий договір, укладений між державним органом та особою, яка призначається (переводиться) на посаду державної служби категорії «Б» або «В». У Типовому контракті про проходження державної служби [62] контракт про проходження державної служби визначається особливою формою строкового трудового договору.

Оскільки трудовий договір передусім є категорією трудового права, необхідно звернутися до законодавства про працю. Відповідно до ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення та організації праці працівника, умови розірвання договору, у тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законами України [12].

Із цього приводу слід навести точку зору М.І. Іншина, яким основне функціональне призначенням трудового договору охарактеризовано як встановлення правового зв'язку між правовідносинами з працевлаштування та безпосередньо трудовими правовідносинами. У результаті відбувається наступність та безперервність реалізації трудових прав, а саме: виникнення трудових правовідносин (реалізація права на працю), далі реалізація їх змісту (право на безпечні та належні умови праці), отримання заробітної плати за виконану роботу (права на винагороду за працю), відпочинок (право на відпочинок), потім по закінченню реалізації – припинення працевлаштування (право на свободу праці) [9, с. 195]. Укладання контракту про проходження державної служби окреслює як потребу державного службовця виконувати службові обов'язки таким чином, як це вказано у контракті для можливості подальшого продовження служби, так і дискреційність дій суб'єкта призначення щодо визначення умов проходження державної служби цим державним службовцем. Особа, яка укладає контракт про проходження державної служби, реалізує своє право на працю та право на рівний доступ до державної служби [15].

Таким чином, контракт про проходження державної служби є договором між особою, яка призначається на посаду державної служби та суб'єктом призначення/керівником державної служби, за яким особа зобов'язується виконувати завдання держави та досягти визначених показників результативності, ефективності та якості їх виконання, а суб'єкт

призначення/керівник державної служби – створювати належні умови праці, своєчасно та у повному обсязі забезпечувати особу матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання її посадових обов’язків, що передбачено Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють відносини щодо проходження державної служби.

Виходячи з формулювання назви статті 31¹ Закону України «Про державну службу» [52]: «Контракт про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби», очевидним є те, що процедуру добору на державну службу особа успішно пройшла. Відповідно, контракт про проходження державної служби фіксуватиме специфіку державно-службових відносин, в які особа вступає; у свою чергу, якісно-змістовні ознаки державно-службових відносин встановлено державно-службовим законодавством.

Використання контракту про проходження державної служби для детермінації державно-службових правовідносин є можливим лише у тому разі, якщо це закріплено рішенням суб’єкта призначення/керівника державної служби, яке має бути прийнятим до проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби (ч. 3 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» [52]). Указану умову спрямовано на те, щоб особи, які бажають взяти участь у конкурсі, завідомо усвідомлювали наявність істотних умов здійснення державної служби, наприклад, наявні додаткові права та обов’язки сторін; завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки їх виконання; режим праці та відпочинку; умови оплати праці; відповідальність сторін та вирішення спорів тощо. Зазначена інформація підлягає обов’язковому оприлюдненню в оголошенні про проведення конкурсу на посаду державної служби (п. 6¹ ч. 4 ст. 23, ч. 4 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» [52]).

У контексті наведених положень доцільно виокремити встановлені державно-службовим законодавством гарантії їх дотримання. У першу чергу,

йдеться про положення, згідно з яким при укладанні контракту про проходження державної служби не допускається звуження обсягу прав державного службовця, визначених законодавством (ч. 5 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу») [52]. Примітно, що п. 3 «Порядку укладання контрактів про проходження державної служби» конкретизовано, що не допускається звуження обсягу прав особи, яких визначено не тільки законодавством з питань державної служби, але й законодавством про працю в частині, що не врегульована Законом України «Про державну службу» [62].

Наступною, проте не менш важливою, гарантією є положення ч. 7 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» [52], яким державному органу при укладанні контракту заборонено змінювати істотні умови контракту, яких оприлюднено в оголошенні про проведення конкурсу. Аналогічний зміст міститься і в п. 16 «Порядку укладання контрактів про проходження державної служби» [62]. Правозастосовна цінність означеного полягає у тому, що істотні умови контракту, яких оприлюднено в оголошенні про проведення конкурсу, мають залишатися незмінними і після проведення конкурсу та визначення його переможця. Разом із тим, наведені положення не слід тлумачити як такі, що повністю унеможливають зміну (зокрема конкретизацію або доповнення) істотних умов контракту. Так, відповідно до абз. 11 ч. 5 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» встановлено, що за взаємною домовленістю сторони можуть визначити додаткові умови контракту про проходження державної служби [52]. В такому разі йдеться, по-перше, про «додаткові» умови контракту, тобто змінювати оприлюднені в оголошенні істотні умови контракту не допускається, по-друге, обов'язково вимагається наявність «взаємної домовленості» сторін, тобто державного органу та особи, з якою укладається контракт.

До додаткових умов контракту може бути віднесено: встановлення випробування для особи з метою визначення її відповідності займаній посаді із зазначенням його строку; направлення особи у службові відрядження; умови професійного розвитку особи; надання службового транспорту та умови його

експлуатації; види розумного пристосування для особи з інвалідністю (п. 20 Порядку укладання контрактів про проходження державної служби [62]). Очевидно, що наведений перелік додаткових умов є невичерпним, проте дає усвідомити зміст і спрямованість додаткових умов контракту, які можуть визначатися за взаємною домовленістю сторін.

Контракт про проходження державної служби набирає чинності з дати, визначеної в акті про призначення на посаду та є датою початку виконання посадових обов'язків державним службовцем. Як наслідок, підставами припинення державно-службових відносин у цьому випадку будуть ті, яких визначено контрактом про проходження державної служби, та які є додатковими підставами.

Слід звернути увагу на те, що законодавство оперує термінами «припинення дії контракту про проходження державної служби» та «розірвання контракту про проходження державної служби» (ч. 5 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» [52], п. 15 «Порядку укладання контрактів про проходження державної служби» [62]), які не є тотожними, а визначаються як окремі самостійні поняття та відрізняються підставами для їх застосування.

Водночас, означена позиція не узгоджується із співвідношенням зазначених понять, якого використано в наукових працях. Наприклад, В.С. Венедіктов зазначає, що розірвання трудового договору передбачає припинення трудового договору з ініціативи однієї із сторін трудових правовідносин – працівника або власника чи уповноваженого ним органу, а в деяких випадках і третьої особи, яка вимагає розірвання трудового правовідношення [4, с. 107-108]. В.Р. Шишлюк слушно уточнює, що термін «розірвання трудового договору» фактично є видовим поняттям та означає припинення трудового договору за одностороннім волевиявленням працівника, роботодавця або на вимогу третіх осіб, які не є стороною трудового договору [96, с. 15].

Спеціалізуючи наведені висновки, слід зазначити, що припинення дії контракту про проходження державної служби є ширшим за обсягом поняттям

та містить серед іншого і розірвання контракту. При цьому, про розірвання контракту доречно говорити лише у випадках припинення контракту за: а) ініціативою суб'єкта призначення/керівника державної служби або б) державного службовця, з яким такий контракт укладено. Спільним для аналізованих понять є те, що і припинення дії, і розірвання контракту про проходження державної служби передбачає припинення особою державної служби на відповідній посаді (п. 26 Порядку укладання контрактів про проходження державної служби) [62].

Аргументувати означене можна і на підставі аналізу повноважень окремих суб'єктів управління державною службою. Наприклад, керівник державної служби укладає та розриває контракти про проходження державної служби (п. 4¹ ч. 2 ст. 17); служба управління персоналом забезпечує укладання та розривання контрактів (ч. 2 ст. 18) [52]. Отже, розірвання контракту є лише однією з підстав припинення його дії, що дотично співвідношенню цих понять у законодавстві про працю.

Для досягнення мети цього дослідження, необхідним видається проведення аналізу підстав припинення дії та розірвання контракту про проходження державної служби, які є додатковими підставами припинення державно-службових відносин. Відповідно до ч. 12 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» дія контракту про проходження державної служби припиняється: 1) у разі закінчення строку, на який укладено контракт; 2) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 3) за ініціативою суб'єкта призначення або керівника державної служби – у разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем умов контракту; 4) у разі припинення державної служби з підстав, визначених ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [52]. Аналогічні положення зафіксовано у п. 22 Типового контракту про проходження державної служби [62].

Щодо закінчення строку, на який укладено контракт як підстави припинення дії контракту про проходження державної служби, необхідно зазначити таке. Практичне застосування цієї підстави вимагає конкретизації: а)

моменту набрання чинності контрактом; б) обчислення строку його дії, а також порядку припинення за цією підставою.

Відповідно, моментом набрання чинності контракту про проходження державної служби є чітко визначена дата, яка міститься в акті про призначення на посаду як дата початку виконання посадових обов'язків (ч. 10 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» [52], п. 17 «Порядку укладання контрактів про проходження державної служби» [62]).

Щодо обчислення строку, то контракт про проходження державної служби укладається на строк до трьох років (ч. 8 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу»), а дія конкретного контракту визначається у відповідному контракті та може бути зазначеною в акті про призначення (п. 1 ч. 2 ст. 33 Закону України «Про державну службу») [52]. Водночас, у п. 27 Типового контракту про проходження державної служби, якого присвячено строку його дії, зазначено: «строк дії цього контракту з по», що є не строком, а терміном. Це обґрунтовується тим, що відповідно до ст. 252 Цивільного кодексу України, строк визначається роками, місяцями, тижнями, днями або годинами, а термін визначається календарною датою або вказівкою на подію, яка має неминуче настати [95]. Отже, положення Типового контракту про проходження державної служби слід привести у відповідність до положень Цивільного кодексу України.

Останнім, що доцільно конкретизувати в аспекті закінчення строку, на який укладено контракт, є визначення порядку припинення контракту. Однак, законодавством про державну службу не конкретизовано порядок дій, зокрема суб'єкта призначення або керівника державної служби, служби управління персоналом, державного службовця, з яким укладено контракт. За таких умов, незрозумілим є те, як відбувається припинення контракту: а) автоматично чи б) суб'єктом призначення або керівником державної служби має бути прийнято акт про припинення державної служби. Враховуючи, що ч. 13 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» передбачено можливість продовження строку дії контракту [52], видається, що припинення дії контракту у разі закінчення

строку, на який його було укладено, вимагає прийняття акта про припинення державної служби. Підтверджується це наступним.

По-перше, п. 26 Типового контракту про проходження державної служби передбачено, що особа звільняється із займаної посади державної служби в останній день строку дії цього контракту [62].

По-друге, у відповідності до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом [52], що опосередковано тим, що: а) при укладанні контракту про проходження державної служби не допускається звуження обсягу прав державного службовця, визначених як законодавством про державну службу, так і про працю; б) контракт про проходження державної служби є строковим трудовим договором та особливою формою строкового трудового договору (п. 2 Типового контракту про проходження державної служби) [62], що також допускає поширення на них законодавства про працю.

Відповідно, підставами припинення трудового договору є закінчення строку, крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна із сторін не поставила вимогу про їх припинення (п. 2 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України). При цьому, якщо після закінчення строку трудового договору, трудові відносини фактично тривають і жодна із сторін не вимагає їх припинення, дія цього договору вважається продовженою на невизначений строк (ст. 39¹ Кодексу законів про працю України). Трудові договори, що були переукладені один чи декілька разів, за винятком встановлених випадків, вважаються такими, яких укладено на невизначений строк [12].

Таким чином, для того, щоб відбулося закінчення строку контракту про проходження державної служби, необхідним є відповідне волевиявлення суб'єкта призначення або керівника державної служби, якого спрямовано на фіксацію припинення державно-службових відносин, а саме – звільнення державного службовця. Оформлюватися звільнення має прийняттям суб'єктом призначення або керівником державної служби окремого розпорядчого акта

про звільнення державного службовця безпосередньо в останній робочий день. Недотримання цієї вимоги і, наприклад, фактичне продовження державно-службових відносин, матиме наслідком продовження дії контракту на невизначений строк, згідно зі ст. 39¹ Кодексу законів про працю України [12].

Враховуючи, що у п. 27 Типового контракту про проходження державної служби строк визначається за допомогою прийменників «з» та «по» на практиці можуть виникати складнощі із визначенням останнього робочого дня державного службовця за конкретним контрактом. Відповідно до висновку, викладеного у постанові Верховного Суду від 09.06.2020 р. у справі № 419/1965/18 [34] прийменники «до» і «по» в українській мові вживають на позначення кінцевої календарної дати чинності або виконання чого-небудь, а отже зазначення у контракті терміну його дії до 27 червня 2018 року свідчить, що саме ця дата і є останнім днем чинності дії трудового договору. Отже, останнім днем, в який державного службовця має бути звільнено з посади державної служби, є визначена в контракті дата.

Наступною підставою припинення контракту про проходження державної служби є ініціатива державного службовця або угода сторін. Враховуючи, що ані Порядком укладання контрактів про проходження державної служби [62], ані Типовим контрактом про проходження державної [91] не встановлено особливості застосування цих підстав, видається, що слід керуватися положеннями ст. 86 Закону України «Про державну службу».

До підстав припинення контракту про проходження державної служби віднесено ініціативу суб'єкта призначення або керівника державної служби за умови: 1) невиконання або 2) неналежного виконання державним службовцем умов контракту.

Насмперед слід зазначити, що ця підстава припинення дії контракту є односторонньою, тобто відповідно до неї припинити дію контракту може лише суб'єкт призначення або керівник державної служби, у разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем умов контракту. Попри це, державний службовець не вправі ініціювати припинення дії контракту,

наприклад, у разі невиконання або неналежного виконання умов контракту з боку суб'єкта призначення або керівника державної служби. Звісно, що певною мірою це компенсується наданими правами державного службовця та гарантіями, а також можливостями захисту права на державну службу (у тому числі її проходження). Разом із тим, для забезпечення рівності сторін, вважаємо за доцільне передбачити можливість припинення дії контракту і за ініціативою державного службовця.

Поряд із цим, що розуміється під невиконанням або неналежним виконанням державним службовцем умов контракту, і взагалі, про які його умови йдеться, визначається у кожному контракті окремо. Обумовлено це тим, що контракт про проходження державної служби конкретною особою передбачає індивідуальні права та обов'язки; завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки їх виконання; режим праці та відпочинку тощо.

З метою всебічної характеристики цієї підстави для припинення дії контракту слід визначити, в чому полягає «невиконання» та «неналежне виконання» умов контракту. Одразу, слід звернути увагу, що вживання між зазначеними поняттями розділового сполучника «або» свідчить про достатність хоча б одного з них, для ініціації припинення дії контракту.

Невиконання, як відомо, являє собою нездійснення чого-небудь [83], тобто бездіяльність суб'єкта в умовах, відповідно до яких він мав діяти. Невиконання умов контракту про проходження державної служби можна визначити як бездіяльність державного службовця стосовно виконання встановлених контрактом завдань та досягнення визначених показників результативності, ефективності та якості їх виконання, з урахуванням визначеного графіка їх виконання.

Невиконанням також може вважатися недотримання державним службовцем способу передачі результатів виконання відповідного етапу. Так, у Графіку виконання завдань (додаток до Типового контракту про проходження державної служби) уточнюється, що зазначається прийнятний для сторін спосіб

передачі результатів – надсилання електронною поштою, системою електронного документообігу тощо [91]. Відтак, дотримання цього визначеного способу передачі результатів є обов’язковим.

Оскільки йдеться про «невиконання умов контракту», до змісту досліджуваного поняття слід віднести невиконання державним службовцем обов’язків (зокрема, особисто виконувати завдання, визначені цим контрактом; не розголошувати інформацію з обмеженим доступом, яка стала їй відомою у зв’язку з виконанням посадових обов’язків та завдань; інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливляють подальше проходження служби, перебування на займаній посаді або виконання умов цього контракту тощо) [91].

Під «неналежним виконанням», як правило, розуміється виконання чогось, проте з порушенням або строку, або порядку (процедури), або інших умов, встановлених до відповідної діяльності.

Неналежним виконанням умов контракту про проходження державної служби може визнаватися неповне, несвоєчасне, неефективне або неякісне виконання завдань та встановлених показників результативності, визначених контрактом; недотримання режиму праці (робочого часу, правил внутрішнього службового розпорядку), місця виконання завдань, передбачених контрактом (зокрема, у приміщенні державного органу (на робочому місці) або за межами приміщення державного органу (дистанційно) тощо.

Наприклад, в оголошенні про проведення добору на посаду головного спеціаліста Державної екологічної інспекції у Донецькій області передбачалося, що неналежним виконанням або невиконанням особою контракту вважається: поетапне невиконання завдань у строки, вказані у графіку згідно з додатком; не надання у строки результатів виконання відповідного етапу завдання уповноваженій особі, зазначеної у додатку [26].

Потребує визначення і порядок встановлення або виявлення фактів невиконання або неналежного виконання державним службовцем умов контракту.

Припинення дії контракту за ініціативою суб'єкта призначення або керівника державної служби, окрім фактичних підстав (встановлення факту невиконання або неналежного виконання умов контракту), вимагає дотримання процедури. Так, згідно з абз. 6 п. 22 Типового контракту про проходження державної служби у разі невиконання або неналежного виконання особою умов цього контракту державний орган повідомляє особі про припинення цього контракту не пізніше ніж за сім календарних днів до такого припинення [91]. На нашу думку, контроль за якістю, ефективністю і своєчасністю виконання державним службовцем завдань та ключових показників результативності покладається на безпосереднього керівника або особу, яка виконує його обов'язки, чи особу, визначену у контракті про проходження державної служби (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу») [52].

У разі припинення державної служби з підстав, визначених ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу», припиняється й дія контракту про проходження державної служби. Примітним є те, що окремі з передбачених підстав припинення державної служби конкретизуються до випадків укладання контрактів. Наприклад, згідно з ч. 6 ст. 44 Закону України «Про державну службу» у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби; відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 цього Закону з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Інакше кажучи, у разі отримання негативної оцінки дія контракту про проходження державної служби припиняється шляхом його розірвання [52].

В аспекті дослідження додаткових підстав припинення державно-службових відносин, слід звернути увагу на підставу, передбачену п. 9 ч. 1 ст. 83 зазначеного Закону (оскільки всі інші підстави припинення державної служби вже аналізувались у цій роботі), згідно з яким державна служба припиняється з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) (ст. 88¹ цього Закону).

У свою чергу у ст. 88¹ Закону України «Про державну службу» передбачено, що контрактом про проходження державної служби можуть бути встановлені додаткові, крім передбачених цим Законом, підстави припинення державної служби. Акцентувати увагу у цьому положенні необхідно на тому, що йдеться про підстави, що не передбачені Законом України «Про державну службу».

Крім того, видається, що положення ч. 12 ст. 31¹, ч. 1 ст. 83 та ст. 88¹ Закону України «Про державну службу» є взаємно бланкетними, оскільки відсилають одна до одної. З метою забезпечення упорядкованості підстав припинення дії контракту про проходження державної служби та узгодження предметів правового регулювання указаних статей Закону України «Про державну службу» ст. 88¹ доцільно перенести до ч. 12 ст. 31¹ цього Закону, оскільки в останній систематизовано підстави для припинення дії контракту.

Стосовно додаткових підстав припинення державної служби, що передбачені контрактом, варто зазначити таке. Відповідно до абз. 2 п. 25 Порядку укладання контрактів про проходження державної служби суб'єкт призначення або керівник державної служби до прийняття наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу на зайняття відповідної посади або до її заміщення шляхом переведення може визначити додаткові, крім встановлених законодавством, підстави розірвання контракту, а також строки та порядок повідомлення про це сторонам [62]. Це, між іншим, узгоджується з приписами законодавства про державну службу стосовно визначення істотних умов контракту.

У п. 24 Типового контракту про проходження державної служби як прикладу зазначається, що додатковими підставами для розірвання цього контракту є переведення особи на іншу посаду державної служби, тобто факт переведення державного службовця на іншу посаду державної служби матиме наслідком розірвання контракту. Наприклад, в оголошенні про проведення добору на посаду головного спеціаліста Державної екологічної інспекції в Донецькій області додатковими підставами для розірвання контракту було

визначено: переведення особи на іншу посаду державної служби; закінчення граничного строку перебування на зазначеній посаді державної служби відповідно до абзацу шостого пункту 8 розділу II Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2020 рік»; визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця за результатами конкурсного відбору відповідно до законодавства [26].

У цій частині дослідження встановлено, що контракт про проходження державної служби є договором між особою, яка призначається на посаду державної служби, та суб'єктом призначення/керівником державної служби, за яким особа зобов'язується виконувати завдання держави та досягти визначених показників результативності, ефективності та якості їх виконання, а суб'єкт призначення/керівник державної служби – створювати належні умови праці, своєчасно та у повному обсязі забезпечувати особу матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання її посадових обов'язків, що передбачено службовим законодавством у частині упорядкування відносин щодо проходження державної служби.

Виявлено співвідношення між поняттями «припинення дії контракту про проходження державної служби» та «розірвання контракту про проходження державної служби», які не є тотожними, а визначаються як окремі самостійні поняття та відрізняються підставами для їх застосування. Встановлено, що припинення дії контракту про проходження державної служби є ширшим за обсягом поняттям та містить серед іншого і розірвання контракту. При цьому, про розірвання контракту доречно говорити лише у випадках припинення контракту за: а) ініціативою суб'єкта призначення/керівника державної служби або б) державного службовця, з яким такий контракт укладено. Спільним для аналізованих понять є те, що і припинення дії, і розірвання контракту про проходження державної служби передбачають припинення особою державної служби на відповідній посаді.

Звернено увагу на те, що: закінчення строку контракту про проходження державної служби обов'язково потребує відповідного волевиявлення суб'єкта призначення або керівника державної служби, якого спрямовано на фіксацію припинення державно-службових відносин, а саме – звільнення державного службовця; припинення контракту про проходження державної служби за ініціативою суб'єкта призначення або керівника державної служби є односторонньою підставою припинення дії контракту; неналежним виконання умов контракту про проходження державної служби може визнаватися неповне, несвоєчасне, неефективне або неякісне виконання завдань та встановлених показників результативності, визначених контрактом; недотримання режиму праці (робочого часу, правил внутрішнього службового розпорядку), місця виконання завдань, передбачених контрактом (зокрема, у приміщенні державного органу [на робочому місці] або за межами приміщення державного органу [дистанційно]) тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 4

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Афанасьєв К.К. Дисципліна як важливий чинник забезпечення правопорядку. *Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри*: тези міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 черв. 2008 р. Одеса: Фенікс, 2008. С. 185–187.
3. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с.
4. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины. Харьков: Консум, 2004. 304 с.
5. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. с. 212. С 42.
6. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. К.; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
7. Дипломатичні установи України за кордоном продовжать надавати допомогу громадянам в особливому режимі. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/diplomaticchni-ustanovi-ukrayini-za-kordonom-prodovzhat-nadavati-dopomogu-gromadyanam-v-osoblivomu-rezhimi> (дата звернення: 01.09.2020 р.).
8. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 01.09.2020 р.).

9. Іншин М.І. Трудовий договір крізь призму сьогодення: сутність, значення, особливості. *Право України*. 2012. № 9. С. 195.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24): Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 15.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення 13.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv>(дата звернення: 01.09.2020 р.).

12. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Дата оновлення: 27.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

13. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Дата оновлення: 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#top> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

14. Конвенція МОП про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень від 22.06.1935 р. № 47. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_145 (дата звернення: 10.09.2020 р.).

15. Конституція України: Закон України від 02.10.1996 р. 254к/96-ВР. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

16. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 224 с.

17. Коструба А.В. Юридичні факти в механізмі правоприпинення цивільних відносин: монографія. Київ: Ін Юре, 2014. 376 с.

18. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Дата оновлення: 28.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

19. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Дата оновлення: 17.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

20. Кунєв Ю.Д., Кувакін С.В. Підстави встановлення випробувального строку для державних службовців під час проходження державної служби: доктринальне тлумачення чинного законодавства. *Правова позиція*. 2016. № 1 (16). С. 44-49.

21. Методичні рекомендації щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В»: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 02.12.2019 р. № 219-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

22. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. Дата оновлення: 15.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

23. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О.А. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. І., Київ: Ваіте, 2018.

24. Негара Р.В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського Національного Університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30. № 4. С. 146-156-1.

25. Новак О.Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 6-3. том 1. С. 76-80.

26. Оголошення про добір на період дії карантину: Наказ Державної екологічної інспекції у Донецькій області від 11.09.2020 р. № 225-о. URL: <https://career.gov.ua/site/view-file?id=88203> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

27. Онищук С.В. Зміна істотних умов державної служби: практичний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1412> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

28. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://career.gov.ua/> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

29. Падалко Г.В. Правовий режим служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 104-108.

30. Положення про апарат Вищого адміністративного суду України: Рішення зборів суддів Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 року № 32. URL: http://www.vasu.gov.ua/samovr/zbori/pol_aparatVASU/#:~:text=%D0%9A%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%20%D0%A1%D1%83%D0%B4%D1%83%20%D1%96%20%D0%B9%D0%BE%D0%B3%D0%BE,%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D0%BC%20%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%A1%D1%83%D0%B4%D1%83 (дата звернення: 01.09.2020 р.).

31. Положення про апарат Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ: Рішення Вищого спеціалізованого суду від 26.10.2010 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-10#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

32. Положення про порядок та умови застосування праці жінок, які мають дітей і працюють неповний робочий час: Постанова Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС від 29.04.1980 р. URL: <https://docs.dtkr.ua/ru/doc/1076.122.0> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

33. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду м. Львів, справа № 380/5750/20. Єдиний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94602369> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

34. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 09.06.2020 р. у справі № 419/1965/18. Єдиний державний реєстр судових

рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89732860> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

35. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 17 березня 2021 р., справа № 420/3541/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95778303> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

36. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 29.08.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1066&skl=10 ((дата звернення: 01.09.2020 р.).

37. Правила внутрішнього службового розпорядку Вінницького окружного адміністративного суду: Рішення зборів державних службовців Вінницького окружного адміністративного суду № 1 від 06 вересня 2017 року. URL: <http://voas.gov.ua/about/pravila-vnutr-rozporyadku/> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

38. Правила внутрішнього службового розпорядку регіонального відділення фонду державного майна в херсонській області, автономній республіці Крим та м. Севастополі. Протокол загальних зборів державних службовців Регіонального відділення Фонду державного майна в Херсонській області, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі від 30.08.2016 № 1. URL: http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/25032020-pravila-sluzhbovogo-rozporyadku-zi-zminami_7080.pdf (дата звернення: 01.09.2020 р.).

39. Приклади розроблених посадових інструкцій для посад державної служби категорій «Б» та «В»: Додаток 3 до Методичних рекомендацій щодо окремих питань підготовки посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» від 02.12.2019 р. № 219-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

40. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. Визнання положень неконституційними від 11.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

41. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

42. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

43. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#top> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

44. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. Дата оновлення 05.11.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

45. Про внесення змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13.03.2020 р. № 39-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277-20#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

46. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 02.10.2019 р. № 140-IX. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

47. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів: Закон України від 31.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

48. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 № 117-IX Дата

оновлення: 01.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#n437> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

49. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. Дата оновлення: 01.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#top> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

50. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. Дата оновлення: 25.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

51. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення 06.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

52. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. №889-VII. Дата оновлення: 12.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

53. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Дата оновлення: 07.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#top> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

54. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. Дата оновлення: 19.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

55. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

56. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 211. Дата оновлення: 24.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

57. Про запровадження на території України регіональних графіків початку робочого часу: Указ Президента України від 26.04.1995 р. Дата оновлення: 27.01.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/95> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

58. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. № 769. Дата оновлення 12.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

59. Про затвердження Положення про апарат Верховного Суду, структури і штатного розпису апарату Верховного Суду: Постанова Верховного Суду від 30.11.2017 р. № 6. Дата оновлення 16.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006780-17#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

60. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. Дата оновлення 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

61. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

62. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494. Дата оновлення: 17.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

63. Про затвердження Правил внутрішнього службового розпорядку прокурорів Офісу Генерального прокурора: Наказ Офісу Генерального прокурора від 12.08.2020 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0375905-20#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

64. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національне агентство України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. Дата оновлення: 18.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

65. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова КМУ від 23.08.2017 р. Дата оновлення 12.07.2019 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n11> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

66. Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, та журналів обліку: Наказ МВС України від 16.08.2012 р. № 715. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1549-12#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

67. Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України: Наказ МВС України від 20.07.2006 р. № 716. Втрата чинності від 01.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1177-06#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

68. Про затвердження умов оплати праці державних службовців категорії «А», зарахованих за штат державного орган: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 977. Дата оновлення 20.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/977-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

69. Про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби в Регіональному сервісному центрі МВС в Миколаївській області: Наказ РСЦ МВС в Миколаївській області від 08.10.2019 р. № 163. URL: <https://career.gov.ua/site/view-file?id=5423> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

70. Про оголошення конкурсу на зайняття посади державного секретаря Міністерства розвитку громад та територій: Розпорядження КМУ від 25 вересня 2019 р. № 851-р. URL: <https://career.gov.ua/site/view-file?id=4438> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

71. Про службові жилі приміщення: Постанова Ради Міністрів УРСР від 04.02.1988 р. Дата оновлення: 20.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

72. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Дата оновлення 20.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

73. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1200. Дата оновлення 27.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

74. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 15.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

75. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

76. Рекомендація МОП щодо скорочення тривалості робочого часу від 26.02.1962 р. № 116. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_192 (дата звернення: 01.09.2020 р.).

77. Роз'яснення щодо режиму роботи державного органу на період карантину. URL:

http://vasrda.gov.ua/item/11640roziasnennia_shchodo_rezhimu_roboti_derzhavnogo_organu_na_period_karantynu.html (дата звернення: 01.09.2020 р.).

78. Рішення Вищого спеціалізованого суду від 26.10.2010 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-10#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

79. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду, справа № 280/645/19. Реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81331267> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

80. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 22 грудня 2020 року справа №380/3302/20. Єдиний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94020361> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

81. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 25.01.2021 р., справа № 580/2422/20. Єдиний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94424078> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

82. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Харків: Консум: Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

83. Словник української мови: в 11 томах. URL: <http://sum.in.ua/s/nevykonannja> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

84. Соколова О.А. Умови оплати праці – істотні умови державної служби. *Право і суспільство*. 2017. № 1(2). С. 103-107.

85. Стець О.М. Втрата права на державну службу або його припинення як підстава припинення державно-службових відносин. *«Juris Europensis Scientia»*. 2020. С. 147–151.

86. Стець О.М. Зміна істотних умов державної служби як підстава припинення державно-службових відносин. *Науковий вісник МГУ. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 46. С. 40–43.

87. Стець О.М. Контракт про проходження державної служби як підстава виникнення державно-службових відносин. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 3(31). Vol. 2. С. 195–199.

88. Стець О.М. Отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами службової діяльності як підстава припинення державно-службових правовідносин. *Право і суспільство*. 2020. № 3. С. 261–265.

89. Стець О.М. Якісно-змістовна характеристика зміни істотних умов державної служби. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22–23 січ. 2021 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. 88 с. С. 45–49.

90. Типова посадова інструкція секретаря судового засідання місцевого загального суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2005 р. № 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0086750-05#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

91. Типовий контракт про проходження державної служби. Додаток до порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

92. Ухвала окружного адміністративного суду м. Києва про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі № 640/10063/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89159780#> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

93. Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 20 с.

94. Хамходера О.П., Панова Н.С., Маслова Я.І., Гнатовська А.І., Голоядова Т.О. Протидія конфлікту інтересів на публічній службі (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / О.П. Хамходера, Н.С. Панова, Я.І. Маслова, А.І. Гнатовська, Т.О. Голоядова. 2019. 49 с.

95. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення 16.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

96. Шишлюк В.Р. Припинення трудового договору за законодавством України і Польщі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 231 с.

97. Щодо затверджених посадових інструкцій консульських посадових осіб закордонних дипломатичних установ України: наказ Міністерства закордонних справ України від 11.12.2012 р. № 148. URL: <https://mfa.gov.ua/npas/zatverdzhennya-posadovikh-instruktsiy-konsulskikh-posadovikh-osib-zdu> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

98. Щодо припинення державної служби окремих державних службовців, які перебувають поза штатом державного органу після завершення визначеного граничного строку: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 31 березня 2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-pripinennya-derzhavnoyi-sluzhbi-okremih-derzhavnih-sluzhb-ovciv-yaki-perebuvayut-poza-shtatom-derzhanogo-organupislya-zavershennya-viznachenogo-granichnogo-stroku> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

99. Щодо реалізації положень ч. 2 ст. 871 Закону України «Про державну службу»: роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 10.06.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/uploads/public/5ee/1da/0a3/5ee1da0a39cfe867799244.pdf> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

100. Щодо скорочення строку випробування: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 15 вересня 2017 р. № 30-р/з. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-skorochennya-stroku-viprobuvannya> (дата звернення: 01.09.2020 р.).

ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо державно-службових відносин.

1. Визначено, що державно-службові відносини – це суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються під час функціонування державної служби і регулюються нормами державно-службового законодавства. Саме державно-службові відносини становлять предмет державно-службового права. Зазначено, що особливості державно-службових відносин мають прояв у тому, що: 1) їх обов’язковим учасником є суб’єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони, або державний службовець; 2) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державного службовця та суб’єкта призначення/керівника державної служби шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов’язків і повноважень, обмежень і заборон, гарантій і умов здійснення державної служби тощо; 3) вони виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави; 4) це відносини, яких засновано на дотриманні принципів державної служби; 5) їх зміст характеризується сукупністю взаємних прав і обов’язків сторін, яким є притаманним державно-владний характер, оскільки вони пов’язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб’єктом призначення/керівником державної служби, так і державним службовцем тощо; 6) державний службовець за участі в них виступає як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування

їм відповідного обсягу державно-владних повноважень, так і від власного імені, що обумовлено персоніфікацією конкретних державно-службових правовідносин, тощо.

2. Встановлено, що державно-службове право є підгалуззю адміністративного права, систему якого становлять такі правові інститути: правовий статус державного службовця; суб'єкти управління у сфері державної служби; вступ на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державного службовця; режим державної служби.

3. Визначено структуру державно-службового права, яку становлять: 1) загальна частина: предмет, методи, принципи державно-службового права; державно-службове законодавство; правовий статус державного службовця; суб'єкти управління державною службою; вступ на державну службу; проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державних службовців; режим державної служби; 2) особлива частина: адміністративна державна служба; спеціалізована державна служба; мілітаризована державна служба

4. Здійснено класифікацію державно-службових відносин залежно від: 1) об'єкта спрямування на ті, яких пов'язано з: а) організацією державної служби; б) реалізацією правового статусу державного службовця; в) проходженням державної служби; 2) юридичної спрямованості на відносини: а) зовнішнього спрямування; б) внутрішньо-організаційного спрямування; 3) виду правових норм: а) матеріально-службові, які пов'язані з визначенням понять, що використовуються у чинному законодавстві про державну службу («державна служба», «державний службовець», «державна посада» тощо), переліків: принципів державної служби; прав і обов'язків державних службовців; правообмежень у державній службі; категорій державних посад і рангів державних службовців; видів юридичної відповідальності; підстав припинення державної служби тощо; б) процедурно-службові, які виникають при реалізації приписів матеріальних норм, через відповідні адміністративні процедури,

зокрема щодо: вступу на державну службу, просування за посадами і за рангами, оцінювання, відсторонення, службового розслідування тощо.

5. Зазначено, що специфіка правового статусу державного службовця як обов'язкового суб'єкта державно-службових відносин опосередкована його роллю у функціонуванні державної служби, з одного боку, та наявністю у нього приватного інтересу під час виконання службових обов'язків – з іншого. Виокремлено такі його сутнісні ознаки: 1) є суб'єктом державно-службового права України; 2) володіє спеціальною правосуб'єктністю у сфері державно-службового права; 3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах; 4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах; 5) вступає в державно-службові відносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

6. Сформульовано визначення права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин як гарантовану правом і законом міру його можливої або дозволеної поведінки, яка встановлюється для задоволення публічних і приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі у суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням. До прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин віднесено: 1) основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України; 2) права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»; 3) права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях; 4) права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

7. Встановлено, що державно-службове законодавство є обумовленим державно-службовими відносинами, і його структуру слід визначати відповідно до видів державної служби: законодавством про адміністративну службу; законодавством про спеціалізовану службу; законодавством про мілітаризовану службу. У цьому контексті воно являє собою сукупність законів, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державної служби.

8. Виокремлено ознаки, які характеризують Кабінет Міністрів України як суб'єкта державно-службових відносин: 1) є суб'єктом державно-службового права, якого наділено владними повноваженням у сфері управління державною службою; 2) може вступати в конкретні державно-службові відносини з можливістю застосування адміністративного розсуду; 3) наслідком участі в конкретних державно-службових відносинах є застосування відповідного інструменту публічного адміністрування тощо.

9. Встановлено, що правовий статус Кабінету Міністрів України являє собою сукупність конкретно визначених якісних складових цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоків, яких закріплено на нормативному рівні та гарантовано державою. Визначено, що Кабінету Міністрів України як суб'єктові, якого уповноважено формувати та реалізовувати державну політику у сфері державної служби, є притаманними такі ознаки: 1) його уповноважено здійснювати владний вплив на об'єкт управління, який дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених метою управління; 2) об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі Кабінету Міністрів України і в обов'язковому порядку виконувати його рішення; 3) йому є притаманними певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання; 4) він є системно організованим і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної системи; 5) йому притаманні загальні ознаки і цілі, єдність принципів їх утворення,

побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою тощо.

10. Виокремлено групи державно-службових відносин, потенційним суб'єктом яких є Уряд, зокрема ті, що пов'язані з: а) організацією державної служби (щодо встановлення: посадових прав та обов'язків державних службовців, єдиних вимог до державних службовців, професійної підготовки державних службовців; режиму державної служби тощо); б) реалізацією правового статусу державного службовця (щодо: встановлення стану дотримання вимог, які висуваються до державного службовця, соціально-побутового забезпечення, притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ (державних службовців)); в) формуванням вищого корпусу державної служби; г) проходженням державної служби (конкурс, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, присвоєння рангів тощо). Особливу увагу акцентовано на повноваженнях Уряду щодо процедурних питань державної служби, зокрема процедури: конкурсу, оцінювання, присвоєння рангів, переведення, службового розслідування, дисциплінарного провадження тощо.

11. Доведено, що НАДС набуто публічної правосуб'єктності з моменту прийняття рішення про його створення шляхом реорганізації Головного управління державної служби України, що є проявом публічного правонаступництва, як: а) способу передання (набуття) правового статусу від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого суб'єкта, що відбулося внаслідок припинення первісного суб'єкта; б) способу вступу в існуючі державно-службові відносини нового суб'єкта публічної адміністрації на місце суб'єкта, який припинив своє існування внаслідок заміщення одного суб'єкта публічної адміністрації іншим.

12. Встановлено, що предметом відання НАДС є суспільні відносини, які складаються у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Для цілей дослідження, здійснено частковий аналіз предмета

відання НАДС без звернення наукового пошуку до сфери служби в органах місцевого самоврядування. Встановлено, що проявом реалізації повноважень НАДС є застосування відповідних інструментів публічного адміністрування: 1) прийняття нормативно-правових актів, які стосуються сфери державної служби; 2) прийняття адміністративних (індивідуальних) актів, що стосуються проходження державної служби; 3) укладення адміністративних договорів; 4) затвердження планів діяльності.

13. Визначено, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби бере участь у державно-службових відносинах: 1) внутрішньо-організаційної спрямованості; 2) зовнішньої спрямованості як суб'єкт управління державною службою. Комісії як суб'єктові державно-службових відносин є притаманними такі ознаки: 1) правосуб'єктність виникає: а) з моменту її утворення та затвердження персонального складу Кабінетом Міністрів України; б) з моменту прийняття відповідного акта суб'єктом призначення стосовно оголошення конкурсу або порушення дисциплінарного провадження; 2) набуває спеціальних прав та обов'язків, зміст яких різниться залежно від зайняття підпорядкованого або лідируючого правового положення; 3) виступає від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається державою шляхом делегування відповідного обсягу державно-владних повноважень, тощо.

14. Виявлено специфіку правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових відносин, яка полягає у його структурі та містить такі елементи: 1) нормативно-правова основа; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок прийняття рішень. Виокремлено: 1) принципи функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби: а) загальні принципи адміністративно-правового регулювання – верховенства права та належного врядування; б) спеціальні принципи, яких визначено у профільному службовому законодавстві – законність, професіоналізм, чесність, неупередженість, прозорість, рівність, ефективність, колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень. Встановлено, що особливе значення в

аспекті з'ясування правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби має принцип колегіальності та обґрунтованості прийняття рішень; 2) групи повноважень, яких покладено на Комісію з питань вищого корпусу державної служби: а) погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; б) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А»; в) здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». Зазначено, що склад повноважень Комісії з питань вищого корпусу державної служби підтверджує поширення її діяльності виключно на посади державної служби категорії «А».

15. Обґрунтовано, що керівник державної служби в державному органі володіє: 1) загальним правовим статусом громадянина України; 2) галузевим правовим статусом у межах державно-службового права – статусом державного службовця; 3) спеціальним правовим статусом у межах державно-службового права, який характеризується такими ознаками: а) його віднесено до посадових осіб державної служби; б) він займає вищу посаду державної служби в державному органі; в) його зобов'язано до виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом повноважень: або з питань державної служби, та/або з організації роботи інших працівників у цьому органі.

16. Виявлено нормативно встановлену взаємозалежність між набуттям статусу суб'єкта призначення та попередньо отриманим статусом керівника державної служби в окремих випадках, яка перебуває у площині спеціальної правосуб'єктності. Незалежно від того, ким набуто статусу суб'єкта призначення, відповідний учасник державно-службових відносин може реалізувати повноваження щодо звільнення державного службовця за наявності визначених законом підстав – юридичних фактів, які є конкретними життєвими обставинами, що передбачені правовою нормою.

17. Класифіковано повноваження керівника державної служби, змістом яких є спеціальні обов'язки, залежно від їх функціонального призначення на: 1)

забезпечувальні повноваження, яких спрямовано на створення належних засад функціонування державного органу; 2) кадрові повноваження, яких спрямовано на формування штату державного органу та спрямування службової кар'єри підпорядкованих державних службовців; 3) контрольно-наглядові повноваження, яких спрямовано на дотримання належного стану законності та дисципліни в державному органі. Визначено, що делегування повноважень керівника державної служби допускається до повноважень допоміжного типу, здійснення яких наближено до повноважень державних службовців. Змістовний аналіз цих повноважень свідчить, що можуть делегуватися забезпечувальні повноваження та деякі кадрові повноваження керівника державної служби.

18. Виявлено бінарну правову природу служби управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин, що: 1) підпорядкований керівникові державної служби в державному органі; 2) наділений повноваженнями у сфері управління державною службою. У першому випадку йдеться про державно-службові відносини внутрішньо-організаційного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та керівника державної служби в державному органі щодо забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень, реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі, яких визначено нормами службового законодавства; у другому – про державно-службові відносини статусного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналом та державного службовця щодо проходження державної служби та забезпечення правового статусу останнього.

19. Встановлено, що участь служби управління персоналом в державно-службових відносинах різниться в залежності від її ролі в них та взаємозв'язку з іншими учасниками цих відносин як суб'єкта, що: 1) підпорядкований керівникові державної служби в державному органі; 2) наділений повноваженнями у сфері управління державною службою. Виокремлено ознаки, які є притаманними службі управління персоналом як учасникові державно-службових відносин внутрішньо-організаційного характеру: 1) є

підпорядкованим суб'єктом, зміст та обсяг спеціальних прав та обов'язків якого визначається на підставі уповноваженого суб'єкта (керівника державної служби в державному органі); 2) набуває правосуб'єктності з моменту прийняття рішення про утворення служби управління персоналу; 3) не може бути притягнутий до будь-якого виду юридичної відповідальності у разі неналежного виконання повноважень чи порушення норм законодавства (до відповідальності буде притягнуто державного службовця, який виконує функціональні обов'язки, покладені на службу управління персоналом); 4) підставою виникнення, зміни чи припинення участі у цих відносинах є зміна керівника державної служби в державному органі чи припинення або зміна правового статусу державного органу.

20. Встановлено, що передумовами виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби є, насамперед, факти, що підтверджують дотримання умов та вимог щодо вступу особи на державну службу. Виокремлено та охарактеризовано: 1) передумови, які не потребують застосування окремих підтверджувальних процедур (напр., подання документів, що підтверджують відповідний ступінь освіти або документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України); 2) передумови, які вважаються наявними виключно після вчинення визначеної сукупності процедурних дій (напр., проходження спеціальної перевірки або подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у визначених законом випадках).

21. Виокремлено ознаки, що характеризують спеціальну перевірку як спеціальної передумови виникнення державно-службових відносин із їх конкретно-визначеним складом: 1) чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного, службового); 2) суб'єктом, до якого її може бути застосовано, є виключно особа, яка виявила бажання займати визначену вакантну посаду державної служби; 3) обов'язковою є участь уповноважених суб'єктів щодо проведення спеціальної перевірки за своєю предметною компетенцією; 4) її предметом є інформація, яка характеризує

особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант.

22. Акт про призначення на посаду державної служби як спеціальна підстава виникнення державно-службових відносин характеризується такими ознаками: 1) є юридично закріпленою передумовою зайняття посади державної служби; 2) стосується специфічної сфери трудової діяльності – служби в державному органі; 3) є індивідуальним адміністративним актом, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових відносин; 4) опосередковує виникнення безстрокових та строкових державно-службових відносин (наприклад, у разі укладення контракту про проходження державної служби або строкового призначення); 5) є підставою для встановлення додаткових умов проходження державної служби, які можуть бути визначеними за взаємною домовленістю сторін.

23. Процедура укладення контракту про проходження державної служби визначено як регламентований нормами державно-службового права порядок дій щодо зайняття посади державної служби, якого спрямовано на прийняття ефективних рішень з управління персоналом в державних органах для виконання завдань і функцій таких органів та/або їх структурних підрозділів, що мають тимчасовий характер. Виокремлено стадії процедури укладення контракту про проходження державної служби: 1) підготовча стадія, в межах якої: суб'єкт призначення або керівник державної служби приймає рішення про віднесення посади державної служби до посад, призначення на які здійснюється з укладенням контракту; служба управління персоналом за дорученням суб'єкта призначення або керівника державної служби складає проект контракту за відповідною посадою державної служби до прийняття рішення про оголошення конкурсу або переведення державного службовця на таку посаду; визначається в установленому порядку переможець конкурсу на зайняття посади державної служби або державний службовець, що переводиться на відповідну посаду державної служби; 2) основна стадія, в межах якої: відбувається узгодження положень проекту контракту про

проходження державної служби між сторонами шляхом обговорення його додаткових умов між особою та суб'єктом призначення або керівником державної служби; здійснюється підготовка проекту контракту до підписання на основі наданих особою документів; 3) підсумкова стадія, в межах якої контракт про проходження державної служби укладається у письмовій формі шляхом його підписання сторонами.

24. Присяга державного службовця є спеціальною підставою виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби, яка реалізується через виконання сукупності фактичних дій особою, що не є державним службовцем. При цьому, формальним відображенням складення присяги державного службовця є запис, якого внесено до трудової книжки відповідної особи. Виокремлено специфіку складання Присяги державного службовця залежно від: 1) форми складання присяги (письмова, усна); 2) наявності спеціального нормативно-правового закріплення складання Присяги залежно від виду державної служби (адміністративної, спеціалізованої, мілітаризованої). Встановлено, що відмова особи, яку уперше призначено на посаду державної служби, від складення Присяги державного службовця обумовлює такі правові наслідки: 1) державно-службові відносини, яких пов'язано з проходженням державної служби, не виникають; 2) особа ідентифікується як така, що відмовилася від зайняття посади державної служби; 3) суб'єкт призначення скасовує акт про призначення особи на посаду державної служби; 4) може бути застосовано повторне призначення на відповідну посаду державної служби іншої особи.

25. Виокремлено ознаки, що характеризують втрату права на державну службу або його обмеження як підстави для припинення державно-службових правовідносин: 1) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; 2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби; 3) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби (у разі його укладення); 4) є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків

конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин; 5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їх темпоральні межі; 6) є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого припинено; 7) унеможлиблює подальшу можливість вступу особи на державну службу, поки існують умови, що спричинили припинення державно-службових правовідносин.

26. Проаналізовано підстави, які свідчать про наступну втрату права на державну службу або його обмеження. Встановлено, що втрата права на державну службу впливає на правосуб'єктність суб'єкта державно-службового права, позбавляючи його можливості здійснювати державну службу. Виокремлено якісно-змістовні ознаки, що характеризують припинення громадянства України: 1) є наслідком виходу з громадянства України або втрати громадянства України, за підставами, передбаченими міжнародними договорами України; 2) реалізується через добровільну волюву поведінку особи, яка є громадянином України, шляхом оформлення подання або заяви (не поширюється на випадки, пов'язані з втратою громадянства); 3) датою припинення громадянства України є дата видання відповідного Указу Президента України (одночасно особі видається довідка про припинення (вихід/втрату) громадянства).

27. З'ясовано, що державно-службовим законодавством визначено підстави для припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення, наявність яких опосередковує: а) обов'язкове наступне звільнення державного службовця; б) можливість наступного звільнення державного службовця. Звернено увагу на те, що: 1) негативна оцінка результатів службової діяльності державного службовця визначається за виключним переліком показників: результативність; ефективність; якість; виконання посадових обов'язків; дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Факультативні показники можуть бути визначені у контракті про проходження державної служби у разі його укладення; 2)

умовами припинення державної служби внаслідок вчинення дисциплінарного проступку є: віднесення дисциплінарного проступку до тих, за які нормативно передбачено стягнення у вигляді звільнення; підтвердження факту вчинення державним службовцем визначеного дисциплінарного проступку; 3) підставою припинення державно-службових відносин у зв'язку з вчиненням дисциплінарного проступку є подана суб'єктові призначення пропозиція (Комісії з питань вищого корпусу державної служби) або подання (дисциплінарної комісії) тощо.

28. Визначено, що механізм припинення окремих державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення внаслідок застосування додаткових підстав, окрім іншого, характеризується, специфікою: 1) фактичних причин застосування; б) порядком реалізації; в) правового статусу державного службовця, щодо якого його застосовано. Акцентовано увагу на тому, що з моменту прийняття рішення про звільнення державного службовця, який займає посаду категорії «А» з посади внаслідок застосування додаткових підстав, державно-службові правовідносини щодо проходження державної служби не припиняються. Звільнений з посади державний службовець є учасником державно-службових правовідносин протягом наступних шести місяців, у межах яких його може бути переведено без проведення конкурсу на будь-яку вакантну посаду державної служби не нижче категорії «Б» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

29. Виокремлено ознаки, які є притаманними зміні істотних умов державної служби як підстави припинення державної служби: 1) є наслідком виключно волевиявлення державного службовця, яке полягає у відмові продовжувати державну службу та має відображення у письмовій заяві; 2) фактичною підставою є нормативно-визначені випадки зміни істотних умов державної служби; 3) може реалізовуватися протягом 30 днів з моменту письмового ознайомлення державним службовцем про фактичну зміну істотних умов державної служби; 4) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; 5) є підставою припинення дії контракту

про проходження державної служби; б) є підставою отримання вихідної допомоги державним службовцем у розмірі середньої місячної заробітної плати; 7) не впливає на правомочність особи щодо подальшого її вступу на державну службу на загальних засадах.

30. Обґрунтовано доцільність трактування режиму служби як поняття, яке об'єднує режим роботи державного органу та режим робочого часу державного службовця. Зазначений підхід спрямовано на вироблення чіткого порядку правозастосування у відповідності до приписів державно-службового законодавства. Крім того, ним не буде охоплено таку підставу зміни істотних умов державної служби, як встановлення або скасування неповного робочого часу, тому що остання може застосовуватися виключно тоді, коли йдеться про неповний робочий час, а не про робочий час у цілому. Доведено, що встановлення або скасування неповного робочого часу вважатиметься істотною умовою проходження державної служби виключно: 1) тоді, коли при вступі на державну службу для конкретної особи було встановлено: а) можливість проходження державної служби в межах неповного робочого часу; б) можливість проходження служби в межах робочого часу, загальноприйнятого для конкретного державного органу; 2) за наявності зміни режиму робочого часу під час проходження державної служби незалежно від волевиявлення державного службовця.

31. Виявлено співвідношення між поняттями «припинення дії контракту про проходження державної служби» та «розірвання контракту про проходження державної служби», які не є тотожними, а визначаються як окремі самостійні поняття та відрізняються підставами для їх застосування. Встановлено, що припинення дії контракту про проходження державної служби є ширшим за обсягом поняттям та містить серед іншого і розірвання контракту. При цьому, про розірвання контракту доречно говорити лише у випадках припинення контракту за: а) ініціативою суб'єкта призначення/керівника державної служби або б) державного службовця, з яким такий контракт укладено. Спільним для аналізованих понять є те, що і припинення дії, і

розірвання контракту про проходження державної служби передбачають припинення особою державної служби на відповідній посаді.

32. Звернено увагу на те, що: закінчення строку контракту про проходження державної служби обов'язково потребує відповідного волевиявлення суб'єкта призначення або керівника державної служби, якого спрямовано на фіксацію припинення державно-службових відносин, а саме – звільнення державного службовця; припинення контракту про проходження державної служби за ініціативою суб'єкта призначення або керівника державної служби є односторонньою підставою припинення дії контракту; неналежним виконання умов контракту про проходження державної служби може визнаватися неповне, несвоєчасне, неефективне або неякісне виконання завдань та встановлених показників результативності, визначених контрактом; недотримання режиму праці (робочого часу, правил внутрішнього службового розпорядку), місця виконання завдань, передбачених контрактом [зокрема, у приміщенні державного органу (на робочому місці), або за межами приміщення державного органу (дистанційно) тощо].

33. Запропоновано внесення змін до:

1) Закону України «Про державну службу»:

п. 6 ч. 5 ст. 31-1, замінивши формулювання істотної умови контракту про проходження державної служби з «режим праці та відпочинку» на: «режим служби (режиму роботи державного органу та режиму робочого часу державного службовця)»;

ч. 9 ст. 311 такого змісту: «Контракт про проходження державної служби підписується особою, що призначається (переводиться) на посаду державної служби та суб'єктом призначення або керівником державної служби»;

п. 4 ч. 3 ст. 43, виклавши його зміст наступним чином: «4) режиму служби (режиму роботи державного органу та режиму робочого часу державного службовця), встановлення або скасування неповного робочого часу»;

п. 3 ч. 1 ст. 84 виклавши його зміст наступним чином: «Набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією»;

п. 4 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу», виклавши його зміст наступним чином: «набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або застосування покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю»;

ч. 2 ст. 84 такого змісту: «У випадках, зазначених у пунктах 1–4, 6 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, у випадку, зазначеному у пункті 5 частини першої цієї статті, – у порядку, визначеному статтею 32 цього Закону; у випадку, зазначеному у пункті 7 частини першої цієї статті – у порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції, але не пізніше, ніж у п'ятнадцятиденний термін з моменту первинного отримання повідомлення про наявність потенційного або реального конфлікту інтересів».

2) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» через викладення її змісту наступним чином:

ст. 1. «Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті)».