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

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ГАРКУША Антон Тарасович

УДК 342.92 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

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

_____А.Т. Гаркуша

Науковий керівник
доктор юридичних наук, професор
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна

Одеса – 2017

АНОТАЦІЯ

Гаркуша А.Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право» (081 – Право). – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2017.

Дисертація є одним із перших вітчизняних монографічних досліджень теоретико-правових і організаційно-структурних засад діяльності НАДС як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління нею у контексті оновлення системи державного управління, удосконалення чинного законодавства про державну службу та адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС.

Уперше: а) виокремлено такий вид публічних службовців, як «функціональні публічні службовці» – посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах, наділені відповідними державно-владними повноваженнями та які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців; б) виокремлено три аспекти сфери державної служби: інституційний (сукупність державних органів, в яких здійснюється державна служба); функціональний (правові, організаційні, економічні засади державної служби); структурний (сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої); в) визначено поняття «сфера державної служби» як правовідносини, пов’язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу; г) виокремлено та охарактеризовано такі новітні повноваження НАДС, як органу

функціонального управління, як: а) забезпечення здійснення службової кар'єри; б) захист права державного службовця на державну службу; д) аргументовано необхідність надання НАДС, після прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 р., статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (замість центрального органу виконавчої влади), як це було визначено до 2014 р.; ж) встановлено, що завдання НАДС щодо забезпечення формування державної політики у сфері державної служби має прояв у: розробленні проектів актів Верховної Ради України, КМУ, внесенні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства, прийняття стратегій, програм, стандартів, методичних рекомендацій, здійснення кадрової політики, інформування та прогнозування тощо.

Визначено, що НАДС – це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (хоча чинне законодавство визначає його як центральний орган виконавчої влади), оскільки: його діяльність безпосередньо спрямовується і координується КМУ, що автоматично означає його підзвітність урядові; покликане не лише реалізовувати, але й «забезпечувати формування» державної політики у сфері державної служби (тобто з позиції основних напрямків діяльності його статус наближено до міністерств, що може бути виправдано лише спеціальним статусом центрального органу виконавчої влади); володіє достатньо широкою надвідомчою компетенцією; його статус переважно визначається на рівні закону.

Встановлено, що основними завданнями НАДС є: 1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах; 2) здійснення функціонального управління державною службою. Змістом функціонального управління НАДС у сфері державної служби є: створення інституційних засад управління державною службою, управління персоналом державної служби, забезпечення прозорості і гласності у державній службі, створення умов для проходження

державної служби, забезпечення законності у сфері державної служби, професійне навчання і професійна підготовка, протидія корупції, методичне забезпечення, міжнародне співробітництво.

Виявлено, що структуру адміністративно-правового статусу НАДС становлять такі елементи, як: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. При цьому, визначальними елементами правового статусу НАДС є завдання, принципи і функції, центральними – компетенція і взаємодія, допоміжними – структура і організація діяльності.

Зазначено, що сфера державної служби є складним багатоаспектним правовим утворенням, яке характеризують три аспекти: а) інституційний – це сукупність державних органів, в яких здійснюється державна служба; б) функціональний – це правові, організаційні, економічні та соціальні засади державної служби; в) структурний – це сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої. Сфера державної служби являє собою правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу.

Визначення сфери, щодо якої здійснює функціональне управління НАДС як «сфери державної служби», є некоректним і таким, що суттєво звужує її межі у порівнянні з тими повноваженнями, якими наділено НАДС, оскільки ця назва не містить у собі «службу в органах місцевого самоврядування», щодо якої у НАДС: здійснює інформаційно-консультативне та методичне забезпечення; затверджує Типове положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування; затверджує Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування тощо. Запропоновано замінити поняття «сфера державної служби» на поняття «сфера публічної служби», використовуючи останнє у вузькому розумінні, як: державна служба і служба

в органах місцевого самоврядування.

Важливим повноваженням НАДС, яке утверджує його провідну роль у функціональному управлінні державною службою та визначає додаткову форму взаємодії із суб'єктами владних повноважень і державними службовцями є надання роз'яснень із питань застосування Закону «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування. Важливо наголосити, що з огляду на формулювання п. 3 ч. 3 ст. 13 Закону «Про державну службу» роз'яснення мають бути лише деталізуючого інформаційного характеру і не створювати нових правових приписів.

1. Запропоновано зміни і доповнення до:

1) Закону України «Про державну службу»:

пункт 2 ст. 12 викласти у такій редакції: «центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує держану політику у сфері публічної служби»;

статтю 2 доповнити пунктом «11» такого змісту: «сфера публічної служби – це правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування»;

у ст.ст. 13–18 поняття «сфера державної служби» замінити на поняття «сфера публічної служби»;

у ч. 6 ст. 11 слова «він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади» замінити на слова «скарга, із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації, подається безпосередньо до центрального органу виконавчої влади»;

2) у Положенні про Національне агентство України з питань державної служби:

абзац 2 п. 12 («Кількість заступників Голови НАДС визначається Кабінетом Міністрів України на основі обґрунтованого подання Голови НАДС») доповнити формулюванням: «Голова НАДС може мати не більше двох заступників»;

Ключові слова: НАДС, функціональне обстеження державного органу, сфера держаної служби, формування державної політики, управління якістю, спеціальна перевірка, функціональне управління.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Публікації у фахових виданнях:

1. Гаркуша А.Т. Система принципів управління у сфері державної служби. *Науковий вісник МГУ*. Серія Юриспруденція : зб. наук. праць. 2015. № 18. Т. 1. С. 98 –102.

2. Гаркуша А.Т. Цілі, завдання і функції управління державною службою: теоретичний аспект. *Юридичний вісник*. 2015. № 4. С. 257 –265.

3. Гаркуша А.Т. Правові засади функціонування Національного агентства України з питань державної служби. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 22 –31.

4. Гаркуша А.Т. Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1(16). С. 70-79.

5. Гаркуша А.Т. Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы как субъект управления в сфере государственной службы: историографический обзор. Jurnalul Juridic National: Teorie si Practica. 2017. № 1(23). С. 40-44.

6. Гаркуша А.Т. Повноваження Національного агентства України з питань державної служби щодо нормотворчості. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць / редкол. : В.В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. – Одеса: Видав. дім Гельветика, 2017. Вип. 78. С. 249–256.

Публікації апробаційного характеру:

1. Гаркуша А.Т. Щодо визначення функцій управління державною службою. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України : матеріали ІІІ міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12 жовтня 2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. 224 с. С. 67–69.

2. Гаркуша А.Т. Захист права на державну службу. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травня 2016 р.) : у 2 т. Т. 2. Одеса: Юрид. л-ра, 2016. 712 с. С. 44–46.

3. Гаркуша А.Т. Щодо визначення окремих чинників сутності державної служби. Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 листопада 2016 р.). Одеса: МГУ. 2016. 240 с. С. 90–102.

SUMMARY

Garkusha A.T. Administrative and legal status of the National Agency of Ukraine on Public Service. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for a scientific degree of a Candidate of Science of Law on specialty 12.00.07 "Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law" (081 - Law). – National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2017.

The dissertation is one of the first native monographic researches of the theoretical-legal and organizational-structural principles of the NAPS as a central executive body that ensures the formation and implementation of state policy in the field of public service and implements its functional management in the context of updating the system of public administration, improving existing legislation on the public service and the adaptation of the public service institute to the EU standards.

For the first time: a) it is marked out such type of public servants as "functional public servants" – the officials who carry out their activity mainly in state collegial bodies, are vested with appropriate state authority powers and do not belong to the categories of political figures and public servants; b) three aspects of the public service sphere are formulated: institutional (a set of state bodies in which the public service is carried out); functional (legal, organizational, economic basis of the public service); structural (a set of types of public service: administrative, specialized and militarized); c) the notion of "the sphere of public service" is defined as the legal relations connected with the activity of the appropriate state bodies concerning the creation of legal, organizational and economic basis of the realization of the right to public service by Ukrainian citizens; d) the following new powers of the NAPS as a functional management body are identified and characterized: a) ensuring the realisation of an official career; b) protection of the public servant's right to the public service; e) it is reasoned the necessity of providing NAPS, after the adoption of the Law of Ukraine "On Public Service" in 2015, the status of a central executive body with a

special status (instead of a central executive body), as it was defined before 2014; g) it is established that the NAPS task of ensuring the formation of public policy in the sphere of public service has a manifestation in: drafting acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, the CMU, making proposals for improving current legislation, adopting strategies, programs, standards, methodological recommendations, implementing personnel policy, informing and forecasting, etc.

It is determined that NAPS is a central executive body with a special status (although the current legislation defines it as the central executive body) because: its activities are directly assigned and coordinated by the CMU, which automatically means its accountability to the government; is called not only to implement, but also to "ensure the formation" of state policy in the field of public service (that is, from the position of the main areas of activity its status is close to the ministries, that could only be justified by the special status of the central executive body); has an ample over-departmental competence; its status is mainly determined at the level of the law.

It is stated that the main assignments of the NAPS are: 1) ensuring state policy formation and implementation in the public service and services sectors in local self-government bodies and personnel management in state bodies; 2) realization of the functional management of the public service. The content of the functional management of the NAPS in the sphere of public service is: the establishment of an institutional framework for public service management, public service staff, transparency and publicity in the public service, creating conditions for public service, ensuring legality in the sphere of public service, vocational education and vocational training, counteracting corruption, methodological support, international cooperation.

It is revealed that the structure of the administrative-legal status of the NAPS consists of such elements as: tasks, principles, functions, competence, interaction, structure, organization of activity. At the same time, the defining elements of the legal status of NAPS are tasks, principles and functions, the central elements –

competence and interaction, and the subsidiary elements – structure and organization of activities.

It is noted that the public service sector is a complex multi-perspective legal formulation, which is characterized by three aspects: a) institutional – a set of state bodies in which public service is carried out; b) functional – the legal, organizational, economic and social basis of the public service; c) structural – it is a set of types of public service: administrative, specialized and militarized. The sphere of public service represents the relevant national bodies' legal relations related to the creation of a legal, organizational and socio-economic basis for the realization of the right to public service by Ukrainian citizens.

Defining the sphere, towards which the functional management of the NAPS is carried out as a state service sphere, is incorrect and substantially reduces its boundary in comparison with those powers that the NAPS are permitted, since this name doesn't include “service in local self-government”, as to which in the NAPS: carries out informational-consultative and methodical support; Approves the Model Regulations on the Personnel Service in the Local Self-government Bodies; Approves the model procedure for holding vacancies for local self-government officials, etc. It is proposed to replace the term “state service sphere” with the notion “public service sphere”, using the last one in the narrow sense, as: state service and service in local self-government bodies.

An important power of the NAPS which affirms its leading role in the functional management of the public service and defines the additional form of interaction with public authorities and public servants is to provide clarification on the application of the law “On Public service” and other regulations in public service or service in local self-government bodies. It would be wise to mention that because of the wording of paragraph 3 h. 3. Article 13 of the Law “On Public Service” the explanations should be only detailing and informational and not create new legal prescriptions.

1. It is proposed to make changes and additions to:

1) the Law of Ukraine “On Public Service”:

Item 2 of Art. 12 should be worded as follows: “a central executive body with a special status that ensures the formation and implementation of public policy in the field of public service”;

Article 2 should be supplemented by the paragraph “11” with the following meaning: “The sphere of public service is the legal relations related to the activities of the appropriate state bodies regarding the creation of legal, organizational and socio-economic basis for the realization by Ukrainian citizens of the right to public service and service in local self-government bodies”;

In art.art. 13-18 the term “sphere of state service” should be replaced by the term “sphere of public service”;

In part 6 of Art. 11 words “he may lodge a complaint indicating the violations of his rights or obstacles to their implementation directly to the central executive body” should be replaced by the words “the complaint, indicating the facts of violation of its rights or obstacles to their implementation, is submitted directly to the central executive body”;

2) in the Regulation on the National Agency of Ukraine on Public Service:

Paragraph 2, paragraph 12 (“The number of deputy chairmen of the NDS is determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine on the basis of a substantiated submission by the Chairman of the NAPS”), to be supplemented by the wording: “The head of the NAPS may have no more than two deputies”;

Key words: NSPS, functional inspection of the state body, the sphere of public service, formation of the state policy, quality management, special examination, functional management.

LIST OF APPLICANT PUBLICATIONS

Publications in professional editions:

1. Garkusha A.T. Management system of the management principle in the sphere of public service. Scientific herald of MGU. Jurisprudence Series: Col. Science Works. 2015. No. 18. T. 1. P. 98-102.

2. Garkusha A.T. Goals, tasks and functions of the public service management: theoretical aspect. Legal Bulletin. 2015 gg. No. 4. P. 257-265.

3. Garkusha A.T. Legal framework of the functioning of the National Agency of Ukraine on Public Service. Legal Bulletin. 2016. No. 1. P. 22-31.

4. Garkusha A.T. Public Service as a sphere of functional management of the National Agency of Ukraine on Public Service. Precarpathian Legal Bulletin. 2017. No. 1 (16). P. 70-79.

5. Garkusha A.T. National Agency of Ukraine on Public Service as a public service management subject: Historical and Geographic overview. Jurnalul Juridic National: Theorie si Practica. 2017. No. 1 (23). Pp. 40-44.

6. Garkusha A.T. Credentials of the National Agency of Ukraine on Public Service. Actual problems of state and law: Col. Scienctific Works / Redkol. : V.V. Zavalnyuk (heads of ed.) And others. - Odesa: Issued. Helvetika House, 2017. Vip. 78. P. 249-256.

Publications of approbatory nature:

1. Garkusha A.T. Concerning the definition of functions of the public service management. The state and prospects of the development of the administrative law of Ukraine: materials III International. Sci. Pract. Conf. (Odessa, October 12, 2016). Odessa: ODUVS, 2016. 224 p. P. 67-69.

2. Garkusha A.T. Protection of the right to public service. Legal and institutional mechanisms for the development of state and law in the conditions of European integration: materials international. Sci. Pract. Conf. (Odessa, May 20, 2016): 2 volumes of V. 2. Odessa: Yurid. L-ra, 2016. 712 p. P. 44-46.

3. Garkusha A.T. Concerning the definition of certain factors of the essence of the public service. Legal Dimension of Constitutional, Administrative and Financial Jurisdiction in the Conditions of the European Paradigm of Ukraine: Materials Allukr. Sci. Pract. Conf. (Odessa, November 17, 2016). Odessa: MGU. 2016. 240 s. P. 90-102.

ЗМІСТ

ВСТУП 4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ..... 11

1.1. Історіографія правового статусу Національного агентства України з питань державної служби …….. 11

1.2. Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби …….....18

1.3. Сучасний стан правового регулювання статусу Національного агентства України з питань державної служби……..37

1.4. Характеристика завдань, принципів і функцій Національного агентства України з питань державної служби 54

Список використаних джерел до Розділу 1…….....91

РОЗДІЛ 2. КОМПЕТЕНЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ .....……..111

2.1. Характеристика основних повноважень Національного агентства України з питань державної служби ……112

2.2. Теоретико-правова характеристика нормотворчості Національного агентства України з питань державної служби.....128

2.3. Зміст, види і правове регулювання державного контролю Національного агентства України з питань державної служби ……...140

2.4. Поняття і види взаємодії Національного агентства України з питань державної служби з іншими державними органами……157

Список використаних джерел до Розділу 2 ……..173

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ 187

3.1. Структура Національного агентства України з питань державної служби……..... 187

3.2. Організація діяльності Національного агентства України з питань державної служби 216

Список використаних джерел до Розділу 3 …….. 234

ВИСНОВКИ 240

ДОДАТОК…….. 245

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У теорії адміністративного права питання правового статусу органів державного управління були і залишаються актуальними, важливими і своєчасними особливо з огляду на оптимізацію системи органів виконавчої влади, децентралізацію, адаптацію законодавства України до стандартів Європейського Союзу у контексті Угоди Україна-Європейський Союз, подальше удосконалення інституту державної служби. Зазначене зумовлює необхідність теоретичного переосмислення ряду наукових положень теорії адміністративного права, зміни акцентів у діяльності державних органів у сторону створення надійного організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг в усіх сферах публічної адміністрації. З огляду на сказане суттєво зростають роль і значення інституту державної служби, а також набувають особливої ваги питання управління сферою державної служби, правового статусу Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС). Удосконалення правового регулювання системи органів виконавчої влади не тільки вирішило питання щодо центральних органів виконавчої влади, але, водночас, поставило цілу низку запитань щодо статусу НАДС, які потребують як законодавчого вирішення, так і науково-теоретичного обґрунтування, враховуючи необхідність урахування як нових політико-правових реалій, що склалися в Україні, так і адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Побудова професійної, авторитетної, дієвої та ефективної державної служби є неможливою без відповідної оптимізації органів управління нею.

Важливо зазначити, що питанням правового статусу органів управління сферою державної служби приділялася певна увага у юридичній науці і, насамперед, у теорії адміністративного права: В.Б. Авер'янов, Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.Р. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, Л.М. Корнута, О.М. Стець та ін. Безперечно, їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали науково-теоретичним підґрунтям становлення і розвитку як теорії державної служби, так і правового інституту

державної служби. Водночас, реформування системи і структури центральних органів виконавчої влади, подальший розвиток публічної служби, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність переосмислення цілої низки науково-теоретичних положень щодо системи органів управління державною службою, системи публічної служби і державної служби, удосконалення чинного законодавства про державну службу. Насамперед це стосується питання адміністративно-правового статусу Головного управління державної служби як центрального органу, який здійснює функціональне управління у сфері державної служби. Насамперед, це стосується: зміни статусу НАДС; визначення завдань, функцій, принципів, функціонування НАДС і особливостей його взаємодії з іншими державними органами; встановлення поняття та визначення сутності «сфери державної служби» як об'єкта державного управління НАДС тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано відповідно до плану наукової роботи кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи» і є частиною роботи академії в рамках загальнонаукової тематики «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Мета і завдання дослідження. Відповідно до об'єкта (державна служба як сфера державного управління) і предмета (правовий статус Національного агентства України з питань державної служби) дослідження його метою є теоретико-правова та організаційно-структурна характеристика НАДС як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління нею.

Згідно з поставленою метою в роботі передбачено вирішення таких наукових задач:

визначити стан наукових досліджень статусу НАДС та виокремити основні напрямки його подальшого здійснення;

визначити місце і роль НАДС у реформованій системі органів виконавчої влади;

виокремити та охарактеризувати основні завдання, принципи і функції діяльності НАДС в умовах адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС та подальшого удосконалення чинного законодавства про державну службу;

визначити зміст поняття «сфера державної служби» як об'єкта функціонального управління НАДС;

визначити сучасний стан правового регулювання статусу НАДС та запропонувати шляхи його подальшого удосконалення;

охарактеризувати завдання, принципи і функції діяльності НАДС у контексті оптимізації системи органів державного управління та адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС;

виокремити та охарактеризувати основні повноваження НАДС як органу функціонального управління сферою державної служби;

з'ясувати місце і значення нормотворчості та державного контролю у структурі правового статусу НАДС як органу функціонального управління;

визначити оптимальну систему та структури НАДС в умовах оновлення його правового статусу та охарактеризувати її;

надати пропозиції щодо подальшого удосконалення чинного законодавства про державну службу.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність підходів, методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції усієї дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження теоретико-правових та організаційних засад статусу НАДС як органу функціонального управління у сфері державної служби у контексті її адаптації до стандартів ЄС. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати стан наукових досліджень статусу НАДС, чинне законодавство щодо визначення правового статусу НАДС, структуру НАДС [п.п. 1.1, 1.2, 3.1, 3.2]. При розгляді нормотворчості НАДС, організаційно-структурної характеристики НАДС широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу [п.п. 2.2, 3.1, 3.2]. За допомогою порівняльно-правового

методу з'ясовувалося закономірне і випадкове, загальне й особливе у компетенції і повноваженнях, публічній службі та державній службі, у статусі НАДС та спеціальних органах управління державною (публічною) службою інших країн. Виявлялися спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах України [п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2]. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат щодо адміністративних послуг, охарактеризовано сутність та особливості взаємодії НАДС з іншими державними органами [п.п. 1.3, 2.1, 2.4].

Теоретичну основу дослідження становлять теоретичні доробки таких науковців, що фундаментально досліджували державну службу і тим самим збагатили адміністративно-правову науку принциповими теоретичними положеннями щодо інституту державної служби, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, К.С. Бельський, Б.М. Габрічідзе, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І. Задоя, М.І. Іншин, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Манохін, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.П. Ноздрачьов, Д.М. Овсянко, О.Ю. Ф. Опришко, М.П. Орзіх, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, Ю.М. Старілов, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.В. Янюк, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та ін.

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

Емпіричною базою є плани, звіти і статистичні дані Головдержслужби/Нацдержслужби України.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших вітчизняних монографічних досліджень теоретико-правових і організаційно-структурних засад діяльності НАДС як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління нею у контексті оновлення системи державного

управління, удосконалення чинного законодавства про державну службу та адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС.

Здійснення дисертаційного дослідження дало змогу одержати такі результати, що мають наукову новизну:

уперше:

виокремлено такий вид публічних службовців, як «функціональні публічні службовці» – посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах, наділені відповідними державно-владними повноваженнями та які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців;

виокремлено три аспекти сфери державної служби: а) інституційний (сукупність державних органів, в яких здійснюється державна служба); б) функціональний (правові, організаційні, економічні засади державної служби); в) структурний (сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої);

визначено поняття «сфера державної служби» як правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу;

виокремлено та охарактеризовано такі новітні повноваження НАДС, як органу функціонального управління, як: а) забезпечення здійснення службової кар'єри; б) захист права державного службовця на державну службу;

аргументовано необхідність надання НАДС, після прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 р., статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (замість центрального органу виконавчої влади), як це було визначено до 2014 р.;

встановлено, що завдання НАДС щодо забезпечення формування державної політики у сфері державної служби має прояв у: розробленні проектів актів Верховної Ради України, КМУ, внесенні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства, прийняття стратегій, програм, стандартів, методичних рекомендацій, здійснення кадрової політики, інформування та прогнозування тощо;

запропоновано:

такий вид взаємодії НАДС з іншими центральними органами виконавчої влади, як «функціональне обстеження державного органу»;

зміни та доповнення до Закону «Про державну службу», Положення про Національне агентство України з питань державної служби та проекту Адміністративно-процедурного кодексу щодо процедури нормотворчості;

набули подальшого розвитку:

характеристика видів державного контролю НАДС у сфері державної служби в частині виокремлення: а) функціонального обстеження державного органу; б) моніторингу;

характеристика підстав для застосування критеріїв щодо визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, зокрема: 1) документи; 2) штатний розпис державного органу та його організаційна структура; 3) система класифікації посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії;

характеристика структури такого елемента правового статусу НАДС, як «організація діяльності НАДС», яку становлять: планування діяльності; розподіл посадових обов'язків; організація роботи з документами; електронне урядування; проведення нарад; звітування про діяльність;

принципи діяльності НАДС у контексті реорганізації системи органів виконавчої влади та адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, зокрема: а) ефективності; б) прозорості.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації пропозиції можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретичних положень адміністративного права, державної служби як правового інституту та здійснення спеціальних науково-теоретичних досліджень ряду аспектів як органів виконавчої влади, так і державної служби в Україні;

правотворчості – для удосконалення Законів «Про державну службу», проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, підзаконних нормативних актів щодо регламентації статусу НАДС;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад НАДС та його територіальних органів;

навчальному процесі – для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на факультеті магістратури державної служби, для викладання відповідних розділів дисциплін «Адміністративне право України», «Службове право України», «Запобігання та протидія корупції».

Апробація матеріалів дисертації. Дисертацію обговорено на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, травень 2016 р.); 3-й міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, жовтень 2016 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України» (м. Одеса, листопад 2017 р.).

Основні результати теоретичного дослідження використовувалися під час викладання відповідних тем при проведенні семінарських занять із курсу «Адміністративне право України», «Публічна служба України».

Публікації. Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у 9 наукових публікаціях, 5 із яких опубліковано у вітчизняних наукових фахових виданнях з юридичних дисциплін, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 3 тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Історіографія правового статусу Національного агентства України з питань державної служби

Визначення поняття, сутності, особливостей, структури та правового регулювання статусу Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, до проблематики як публічної служби, її окремих видів та правових інститутів, так і системи органів державного управління у цілому і у сфері державної служби, зокрема. З огляду на те, що назву «Нацдержслужба» введено в науковий обіг тільки у 2011 р. [1], історіографічний аналіз стосуватиметься й окремих загальнотеоретичних питань як інституту публічної служби, так і інституту державної служби, які у сукупності й визначають, власне, особливості НАДС, як органу державного управління у сфері публічної (у вузькому розумінні: державна служба і служба в органах місцевого самоврядування) служби. Окрім цього, науковий пошук безпосередньо стосуватиметься й характеристики статусу Головного управління державної служби України (далі – Головдержслужба), як інституційного попередника НАДС.

Слід зазначити, що історіографічний пошук із цієї проблематики спрямовано на три блоки наукових проблем: 1) державна служба як сфера управлінської діяльності НАДС; 2) правові статуси сучасних центральних органів виконавчої влади; 3) правовий статус НАДС.

1. Насамперед важливим є дослідження тих наукових доробок, які стосуються такого питання, як публічна служба і державна служба. При цьому, слід акцентувати увагу на тому, що із проголошенням незалежності України питання публічної служби набуло особливого значення в рамках побудови

незалежної демократичної правової держави, що зумовило активні наукові пошуки нових моделей і державної служби, і служби в органах місцевого самоврядування. Прийняття відповідних законів тільки посприяло зазначеному процесові. Питаннями публічної служби у цей період займалися вчені різних наукових спеціальностей, водночас, саме учені-адміністративісти приділяли їм найбільше уваги: В.Б. Авер'янов [2-6], О.Ф. Андрійко [7], Д.В. Балух [8], Л.Р. Біла-Тіунова [9-14, 40], О.І. Бедний [15], Ю.П. Битяк [16], І.П. Голосніченко [17, 18], С.Д. Дубенко [19], І.О. Картузова [22], С.В. Ківалов [23-27], Б.А. Кормич [28], Л.М. Корнута [29], І.Б. Коліушко [30, 31], Т.А. Латковська [32], В.Я. Малиновський [33], І.М. Пахомов [34-36], А.В. Петришин [37], О.М. Стець [38], В.М. Шаповал [39] та ін.

Звернення до цих досліджень зумовлено насамперед тим, що НАДС розглядається як суб'єкт державного управління у сфері публічної служби, а отже досить важливим є визначення меж цієї сфери, на яку поширюються її повноваження. Водночас слід зазначити, що однозначного вирішення цього питання в теорії адміністративного права немає, а науковцями висловлюються різні точки зору.

Так, наукові доробки з питань публічної служби свідчать, що науковцями по-різному розуміється поняття «публічна служба», що, безперечно, впливає на визначення меж сфери повноважень НАДС. Насамперед необхідно зазначити, що слід виокремити нормативний і доктринальний підходи до цього питання. Відповідно до нормативного підходу публічна служба – це 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. Саме таке визначення поняття «публічна служба» надається в єдиному, поки що, законодавчому акті – Кодексі адміністративного судочинства України (п. 15 ст. 3). Слід зазначити, що це визначення є досить дискусійним, особливо щодо включення до поняття «публічна служба» альтернативної (невійськової) служби. Окрім цього, слід

погодитися з думкою Л.Р. Білої-Тіунової [40, с. 65-66] щодо того, що законодавець скоріше за все надає перелік тих видів служби, які відносить до цього поняття, ніж надає саме його дефініцію.

Окрім цього, слід також звернути увагу на те, що при визначенні поняття «публічна служба» законодавець виходить із широкого розуміння цього поняття, що, як уявляється, не є звичним для нормативного підходу, оскільки, як правило, при наданні визначень понять у нормативно-правових актах, особливо законах, використовується саме вузьке розуміння відповідного поняття.

Аналіз доктринальних підходів до визначення поняття «публічна служба» свідчить про те, що вони є досить різноманітними і багатоаспектними, що не дає можливості дійти єдиної точки зору з нього. Однак, з метою упорядкування цих підходів слід погодитися із запропонованою Л.Р. Білою-Тіуновою точкою зору, відповідно до якої слід виокремити широке і вузьке розуміння поняття «публічна служба»: широке розуміння – державна політична служба (президентська, депутатська, урядова), державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована), суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування; вузьке розуміння – державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована) і служба в органах місцевого самоврядування [40, с. 57-70].

При цьому слід звернути увагу на те, що в теорії адміністративного права виокремлюють інституційний і функціональний підходи при визначенні поняття «публічна служба». Наведений вище підхід Л.Р. Білої-Тіунової безперечно є інституційним, оскільки за основу береться саме інституція (державний орган), на якого покладаються відповідні державні повноваження, реалізація яких і забезпечується державними службовцями. Натомість, функціональний підхід передбачає, що на певних службовців (не обов'язково публічних, які працюють в недержавних установах або організаціях) покладається виконання державних повноважень (має місце делегування державних повноважень). При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що таке делегування може мати тимчасовий характер, тобто статус такого

службовця є не постійним. Таким чином, функціональний підхід певною мірою розширює межі поняття «публічна служба» за рахунок такого непостійного чинника, як «службовець, що виконує делеговані державні повноваження». Як уявляється, цей підхід не може бути використаний для чіткого визначення меж сфери повноважень НАДС.

Щодо визначення поняття та сутності державної служби, то слід зазначити, що цьому питанню, на відміну від попереднього, в юридичній науці приділялося достатньо уваги як на доктринальному [2-38], так і на нормативному рівнях [41, ст. 1; 42, ст. 1; 43, ст. 1]. Не вдаючись до детального історіографічного аналізу поняття «державна служба», оскільки цьому питанню присвячено ряд комплексних наукових доробок [2-4, 10, 11, 13-16, 21-23], однак слід акцентувати увагу на тому, що до цих пір не визначено поняття «сфера державної служби» як у нормативному, так і в доктринальному значенні, хоча це питання активно використовується як у науці, так і в чинному законодавстві. З огляду на вищезазначене, це питання буде досліджуватися у підрозділі 1.2.

2. Реформування системи державного управління зумовило необхідність дослідження особливостей правового статусу центральних та місцевих органів державної виконавчої влади з урахуванням нових політико-правових реалій. При цьому слід зазначити, що наукові доробки стосуються або правового статусу певного виду державного органу (інспекції, служби, агентства), або конкретного державного органу у контексті здійснення управління певною галуззю. На особливу увагу заслуговують дисертаційні дослідження О.П. Хамходери «Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади» (2014) [44, 52] і О.І. Лавренової «Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади» (2014) [45, 51].

Так, О.П. Хамходера, характеризуючи правовий статус інспекцій, акцентував увагу на тому, що: а) найбільш адекватно адміністративно-правовий статус державної інспекції розкривають такі його частини: принципи; функції та завдання, перші з яких для інших ЦОВВ стали порівняно більш значущими;

компетенція; структурно-організаційний блок; б) компетенція державної інспекції – основна складова її адміністративно-правового статусу, яка містить права, обмежені у розсуді публічним інтересом, та обов'язки (разом – повноваження) щодо управління визначеними законодавством сферами суспільних відносин та соціальними об'єктами (предмети відання); в) повноваження не можуть вважатися об'єктом правонаступництва при створенні/припиненні державного органу, оскільки повинні мати чітке нормативне закріплення. Загальна вказівка про правонаступництво щодо державної інспекції розкриває логіку організаційних перетворень, підтверджує перехід ролі учасника конкретних процедур або процесів, перехід приватних прав та обов'язків, але повноваження набуваються лише шляхом фіксації їх переліку у правових актах [52, с. 10-11].

Досліджуючи питання правового статусу державних служб, О.І. Лавренова зазначає, що: а) на теперішній час у системі центральних органів виконавчої влади немає державних служб, на яких покладалися б тільки функції з надання адміністративних послуг. Система цих органів перебуває у процесі становлення, і цей процес відбувається досить складно, суперечливо і неоднозначно. До системи державної служби віднесено ряд органів, які і за своєю назвою, і за своїм функціональним призначенням не відповідають критеріям, яким має відповідати державна служба як центральний орган виконавчої влади (Державна служба України з контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю України та Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України); б) адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади – це складна правова конструкція, що містить у собі чотири блоки елементів: цільовий (цілі, завдання і функції); структурно-організаційний (нормативне регулювання порядку формування та ліквідації державних служб, їх підпорядкованості відповідним міністерствам та організаційна структура); компетенційний; блок форм і методів діяльності. Водночас, аргументовано, що до змісту адміністративно-правового статусу державної служби не може бути

включено як елемент юридичну відповідальність, оскільки державна служба як центральний орган виконавчої влади не може її нести; в) основними елементами організаційної побудови державної служби є: керівництво органу (керівник та його заступники); апарат державної служби; її територіальні органи; підприємства, установи, організації, що належать до сфери її управління; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи [51, с. 9-10].

3. Насамперед слід зазначити, що, незважаючи на те, що державна служба була об'єктом наукових досліджень із кінця ХУІІІ ст. [53-61], питанню характеристики статусу органу управління у сфері державної служби практично не приділялося уваги. Більше того, це питання протягом тривалого часу залишалося не тільки без належного науково-теоретичного осмислення, але й без належного правового регулювання. Тільки у 80–90-х рр. ХХ ст. цьому питанню почала приділятися увага як зарубіжними (Д.Н. Бахрах [62], Б.М. Габрічідзе [63], В.М. Манохін [64], О.П. Ноздрачьов [65], Д.М. Овсянко [66], Ю.М. Старілов [67] та ін.), так і вітчизняними (В.Б. Авер'янов [2-6], Д.В. Балух [8], Л.Р. Біла-Тіунова [9-14. 40], Ю.П. Битяк [11], І.О. Картузова [22], С.В. Ківалов [24-27], І.Б. Коліушко [30, 31], В.Я. Малиновський [33], І.М. Пахомов [34-36], О.М. Стець [39] та ін.) науковцями.

В Україні питання статусу центрального органу управління у сфері державної служби досліджувалося тією чи іншою мірою, насамперед, Ю.П. Битяком [11], Л.Р. Білою-Тіуновою [9-14, 40], С.В. Ківаловим [24-27], В.К. Малиновським [33] та ін. Так, уперше в Україні було підготовлено підручник «Публічна служба в Україні» (авт. С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова) [26], в якому надано характеристику статусу Головдержслужби, зокрема висвітлюються питання щодо правових та організаційних засад діяльності Головдержслужби, її компетенції та територіальних органів.

Заслуговує на увагу дослідження О.М. Стеця «Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України» [38] (2011), в якому було надано характеристику центрального органу управління державною службою. Цікавою є теза автора про те, що адміністративні послуги, які

надаються Головдержслужбою, – це прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу, інших документів, реєстрації тощо). Варто погодитися з автором у тому, що «електронне урядування» – це спосіб організації діяльності Головдержслужби за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує її взаємодію з іншими державними органами та з приватними (фізичними та юридичними) особами.

Подальший розвиток теоретична характеристика статусу центрального органу управління уже у сфері державної служби як НАДС набула у монографії Л.Р. Білої-Тіунової «Службова кар'єра в Україні» [40, с. 373-394], в якій надано характеристику правового статусу НАДС як органу управління службовою кар'єрою. У названій монографії зокрема зазначено, що на НАДС покладено здійснення функціонального управління службовою кар'єрою. Визначено такі основні види повноважень НАДС щодо управління службовою кар'єрою:

а) участь у формуванні й реалізації кадрової політики у сфері службової кар'єри;

б) законопроектна і нормотворча діяльність щодо питань службової кар'єри;

в) контроль за здійсненням державної служби;

г) професійна підготовка державних службовців;

д) організаційне забезпечення здійснення службової кар'єри;

ж) методичне забезпечення службової кар'єри.

Слід зазначити, що названі наукові дослідження є науково-методологічним підґрунтям для підготовки цієї роботи. Водночас вони або базуються на законодавстві, яке втратило чинність (Закони України «Про державну службу» (1993) [41], «Про боротьбу з корупцією» [182] тощо), або стосуються центрального органу Головного управління державної служби України [70], який реорганізовано в інший – кардинально відмінний від попереднього – центральний орган Національне агентство України з питань державної служби

[71], або не враховують суттєвих змін чинного законодавства, зокрема щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, антикорупційного законодавства [72-76] тощо.

Таким чином, наукового дослідження та нормативно-правового визначення потребують цілий ряд питань, пов'язаних із функціонуванням НАДС, зокрема, щодо: її місця в системі центральних органів виконавчої влади; особливостей взаємодії з іншими державними органами; визначення функцій та принципів її діяльності; компетенційні характеристики з урахуванням інституційно-правових змін, що відбулися в Україні, тощо.

1.2. Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби

Статусно-правова характеристика НАДС зумовлює необхідність, насамперед, визначення меж сфери її функціонального управління, тобто меж сфери державної служби. Зазначене передбачає звернення до ряду наукових положень та правових позицій з таких важливих питань, як: визначення авторської позиції щодо змісту і структури поняття «адміністративно-правовий статус НАДС»; визначення поняття «сфера державної служби» та її співвідношення з поняттям «галузь державної служби».

Дослідження зазначених питань є неможливим без звернення до наукових напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених-юристів із названих вище питань як науково-методологічного підґрунтя: В.Б. Авер'янова [2-6], О.Ф. Андрійко [7], Л.Р. Білої-Тіунової [9-14, 40], Ю.П. Битяка [11], І.П. Голосніченка [17, 18], С.Д. Дубенка [19], М.І. Іншина [20, 21], С.В. Ківалова [24-26], І.Б. Коліушка [30, 31], В.К. Малиновського [33], І.М. Пахомова [34-36], О.В. Петришина [37], В.М. Шаповала [39] та ін. Їхній внесок у теорію державної служби, поза будь-яким сумнівом, є надзвичайно важливим і суттєвим, про що вже йшлося у підрозділі 1.1 цього дослідження. Цілий ряд наукових положень покладено в основу при підготовці цієї роботи. Разом із тим, у теорії державної служби практично не приділялося уваги

зазначеним вище питанням, хоча вони лежать на поверхні і мають і теоретичне, і нормативне, і прикладне значення.

1. *Щодо визначення авторської позиції про зміст і структуру поняття «адміністративно-правовий статус НАДС».* Безперечно, статусно-правова характеристика НАДС безпосередньо пов'язана з її адміністративно-правовим статусом. Аналіз наукових праць із питань правового статусу державного органу дає підстави стверджувати, що, частіше за все, під цим поняттям розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Насамперед слід зазначити, що у перекладі з латинської мови «status» – це становище, положення. Ось чому поняття «правовий статус державних органів» багато науковців ототожнюють із поняттям «правове становище», «правове положення». Такий підхід можна знайти у наукових працях, наприклад: Д.Н. Бахраха [62], М.І. Корнієнка [78, с. 141], Б.Н. Габрічідзе [63, с. 6] та ін. Уявляється, що, виходячи із словарно-енциклопедичних визначень цього поняття, така точка зору має право на існування. Водночас важливо зазначити, що такий підхід не дає відповіді на цілий ряд питань щодо змісту, структури та особливостей правового статусу того чи іншого державного органу. Отже, перш за все необхідно звернутися до характеристики елементів правового статусу, які становлять зміст цього поняття і тим самим визначають його сутність.

В юридичній науці достатньою мірою проаналізовано поняття правового статусу, який в юридичній літературі визначається як категорія, що має сукупність певних ознак, які становлять його системну характеристику [79, с. 48]. При цьому слід звернути увагу на те, що перелік цих елементів (ознак) є досить різноманітним як за змістом, так і за чисельністю. На підставі наявних точок зору із цього питання, як уявляються, слід виокремити такі основні підходи щодо визначення правового статусу:

1) правовий статус – це *правове (політико-правове) становище (положення)*: а) В.В. Молдован та Ф.Ф. Мелащенко розуміють під правовим статусом державного органу його політико-правове становище [80, с. 35]; б) П.Є. Ніколов зазначає, що правовий статус відображає державно-політичну характеристику, положення

державних органів як учасників управлінських відносин, визначає правові засоби, які використовуються ними при вирішенні покладених на них завдань. Ця позиція вченого підтверджується висновком про те, що юридичне закріплення ролі та місця суб'єктів адміністративно-правових відносин у системі відповідних органів державної влади та в системі органів управління становить їх правовий статус [79, с. 48]; в) А.Ф. Файзулаєв визначає правовий статус, як правове становище органу й виокремлює елементами єдність нормативних установ і соціальної практики, місце державного органу в соціально-економічному розвиткові території [81, с. 12];

2) правовий статус – це сукупність *компетенційних елементів*: а) В. Бабкова стверджує, що «Компетенція ... є основною частиною правового статусу і складається з повноважень стосовно предметів відання» [82, с. 24]; б) Д.В. Балух вважає, що компетенція – це сукупність прав, обов'язків і повноважень [8]. Такої ж думки дотримуються О.І. Бедний [15] і І.О. Картузова [22];

3) правовий статус – це сукупність *статутних і компетенційних елементів*: а) П.Є. Ніколов виокремлює функції поряд із завданнями, як самостійні елементи правового статусу [79, с. 51]; б) В.В. Молдован та В.Ф. Мелащєнко зараховують до нього форми і методи діяльності державного органу, форми актів, правові підстави їх виникнення та тривалість функціонування [80, с. 59];

4) правовий статус – це сукупність *компетенційних та організаційно-структурних елементів*: а) Д.Д. Цабрія вважає важливим існування такого елемента правового статусу, як «... право і обов'язок мати відповідну внутрішню структуру...» [83, с. 126]; Л.Р. Біла-Тіунова відносить до правового статусу, окрім компетенції, структуру і організацію діяльності державного органу [40, с. 373-394]; О.М. Стець вважає, що правовий статус визначають також внутрішня структура держаного органу і особливості організації його діяльності [38, с. 9];

5) правовий статус – це *компетенційні елементи та юридична відповідальність*: І.Л. Бачило до елементів правового статусу зараховує правомочність і відповідальність, і при цьому мають самостійне значення норми щодо функцій і норми щодо прав і юридичних обов'язків як складових елементів правового статусу

органу [84, с. 56, 80]; б) Л.Р. Біла-Тіунова зараховує до правового статусу юридичну відповідальність державного органу [40. с. 373-394];

6) правових статус – це *сукупність сутністно-правових елементів*: а) Ю.А. Тихомиров, який акцентує увагу на природі, меті, порядку утворення і функціонуванні державних органів, основних завданнях і напрямках діяльності, формах взаємовідносин з іншими ланками державного апарату [85, с. 112]; б) Б.М. Лазарєв, у свою чергу, вважав, що правовий статус передбачає відповіді на запитання: органом якого рівня є даний орган: центральний, місцевий або міжтериторіальний; до якого виду органів належать вони за змістом своєї діяльності: орган влади, орган управління, орган правосуддя тощо. Яким є офіційне найменування даного органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, хто може відміняти, призупиняти, змінювати й опротестовувати його акти; якою є компетенція органу; хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може відміняти, призупиняти, змінювати й опротестовувати тощо; якою є юридична сила актів даного органу; якими є джерела фінансування; чи володіє він правами юридичної особи [86, с. 124].

Таким чином, не можна не помітити, що в теоретичному розумінні серед науковців відсутнім є єдиний підхід у визначенні правового статусу, а існуюча багатоманітність поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. На підставі вищенаведеного та з урахуванням завдань цього дослідження, доцільним є надати статусно-правову характеристику НАДС як сукупність таких елементів: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності.

2. *Щодо визначення поняття «сфера державної служби»*. Оскільки відповідно до чинного законодавства про державну службу НАДС є органом функціонального управління у сфері державної служби, то відповідно потребує висвітлення питання щодо поняття, сутності і особливостей «сфери державної служби». Слід зазначити, що це поняття повсюдно використовується як у доктринальному, так і в нормативному аспектах. При цьому, і на доктринальному, і на законодавчому рівнях відсутня його дефініція, що створює певні труднощі у визначенні меж цієї сфери. Більше того, поряд

із поняттям «сфера державної служби» часто використовується поняття «галузь державної служби». Правда, це стосується, переважно, наукової сфери. Однак, виникає запитання щодо співвідношенням понять: «сфера державної служби» і «галузь державної служби».

Не менш важливою є відповідь на запитання щодо коректності використання у чинному законодавстві поняття «сфера державної служби» замість поняття «сфера публічної служби» з огляду на те, що мова йде не тільки про державну службу, але й про службу в органах місцевого самоврядування. Таким чином, потребують вирішення такі задачі: 1) надати визначення поняття «сфера державної служби», визначити доцільність використання поняття «галузь державної служби»; 2) визначити правомірність використання поняття «сфера державної служби» при тому, що при визначенні повноважень НАДС мова йде і про державну службу, і про службу в органах місцевого самоврядування; 3) визначити межі сфери державної служби.

Відповідно до ст. 13 Закону «Про державну службу» НАДС формує та реалізує державну політику у сфері державної служби. При цьому у названому Законі не надається визначення поняття «сфера державної служби», хоча це питання має суттєве значення як для теорії адміністративного права, так і для чинного законодавства з огляду на його досить активне використання. Особливого значення це питання набуває, коли мова йде про визначення меж сфери державної служби при здійсненні функціонального управління НАДС.

Безперечно, сфера державної служби безпосередньо пов'язана з поняттям «державна служба», її сутністю, співвідношенням понять «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», «політична служба». Слід зазначити, що цим питанням приділялася певна увага у наукових дослідженнях В.Б. Авер'янова [2-5], Д.В. Балуха [8], Л.Р. Білої-Тіунової [9-14], О.І. Бедного [15], Ю.П. Битяка [16], С.В. Ківалова [24, 25], І.Б. Коліушка [30, 31], В.К. Малиновського [33] та ін. Так, розглядаючи питання щодо визначення понять «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова визначали, що поняття «публічна служба» є набагато ширшим, ніж поняття «державна служба», «служба в органах місцевого

самоврядування», і містить у собі ці види. Такий підхід – це вузьке розуміння поняття «публічна служба» [25, 26]. Такого ж підходу дотримуються Ю.П. Битяк [16], В.К. Малиновський [33]. Водночас, науковці виокремлюю та широке розуміння поняття «публічна служба». Так, на думку Л.Р. Білої-Тіунової, публічну службу слід поділяти на такі види:

політична служба, основними завданнями якої є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави. Вона характеризується: а) особливостями вступу на службу та її проходженням; б) політичною відповідальністю, яка є основною для політичних службовців; в) зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичної діяльності; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету. Цей вид публічної служби, у свою чергу, поділяється на види: а) служба на посту Президента України; б) депутатська служба (служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України); в) урядова служба (служба на посадах членів Кабінету Міністрів України);

державна служба, яка характеризується тим, що: а) здійснюється на державних посадах в державних органах; б) має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави; в) регламентується Законом «Про державну службу» та іншими спеціальними законами; г) має свої особливості вступу на державну службу, проходження, припинення службових відносин; д) пов'язана з присвоєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань; е) характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців; г) оплачується за рахунок державного бюджету. Її становлять: адміністративна служба; спеціалізована служба; мілітаризмвана служба;

суддівська служба, яка стосується тільки однієї категорії – професійних суддів при здійсненні ними правосуддя – і характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних службовців, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходженням суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) пожиттєвим статусом судді; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету;

муніципальна служба, яка не пов'язана з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих). Її особливостями є: а) забезпечення реалізації завдань і функцій органів місцевого самоврядування та делегованих державних повноважень; б) зайняття посад в органах місцевого самоврядування; в) регламентація Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування»; г) вибори як один із способів (окрім конкурсу, призначення, зарахування) заміщення посади в органі місцевого самоврядування; д) оплата праці за рахунок місцевого бюджету [40, с. 13-15].

Безперечно, такий підхід до розуміння поняття «публічна служба» має право на існування і має суттєве значення для теорії адміністративного права, однак він є неприйнятним для визначення меж публічної служби у контексті цього дослідження, оскільки такі види публічної служби, як «політична служба» і «суддівська служба» не належать до сфери функціонального управління НАДС. Отже, у контексті цього дослідження більш прийнятним є вузьке розуміння поняття «публічна служба», як державна служба і служба в органах місцевого самоврядування.

У контексті наведеного важливо зазначити, що державна служба, як багатогранне та складне правове явище, характеризується своєю внутрішньою структурою, тобто видами державної служби, які, маючи власні особливості (правове регулювання, завдання і функції, проходження служби, статус державних службовців тощо), у сукупності становлять єдину державну службу. Закономірно виникає запитання: чи всі три види державної служби становлять сферу державної служби, на яку поширюються повноваження НАДС? Для відповіді на це запитання необхідно звернутися до сутності поняття «державна служба».

Необхідно зазначити, що в теорії адміністративного права існують різні точки зору з питання щодо видів держаної служби. Більше того, немає єдиної думки з приводу того, про що саме йде мова: про «типи», «види», «форми» чи «рівні» державної служби. Саме такі різноманітні та різноаспектні поняття часто використовуються при характеристиці державної служби. Найчастіше використовується поняття «види» державної служби, рідше – «типи» і «види». Так, В.Л. Коваленко пропонує поділити всю державну службу на два основних типи –

цивільну службу і мілітаризовану службу і третій, додатковий тип – спеціалізовану службу [87, с. 395]. Типи державної служби, у свою чергу, поділяються ним на види.

Більше прихильників має точка зору, згідно з якою державна служба поділяється тільки на два види: цивільну і мілітаризовану. Так, Ю.М. Старилов зазначає, що «…загальновизнано поділяти державну службу на два види: цивільну (наприклад, служба в державних органах Російської Федерації та її суб'єктів, в адміністрації області) та мілітаризовану (наприклад, військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податкової міліції тощо) … цивільна служба і мілітаризована можуть містити у собі різні підвиди цих служб, що об'єктивно є необхідними державі і створеними нею для реалізації спеціальних функцій та особливої внутрішньогалузевої компетенції» [89, с. 159]. О.П. Ноздрачов виокремлює такі три види державної служби: а) федеральна державна служба; б) державна служба суб'єктів Російської Федерації; в) спеціалізована державна служба [89, с. 45, 51]. Відмінною є точка зору Ю. П. Битяка та О.В. Петришина, які пропонують класифікувати державну службу відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади на: а) державну службу в органах законодавчої влади; б) державну службу в органах виконавчої влади; в) державну службу в органах судової влади.

В.Б. Авер'янов вважав, що «… до інституту державної служби не слід включати діяльність осіб, які хоч і виконують найважливіші державно-владні функції, але мають статус «політичних діячів», а не «державних службовців». До цих осіб належать Прем'єр-міністр України, члени Уряду України, голови місцевих державних адміністрацій, народні депутати України, обрані посадові особи парламенту, у тому числі Голова Верховної Ради України» [4 , с. 43].

Як уявляється, найбільш оптимальною є саме точка зору Л.Р. Білої-Тіунової щодо виокремлення трьох видів державної служби: а) державної адміністративної служби; б) державної спеціалізованої служби; в) державної мілітаризованої служби. Знову ж таки виникає запитання, чи на всі ці три види державної служби поширюються повноваження НАДС щодо функціонального управління? Для цього необхідно більш детально розглянути кожен з видів держаної служби.

Варто погодитися з Л.Р. Білою-Тіуновою у тому, що характерними особливостями державної адміністративної служби є такі: а) регламентується Законом України «Про

державну службу» [43]; б) здійснюється як у державних органах (міністерство, служба, інспекція, агентство, місцева державна адміністрація), так і в апаратах/секретаріатах державних органів (Апарат Верховної Ради України, Секретаріат КМУ, апарати військових формувань, апарати судів тощо); в) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; г) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність [40, с. 62-64]. Як правило, саме на державну адміністративну службу найбільше поширюється дія чинного Закону «Про державну службу». Це зумовлено, зокрема, тим, що поняття «адміністративна служба» є однокорінним із поняттям «адміністрація» (у цьому разі «державна адміністрація», тобто державний орган, насамперед, орган виконавчої влади) і змістовно визначає завдання і функції цього виду служби щодо виконання завдань і функцій держави.

Щодо державної спеціалізованої служби слід зазначити, що вона має свої власні особливості, які дають підстави виокремити її як окремий вид державної служби: а) її правовими засадами є спеціальні закони, що регламентують конкретні види цієї служби (в органах прокуратури, поліції, державній кримінально-виконавчій службі тощо) [91-94], а Закон «Про державну службу» регламентує тільки ті питання, які визначено спеціальними законами; б) її проходження пов'язано з присвоєнням класних чинів і спеціальних звань; в) вона чітко і детально регламентована чинним законодавством; г) для неї є характерним високий рівень субординації; д) у ряді випадків вона пов'язана з носінням зброї (фіскальна служба, служба в органах внутрішніх справ, прокуратури); ж) для неї характерною є заборона щодо членства у політичних партіях і політичних рухах; з) для неї характерною є спеціальна дисциплінарна відповідальність, яка у ряді випадків, передбачена Дисциплінарними статутами [95, 96]. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що в органах виконавчої влади, службу в яких спеціальними законами віднесено до державної спеціалізованої служби, має місце і державна адміністративна служба, тобто служби тих осіб, які не належать до категорії атестованих (їм не присвоюються класні чини або спеціальні звання), однак на яких покладається виконання державно-владних повноважень (п. 4 абз. 2 ст. 3 Закону «Про державну службу»). Перелік таких осіб

визначається штатним розписом. На цих осіб поширюється дія Закону «Про державну службу» і, відповідно, вони належать до сфери повноважень НАДС.

Мілітаризована служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни. Їй притаманні такі ж ознаки, як і державній службі. Водночас, мілітаризована служба має свої власні особливості, які дають підстави виокремити її як вид державної служби – мілітаризовану службу: а) основним завданням служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; б) суб'єктами служби є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) проходження служби пов'язано з присвоєнням тільки військових звань; г) службу чітко і детально регламентовано чинним публічним законодавством; д) для служби є характерним надзвичайно високий рівень субординації; ж) служба пов'язана з носінням зброї [40, с. 67-68].

Незважаючи на різноманітність військових формувань (Збройні Сили України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національна гвардія, війська Цивільної оборони України, Державна прикордонна служба України, СБУ, орган спеціального зв'язку та захисту інформації, Державна охорона України тощо) спільними для них є питання щодо: а) проходження служби; б) присвоєння військових звань; в) дисциплінарної відповідальності; г) соціально-правового захисту. При цьому, відповідно до п. 5 абз. 2 ст. 3 Закону «Про державну службу» служба в органах військового управління є державною адміністративною службою, на яку поширюється дія Закону «Про державну службу» і, відповідно, повноваження НАДС.

Із трьох названих вище видів державної служби на особливу увагу, безперечно, заслуговує саме державна адміністративна служба. Перш за все слід зазначити, що поширення дії Закону «Про державну службу» передбачено ст. 3, і ця стаття уперше передбачила примірний перелік державних органів, на державних службовців яких поширюється його дія: 1) Секретаріат Кабінету Міністрів України; 2) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 3) місцеві державні адміністрації; 4) органи прокуратури (про них зазначено вище); 5) органи військового управління (про них зазначено вище); 6) закордонні дипломатичні установи України (державними

службовцями у дипломатичних установах України є: а) дипломатичні працівники, тобто службовці, які виконують дипломатичні або консульські функції в Україні або за кордоном та мають відповідний дипломатичний ранг; б) адміністративно-технічні працівники, тобто державні службовці, які здійснюють адміністративно-технічне обслуговування системи органів дипломатичної служби. Ними можуть бути громадяни України, які мають необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та, як правило, іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження); 7) державні органи, особливості проходження державної служби в яких визначено ст. 91 цього Закону; 8) інші державні органи.

Слід акцентувати увагу на тому, що ст. 3 Закону «Про державну службу» не передбачає виключного переліку державних органів, на яких поширюється дія цього Закону і, відповідно, повноваження НАДС: п. 8 абз.2 ст. 3 передбачає що його дія поширюється і на «інші державні органи». Уявляється, що такий підхід є цілком правомірним, оскільки можуть утворюватися й інші державні органи, які не передбачені Законом, або ж реорганізовуватися діючі.

При цьому важливо не ототожнювати «поширення дії Закону «Про державну службу» на державні органи із «визнанням всіх службовців цих органів державними адміністративними службовцями». Слід зазначити, що у такому державному органі, як міністерство, здійснюють діяльність три види службовців: а) політичні діячі: міністр, його перший заступник і заступники; б) державні службовці, які не належать до інших видів державної служби; в) особи, що виконують функції з обслуговування. Таким чином, до сфери державної служби належать тільки державні службовці, а не всі службовці цього органу.

Щодо агентств, служб та інспекцій, як центральних органів виконавчої влади, слід зазначити, що у цих органах, на відміну від міністерства, політичних діячів немає, а є тільки державні службовці й особи, що виконують функції з обслуговування.

Слід акцентувати увагу на п. 7 абз. 2 ст. 3 Закону, який визначає, що дія Закону поширюється на державних службовців державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначено ст. 91 цього Закону. Звернення до ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах»

свідчить про те, що його дія поширюється на: 1) голів місцевих державних адміністрацій; 2) керівників апаратів (секретаріатів): Верховної Ради України; допоміжних органів, утворених Президентом України; Представництва Президента України в АРК; Антимонопольного комітету України; Державного комітету телебачення і радіомовлення України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Фонду державного майна України; Конституційного Суду України; Верховного Суду України; к) вищих спеціалізованих судів; Вищої ради правосуддя; Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; Національного агентства з питань запобігання корупції; Ради національної безпеки і оборони України; Рахункової палати; державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби.

Отже, державними службовцями у названих органах є ті особи, які не належать до категорій:

«політичний діяч»: Глава Адміністрації Президента України та його заступники; Постійний Представник Президента України в АРК та його заступники; члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів; народні депутати України; депутати Верховної Ради АРК; Голова Ради міністрів АРК та його заступники, міністри АРК;

«службовець державної спеціалізованої служби»: прокурори; особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів (ОВС) та працівники інших органів (фіскальна служба, пенітенціарна служба), яким присвоюються спеціальні звання;

«службовець державної мілітаризованої служби»: військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань (Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту), утворених відповідно до закону;

«працівники, що виконують функції з обслуговування». З огляду на те, що у чинному Законі уперше використовується термін «працівники, що виконують функції з обслуговування», йому слід приділити певну увагу. Насамперед варто мати на увазі,

що *функції з обслуговування* – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави, визначених ч. 1 ст. 1 Закону. Ці працівники не належать до категорії державних службовців, а їхня діяльність регламентується КЗпП України [97]. Функції з обслуговування вводяться в нормативний обіг законодавства про державну службу з метою: а) оптимізації структури державних органів, органів влади АРК та їх апарату; б) розмежування посад державних службовців та посад працівників, які виконують функції з обслуговування; в) усунення з практики кадрової політики суперечностей при присвоєнні особам статусу державного службовця; г) визначення єдиної структури для категорії працівників, які виконують функції з обслуговування.

Критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, органів влади АРК та їх апарату, які виконують функції з обслуговування, є:

1) зміст виконуваної за посадою роботи, який має бути безпосередньо та у переважній більшості (у співвідношенні до тривалості робочого часу) пов'язаний з: а) виконанням робіт із матеріально-технічного та господарського обслуговування діяльності державних органів; б) виконанням обов'язків секретаря і стенографіста, комп'ютерним набором тексту, роботою з копіювальною та розмножувальною технікою, із записами та опрацюванням цифрових даних; в) виконанням технічних обов'язків із ведення архіву та бібліотеки, обліку і доставки документів та/або кореспонденції; г) обслуговуванням, експлуатацією та керуванням транспортними засобами, технологічним устаткуванням; д) комплексним обслуговуванням і ремонтом будинків, реставраційними та будівельно-монтажними роботами; ж) збереженням та охороною майна; з) прибиранням та утриманням будинків та їх прилеглих територій, прибиранням службових приміщень, виконанням низькокваліфікованих робіт тощо;

2) вимоги до освіти та освітньо-кваліфікаційного рівня.

Підставою при застосуванні критеріїв для визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, можуть бути: 1) документи – регламенти, директиви, методичні рекомендації, посібники, кваліфікаційні характеристики, посадові (службові) інструкції та профілі професійної компетентності посад державної служби, чинні нормативні документи, які визначають

вимоги до змісту виконуваної за посадою роботи, спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад працівників державного органу, що виконують функції з обслуговування; 2) штатний розпис державного органу та його організаційна структура – організаційно-розпорядчі документи, що відображають співвідношення посад державної служби та посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування; 3) система класифікації посад державної служби – поділ посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії.

Повертаючись до органів виконавчої влади, важливо звернути увагу на те, що значно складнішим є питання щодо визначення державних службовців в органах виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна, Національного агентства з питань запобігання корупції, Центральна виборча комісія, Рахункова палата тощо) та інших держаних колегіальних органів. Так, Закон «Про державну службу» визначив, що його дія не поширюється, зокрема, на: Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в АРК та його заступників; членів КМУ, перших заступників та заступників міністрів; Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; службовців Національного банку України; Голову Ради міністрів АРК та його заступників, міністрів АРК; працівників патронатних служб.

Виникає закономірне запитання, до якої категорії службовців належать, зокрема, голови та члени державних колегіальних органів: Національної ради України

з питань телебачення і радіомовлення (конституційний постійно діючий колегіальним орган) [98], Антимонопольного комітету України (державний орган із спеціальним статусом) [99], Національного агентства з питань запобігання корупції (центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом) [175], Центральної виборчої комісії (постійно діючий колегіальний державний орган) [100], інших державних колегіальних органів; Глава Адміністрації Президента України та його заступники (постійно діючий допоміжний орган) [101], Секретар Ради національної безпеки і оборони України (координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України) та його заступники [102]; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники [103]; Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України (державний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом) та його заступники [104], Голова Фонду державного майна України (державний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом) та його заступники [105]? Як свідчить аналіз названих органів, у переважній більшості – це державні колегіальні органи, або допоміжний чи координаційний орган державного органу, або посадова особа.

Аналіз законодавчих актів, які визначають статус названих органів, свідчить про те, що голови і члени державних колегіальних органів, керівники (глава, секретар, уповноважений) та їх заступники не належать до категорій: а) політичних діячів – за характером своїх повноважень; б) державних службовців – за особливостями призначення на посаду та проходження служби. Ще одним підтвердженням цьому є те, що, у більшості випадків (коли мова йде про державний колегіальний орган), вони займають державні посади на тимчасовій (строковій) основі: 4 роки не більше 2 строків підряд – для голови і членів Національного агентства з питань запобігання корупції (абз. 3 ст. 5 Закону) [175]; 7 років не більше 2 строків підряд – для голови і 7 років – для державних уповноважених Антимонопольного комітету України (ст.ст. 9, 11 Закону) [99]; 7 років – для членів ЦВК (ст. 6 Закону) [100]; 4 роки не більше 2 строків підряд – для голови і членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 4 Закону) [98].

Водночас, звертає на себе увагу те, що всі названі посадові особи здійснюють свої державні повноваження у державному органі за рахунок державного бюджету, у ряді випадків (особливо щодо гарантій їхньої діяльності) вони прирівнюються до статусу працівників правоохоронних органів (АКУ, НАБУ), призначаються на посади і звільняються з посади державними органами або посадовими особами державних органів, тобто, безперечним є той факт, що їхня діяльність має ознаки публічної служби. Таким чином, вони являють собою нову категорію публічних службовців. Як уявляється цей вид публічних службовців слід назвати – функціональними публічними службовцями. Отже, *функціональні публічні службовці* – це посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах щодо реалізації завдань та функцій держави і які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців.

Чинний Закон України «Про державну службу» [43] також передбачив, що його дія не поширюється на працівників патронатної служби (п. 18 абз. 3 ст. 3). До посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів КМУ, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Водночас, на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст.ст. 39^{1}, 41-43^{1}, 49^{2} Кодексу законів про працю України [97]. І все ж таки патронатна служба має дотичне відношення до державної служби. Так, час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад тільки тоді, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу. Отже, чинний Закон вивів патронатну службу із сфери дії Закону «Про державну службу» [43] і виключив

патронатну службу з держаної служби, передбачивши, що відповідні відносини регламентуються трудовим законодавством, тобто Кодексом законів про працю [97].

Аналіз ст. 3 Закону «Про державну службу» [43] та окремих законів свідчить про наявність колізій між ними. Так, абз. 1 ст. 18 «Статус членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати» Закону «Про Рахункову палату» [106] передбачає, що на члена Рахункової палати поширюється дія Закону України «Про державну службу», окрім норм щодо порядку призначення на посаду та звільнення з посади та умов оплати праці члена Рахункової палати, що встановлюються Законом «Про Рахункову палату» [106]. Це положення суперечить ст. 3 Закону «Про державну службу», відповідно до якої дія цього Закону не поширюється на членів Рахункової палати. Така ж колізія є між п. 4 абз. 3 ст. 3 Закону «Про державну службу» і абз. 7 ст. 6 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [100], який визначає, що члени ЦВК є державними службовцями всупереч названому положенню Закону «Про державну службу».

Визначаючи зміст сфери державної служби, слід зазначити, що є ще один аспект цього поняття, який пов'язаний з визначенням хоча б примірного переліку питань, вирішення яких і становить її зміст. Безперечно, насамперед мова йде про реалізацію громадянином свого конституційного права (ст. 38 Конституції України) на державну службу. Не вдаючись до детальної характеристики цього питання, оскільки воно, як уявляється, досить предметно досліджено в ряді наукових доробок (Л.Р. Біла-Тіунова [40], Ю.П. Битяк [16], С.В. Ківалов [25, 26], В.Я. Малиновський [33]), слід зазначити, що мова йде про вступ на державну службу (Л.Р. Біла-Тіунова [40], Ю.П. Битяк [16], С.В. Ківалов [25, 26], К.М. Зубов [107], Г.В. Фоміч [108]), її проходження (Л.Р. Біла-Тіунова [40], С.В. Ківалов [25. 26], В.Р. Кравець [109], Л.М. Корнута [29], О.С. Продаєвич [110], М.І. Цуркан [111]) і припинення (Л.Р. Біла-Тіунова [40], С.В. Ківалов [25, 26], Ю.Г. Фаєр [112]).

При цьому слід акцентувати увагу на тому, що реалізація права на державну службу є неможливою без створення належних правових, організаційних, та економічних гарантій його реалізації, які також належать на сфери державної служби. Щодо правових гарантій важливо звернутися до тих наукових доробок, які

характеризують насамперед чинне законодавство про державну службу і його адаптацію до стандартів Європейського союзу [40, 16, 25, 26, 38 та ін.]. Безперечно, ці доробки є важливими для теорії адміністративного права і дають можливість, з одного боку, визначити стан правового регулювання державної служби, а з іншого – визначити основні напрямки його подальшого розвитку та удосконалення. Водночас, нові політико-правові реалії, реформування системи державного управління свідчать про необхідність переосмислення цілого ряду положень чинного законодавства про державну службу у контексті управління сферою державної служби і цьому питанню присвячено підрозділ 1.3 цього дослідження.

Організаційні гарантії. Стосовно організаційних гарантій слід зазначити, що реалізація права на державну службу є можливою за умови функціонування, насамперед, системи державних органів, які забезпечували б можливість реалізації цього права різноманітними правовими способами, методами та процедурами. Це питання певною мірою досліджувалося як ученими-юристами [4, 6, 8, 16, 25, 26, 38, 40, 108], так і представниками інших наук: Г. Леліковим [113, с. 14], В. Луговим [114, с. 25-35], О. Оболенським [115] та ін. Серед державних органів, які покликані безпосередньо забезпечувати реалізацію права на державну службу, слід назвати КМУ, ЦОВВ і, насамперед, НАДС, Комісію з питань вищого корпусу державної служби, місцеві органи виконавчої влади, служби управління персоналом державного органу, яким і належить особливе місце в управлінні державною службою. Більш детально характеристику вповноважень цих органів надано у підрозділі 2.1 і розділі 3.

Соціально-економічні гарантії. Ефективність, престижність і дієвість державної служби потребують не тільки відповідного рівня професійної компетентності державних службовців, але й створення належних умов для їхньої діяльності, які могли б забезпечити відповідний рівень їх матеріального і фінансового забезпечення. Слід погодитися з тезою Ю.П. Битяка щодо того, що «престижність публічної служби полягає не лише в тому, що публічний службовець представляє державу або її орган, органи місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, виконує важливі функції держави чи місцевої громади, але й залежить від рівня матеріального та соціального забезпечення, гарантій нормальної життєдіяльності публічного

службовця» [16, с. 56]. З огляду на зазначене та в контексті адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС, важливого значення набуває питання щодо матеріального і фінансового забезпечення державного службовця, тобто створення державою відповідного організаційно-правового механізму їх економічного забезпечення. Аналіз цього механізму дає підстави виокремити такі елементи матеріального забезпечення державного службовця: 1) оплата праці (основна винагорода); 2) стимулюючі виплати (надбавки, доплати, премії); 3) компенсації (відшкодування непередбачуваних витрат); 4) створення належних умов для виконання посадових обов'язків (облаштування приміщення і робочого місця, забезпечення необхідним обладнанням тощо). Слід зазначити, що цим питанням частково приділялася увага [40]. Водночас, прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 р. суттєво змінило нормативне регулювання цілого ряду питань економічних гарантій державної служби і, насамперед, оплати праці.

Вищенаведене свідчить про те, що сфера державної служби є складним багатоаспектним правовим утворенням, що дає підстави виокремити три її аспекти:

інституційний аспект сфери державної служби – це сукупність державних органів, в яких здійснюється державна служба;

функціональний аспект сфери державної служби – це правові, організаційні та соціально-економічні та засади державної служби;

структурний аспект сфери держаної служби – це сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої.

Таким чином, *сфера державної служби* – це правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу.

Характеризуючи поняття «сфера державної служби», слід звернути увагу на те, що в теорії державної служби поряд із названим поняттям, інколи використовується поняття «галузь державної служби». Як уявляється, використання поняття «галузь державної служби» є некоректним, оскільки державна служба є складним правовим явищем (про що зазначалося вище), неоднорідною за своїм інституційним,

функціональним і структурним призначенням і не може бути галуззю управління. Саме тому стосовно державної служби здійснюється саме функціональне, а не галузеве управління.

1.3. Сучасний стан правового регулювання статусу Національного агентства України з питань державної служби

Визначення правових засад статусу НАДС має важливе як теоретичне, так і практичне значення у контексті тих кардинальних змін, які відбуваються в системі органів державної виконавчої влади. Безперечним є той факт, що від чіткого і конкретно законодавчо визначеного статусу державного органу залежать ефективність і дієвість його організації і функціонування. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, удосконалення їх видів та переосмислення їхнього статусу є важливим і актуальним як у теорії адміністративного права, так і в рамках цього наукового дослідження. Слід зазначити, що питання правового статусу Головдержслужби/ НАДС за різних періодів досліджували ряд учених-адміністративістів (В.Б. Авер'янов [2-4], Д.В. Балух [8], Л.Р. Біла-Тіунова [4-9, 40], Ю.П. Битяк [16], С.В. Ківалов [25-25], О.М. Стець [38] та ін.). Їхні наукові напрацювання є методологічним підґрунтям для подальших наукових доробок. Водночас, зміна політико-правових реалій в Україні, реформування системи державного управління, подальше удосконалення чинного законодавства, у т.ч. й законодавства про державну службу, потребують нових наукових доробок з урахуванням перспектив подальшого розвитку інституту державної служби.

Аналіз чинного законодавства в цілому, та державної служби, зокрема, дає підстави виокремити такі види правових актів, що регламентують статус НАДС.

Насамперед слід зауважити, що Конституція України [116] безпосередньо не визначає статусу НАДС, оскільки навіть не передбачає назви такого центрального органу виконавчої влади. Водночас, опосередковано, Конституція України визначає конституційні засади її організації та функціонування. Зокрема, саме вона визначає основні засади організації і діяльності державної служби як безпосередньо, так і

через діяльність державних органів. Так, ст. 24 («не може бути 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») і ст. 38 визначили право рівного доступу до державної служби усіх громадян України. Принципи державної служби знайшли своє відображення у: ст. 3 – «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; ст. 8 – принцип верховенства права; ст. 19 – принцип законності («органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»); ст. 35 (право на свободу світогляду і віросповідання) і ст. 36 (право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації) – принцип політичної і релігійної нейтральності тощо [8].

Саме Конституція України визначає основні повноваження державних органів щодо державної служби, зокрема: п. 12-1 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови СБУ), п. 25 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України); п. 12 ст. 92 (виключно законами визначаються основи державної служби), п. 6 ч. 2 ст. 92 (виключно законами України встановлюються військові звання, дипломатичні ранги, інші спеціальні звання); п. 5 ст. 106 (Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях), п. 11 ст. 106 (Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України), п. 14 ст. 106 (Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України), п. 17 ст. 106 (Президент України призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань), п. 24 ст. 106 (Президент України присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та

інші вищі спеціальні звання і класні чини), п. 9 ст. 116 (КМУ спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади), п. 9-1 ст. 116 (КМУ утворює, реорганізує та ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади), п. 9-2 ст. 116 (КМУ призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади); ст. 118 (Президент України за поданням КМУ призначає на посади та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій) [8].

Важливим конституційним положенням щодо статусу НАДС є п. 12 ст. 92, якою встановлюється, що «виключно законами України визнаються організація і діяльність державної служби», що визначає тезу, відповідно до якої Нацдержслужба здійснює управлінську діяльність, яка за своєю суттю є підзаконною і виконавською, оскільки спрямована на забезпечення виконання тих законодавчих приписів щодо державної служби, яких визначено в законах.

Стаття 55 є важливим конституційним гарантом законності діяльності державних органів і державних службовців, передбачаючи, що кожному гарантується право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Ця стаття визначає один із принципів діяльності НАДС – принцип законності, який є визначальним серед інших принципів її функціонування.

Характеризуючи закони як важливе джерело законодавства про державну службу, насамперед слід відмітити важливу роль у законодавчому регулюванні правового статусу НАДС Закон «Про державну службу» (1993) [41] – перший в Україні Закон стосовно державної служби. Цей Закон регулював суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначав загальні засади діяльності і правовий статус державних службовців, які працюють у державних органах та їхньому апараті. Саме він уперше передбачив розділ 2 «Державна політика у сфері державної служби», в якому визначив основні напрямки державної політики у сфері державної служби і органи управління державною службою. Слід зазначити,

що Закон визначав органи управління державною службою, як «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби» (ст. 7 Закону), не передбачаючи конкретної назви такого органу. Для функціонального управління державною службою 02.04.1994 р. Постановою Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» [117] було створено Головне управління державної служби, правовий статус якої постійно змінювався [70, 175]. В 2011 р. Головдержслужбу було реорганізовано в НАДС, а її правовий статус визначався Законом «Про державну службу» 1993 р. до 10 грудня 2015 р., тобто до прийняття нового Закону України «Про державну службу». Закон «Про державну службу» (2015) визначив правові та організаційні засади діяльності НАДС, суттєво змінивши її правовий статус. Зміна нормативних засад правового статусу НАДС стосується цілого ряду питань цього органу, зокрема щодо:

поширення дії Закону «Про державну службу» [43] на державних службовців. Так, чинний Закон передбачив суттєве звуження його дії на державних службовців у залежності від виду державного органу, в якому здійснюється їхня діяльність. Уперше визначено, що його дія не поширюється на цілий ряд державних посад, які Законом «Про державну службу» (1993) [41] відносилися до категорії державних службовців: Глава Адміністрації Президента України та його заступники; перші заступники та заступники міністрів; Голова та члени Антимонопольного комітету України; Голова та члени Рахункової палати; Голова та члени Центральної виборчої комісії; голови та члени інших державних колегіальних органів; Голова Фонду державного майна України та його заступників; службовці Національного банку України; працівники державних органів, що виконують функції з обслуговування; працівники патронатних служб;

посад державної служби. Чинний Закон уперше передбачив докорінно відмінну від попередніх класифікацію посад державної служби на три категорії «А», «Б» і «В» у залежності від трьох критеріїв: а) порядку призначення; б) характеру та обсягу повноважень; в) необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців. При цьому важливо зазначити,

що така класифікація відповідає вимогам адаптації інституту державної служби до європейських стандартів;

суб'єктів управління державною службою. Стаття 12 Закону уперше передбачила систему органів управління державною службою, яку становлять: КМУ, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівники державної служби; служби управління персоналом. При цьому слід зазначити, що цей перелік є чітко визначеним і не підлягає розширенню. Більш детально це питання розглядається у розділі 2 роботи;

вступу на державну службу. Важливими новітніми положеннями чинного Закону щодо вступу на державну службу є те, що таке право мають тільки громадяни України, які/яким: а) є повнолітніми; б) вільно володіють державною мовою; в) присвоєно ступінь вищої совіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б», бакалавра, молодшого бакалавра – для категорії «В»; г) призначені на посаду за результатами конкурсу, крім випадків, передбачених чинним Законом, тобто конкурс є практично єдиним способом вступу на державну службу;

д) проходження державної служби (службова кар'єра). Одним з основних новітніх положень проходження державної служби є адміністративно-правова регламентація усіх елементів проходження державної служби і максимальне виключення вирішення цих питань трудовим законодавством. Насамперед мова йде про те, що саме Закон «Про державну службу» (2015) [43] передбачив цілий ряд нормативних положень щодо таких питань, як: переведення державних службовців, службові відрядження, зміна істотних умов державної служби, оцінювання результатів службової діяльності, правила внутрішнього службового розпорядку. Якщо раніше ці питання регламентувалися КЗпП і таким чином застосовувалася аналогія права при вирішенні аналогічних питань у державній службі, то на теперішній час ці питання цілком правомірно регламентуються окремим Законом, що повністю відповідає міжнародним стандартам публічної служби. Безперечно, охоплення цілого ряду питань проходження державної служби чинним Законом значно розширює сферу повноважень НАДС;

режиму державної служби. Чинний Закон «Про державну службу» [43] значно розширив повноваження НАДС 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).

Наступним джерелом законодавства щодо статусу НАДС є Закон від 27.02.2014 р. «Про Кабінет Міністрів України» [72], який у ст. 21 «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади» визначає особливості взаємовідносин між Урядом і НАДС, зокрема:

1) КМУ: а) спрямовує й координує роботу НАДС; б) питання діяльності НАДС представляє відповідний міністр, до сфери спрямування і координації якого належить цей орган; в) затверджує граничну чисельність працівників НАДС у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання цього органу; г) скасовує, за необхідності, акти НАДС повністю чи в окремій частині; д) призначає на посади керівника та заступників керівників НАДС за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу; ж) визначає кількість заступників керівника НАДС;

2) НАДС: а) відповідальна, підзвітна та підконтрольна КМУ; б) бере участь у розробленні проектів Державного бюджету України, Державної програми економічного і соціального розвитку України та Програми діяльності КМУ; в) розробляє та подає Уряду проекти нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування для внесення їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; г) розробляє типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх КМУ для затвердження; д) проводить в установленому законодавством порядку обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подаються кандидатами на посади державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснює Президент України за поданням КМУ або КМУ.

Особливе значення для визначення правового статусу НАДС має Закон України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» [73], який, власне, передбачив засади створення нового центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби – НАДС, визначивши базові основи її правового статусу. Слід зазначити, що відповідно до цього Закону всі центральні органи виконавчої влади класифіковано на чотири види: 1) міністерство: ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній або декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на КМУ Конституцією та законами України; 2) служба – ЦОВВ, більшість функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам; 3) агентство – ЦОВВ, більшість функцій якого становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; 4) інспекція – ЦОВВ, більшість функцій якого становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. При цьому важливо зазначити, що такої назви центрального органу виконавчої влади, як «управління», відповідно до названого Закону, більше немає, що й зумовило необхідність визначення назви Головдержслужби у нових правових реаліях – НАДС.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [73] не тільки встановив законодавче положення щодо того, що діяльність центральних органів виконавчої влади, у тому числі і НАДС, спрямовується і координується через відповідного міністра, але й визначив зміст понять «спрямування» і «координація». Аналіз визначених Законом повноважень міністра як посадової особи, яка здійснює спрямування і координацію ЦОВВ, дає підстави визначити, що поняття «спрямування» й «координація» не є ідентичним за змістом. Спрямування безпосередньо пов'язане з визначенням основних напрямків, пріоритетів у діяльності певного державного органу, його реформування. Натомість координація передбачає певні взаємовідносини конкретного органу з іншими державними органами щодо вирішення певних питань, завдань, проблем. Водночас слід

зазначити, що поняття «спрямування» і «координація» неможливо відірвати один від одного, оскільки вони досить органічно і логічно доповнюють одне одного і часто важко визначити, де закінчується «спрямування» і починається «координація».

Це положення, зокрема, підтверджується тими повноваженнями, якими наділяється міністр щодо спрямування і координації ЦОВВ. Так, щодо НАДС, міністр: забезпечує формування державної політики у сфері державної служби та контролює її реалізацію НАДС; погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені НАДС проекти законів, актів Президента України та КМУ; визначає пріоритетні напрями роботи НАДС та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи; вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України щодо кандидатури на посаду начальника НАДС і за його пропозицією – щодо кандидатур на посади його заступників; погоджує структуру апарату НАДС; видає обов'язкові до виконання НАДС накази та доручення з питань державної служби; погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників територіальних органів НАДС, діяльність якої спрямовується та координується ним; погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів НАДС як структурних підрозділів апарату цього органу; порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів НАДС повністю або в окремій частині; доручає керівникові НАДС скасовувати акти його територіальних органів повністю або в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів НАДС повністю або в окремій частині; порушує перед КМУ питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника НАДС та його заступників; ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату НАДС, його територіальних органів та їх заступників, а також керівників установ, що належать до сфери державної служби; ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно начальника НАДС, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату НАДС та його територіальних органів та установ, що належать до сфери державної служби;

визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з НАДС; визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії НАДС; визначає порядок обміну інформацією між міністерством та НАДС, періодичність її подання; вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності НАДС [73].

У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [73] регулюються питання щодо повноважень керівника ЦОВВ, основ правового статусу територіальних органів ЦОВВ, їх нормотворчої діяльності. Зокрема, новітнім є положення щодо законодавчого розмежування правового статусу «міністерства» та «інших центральних органів виконавчої влади». Насамперед, це розмежування здійснюється шляхом визначення завдань, які покладаються на ці органи. Так, на міністерство покладається: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, КМУ на розгляд Президентові України та КМУ; здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Завдання інших центральних органів виконавчої влади суттєво відрізняються своєю спрямованістю, обсягом, сферою та предметністю: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України. Зазначені питання більш детально розглядаються в наступних розділах цього дослідження.

Окрім вищеназваних законів, окремі питання діяльності НАДС регламентуються Законами України: від 20.09.2001 р. «Про дипломатичну службу» [118]; від 14.10.2014 р. «Про запобігання корупції» [143]; від 14.10.2014 р. «Про

Національне антикорупційне бюро України» [74]; від 14.10.2014 р. «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [75] тощо.

Реформування системи державного управління та адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовили необхідність переосмислення ролі і значення Президента України як Глави держави у сфері державної служби. Так, Закон «Про державну службу» (1993) [41] передбачав значні його повноваження в зазначеній сфері і це підкріплювалося відповідними Указами: від 14.04.2000 р. «Про Стратегію реформування системи державної служби» [119]; від 11.06.2001 р. «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» [120]; від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [76] тощо. Відповідно до чинного Закону «Про державну службу» [43] Президент України, окрім повноважень, передбачених Конституцією України (п.п. 5, 11, 17, 24 ст. 106; п.п. 9, 9-1, 9-2 ст. 116; ст. 118) загального характеру, не наділений повноваженнями щодо державної служби. Такий підхід видається цілком правомірним з огляду на посилення ролі і значення КМУ в управлінні державою.

Водночас, слід зазначити, що на особливу увагу заслуговує Указ Президента України від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [76] з огляду на те, що і в ньому, і в Схемі організації і взаємодії центральних органів виконавчої влади не було передбачено такого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, як Головдержслужба. Саме цей Указ уперше, в рамках адміністративної реформи, визначив чотири види центральних органів виконавчої влади: «міністерство», «служба», «агентство» та «інспекція». Подальшого нормативного розвитку і визначення статусу ці види центральних органів виконавчої влади одержали в Законі «Про центральні органи виконавчої влади» [73], якого було прийнято після видання названого Указу, а також у Постанові КМУ від 10.09.2014 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Уряд, як вищий орган виконавчої влади в Україні, покликаний забезпечувати реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері державної служби, спрямовувати й координувати роботу міністерств та інших органів виконавчої влади, у тому числі і НАДС. Здійснюючи державне управління у сфері державної служби, КМУ шляхом видання постанов та розпоряджень вирішує цілу низку питань щодо розвитку державної служби як правового інституту, і щодо спрямування й координації діяльності НАДС, як центрального органу виконавчої влади. Із прийняттям Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [73] його повноваження щодо ЦОВВ суттєво розширилися, особливо в контексті вирішення установчих питань щодо ЦОВВ, призначення їх керівників тощо. Оскільки у цьому підрозділі мова йде про законодавство, що визначає правовий статус НАДС у т.ч. й через повноваження Уряду у зазначеній сфері, мова йтиме не про повноваження Уряду (це питання досліджується у розділі 2 роботи), а про законодавче закріплення цих повноважень. Враховуючи те, що в грудні 2015 р. було прийнято новий Закон «Про державну службу» [43], характеристику актів КМУ у сфері державної службу доцільно здійснювати виходячи із трьох позицій:

1) постанови і розпорядження КМУ, які були видані до прийняття названого Закону, але не втратили своєї чинності, зокрема постанови КМУ від: 01.10.2014 р. «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [71][1]; 28.01.2015 р. «Питання оптимізації діяльності територіальних органів Національного агентства з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»; підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації державних службовців: 16.04.1998 р. «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [121]; 29.07.2009 р. «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників» [122]; 07.07.2010 р. «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації

державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [123]; 01.12.1994 р. «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» [124]. При цьому, звертає на себе увагу той факт, що ряд чинних постанов Уряду (прийняті до введення в дію нового Закону-2015 [43]) стосуються питання організаційно-правових засад підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У той же час, Закон передбачає докорінно новітні вимоги щодо кандидатів на посади державної служби у залежності від її категорії. Уявляється, що питання професійної підготовки державних службовців є надзвичайно важливим у теперішніх політико-правових реаліях України і саме тому Уряд повинен першочергово спрямувати свою увагу саме на цей напрямок реформування інституту державної служби;

2) постанови і розпорядження КМУ, які були видані на виконання положень Закону-2015. Їх аналіз свідчить про те, що вони стосуються чотирьох напрямків:

а) статусного визначення органів управління у сфері державної служби: постанови КМУ від: 25.03.2016 р. «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [125]; 06.04.2016 р. «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [126]; 25.01.2017 р. «Про внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [127];

б) проходження державної служби: постанови КМУ від: 25.03.2016 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [128]; 06.04.2016 р. «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування» [129]; 06.04.2016 р. «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» [130]; 24.06.2016 р. «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» [131];

в) режиму державної служби: 25.03.2016 р. «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» [132]; 25.03.2016 р. «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки» [133]; 25.03.2016 р. «Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки» [134]; 06.04.2016 р. «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» [135]; 05.05.2016 р. «Про внесення змін у додатки 1 і 3 до постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р.» [136];

3) проекти постанов і розпоряджень КМУ на виконання положень Закону. На теперішній час більшість положень Закону-2015 потребують деталізації та впровадження через нормативні акти Уряду. Оскільки саме Уряд є найвищим органом державного управління у сфері державної служби, переважна більшість питань державної служби віднесено саме до його повноважень, зокрема: «Про схвалення Стратегії підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування і Плану заходів щодо її реалізації» [137]; «Про затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А» [138]; «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [139]; «Про затвердження Порядку використання коштів, які надходять до Державного бюджету України в рамках програми Європейського Союзу, коштів міжнародних фінансових організацій та інших держав для формування фонду оплати праці державних службовців» [140]; «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців» [141]; «Про затвердження Порядку атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою» [142]; «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» [131]; «Про затвердження Порядку про службове відрядження для виконання своїх посадових

обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав» [144]. При цьому слід зазначити, що аналіз виконання плану з підготовки проектів нормативно-правових актів КМУ для реалізації Закону «Про державну службу» свідчить про те, що ряд важливих проектів постанов Уряду до цього часу не прийнято, що суттєво впливає на реалізації основних положень самого Закону;

Накази Національного агентства України з питань державної служби та інших органів виконавчої влади. Особливе місце серед джерел правового регулювання статусу НАДС відводиться нормативним наказам НАДС як центрального органу виконавчої влади, на який ст. 13 Закону «Про державну службу» покладається завдання забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, здійснення функціонального управління державною службою у державних органах. У межах своїх повноважень НАДС вправі видавати нормативно-правові акти (накази) з питань державної служби, які є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, посадовими особами місцевого самоврядування.

Аналіз нормативних актів НАДС на теперішній час (своєрідний перехідний період від Закону-1993 [41] – до Закону-2015 [43]) дозволяє виокремити нормативні накази трьох видів:

1) накази, видані до прийняття Закону-2015, які є чинним на теперішній час: від 29.11.2012 р. «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» [145], від 27.03.2014 р. «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції» [146], від 24.01.2014 р. «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» [147], від 28.12.2015 р. «Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Національному агентстві України з питань державної служби» [148], від 26.11.2015 р. «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на інформацію, розпорядником якої є Національне агентство України з питань державної служби» [149], від 21.05.2015 р. «Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі» [150];

2) накази, видані на виконання положень Закону-2015. Як свідчить аналіз цих нормативних актів, вони мають такі предметні спрямування:

а) розвитку інституту державної служби: від 03.03.2016 р. «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» [151]; від 03.03.2016 р. «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» [152]; від 12.04.2016 р. «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби» [153]; від 25.05.2016 р. «Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби» [154]; від 05.08.2016 р. «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [155]; від 26.09.2016 р. «Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби» [156]; від 20.12.2016 р. «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади» [157];

б) проходження державної служби: від 16.01.2016 р. «Про затвердження Положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби відбору виконавців державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [158]; від 03.03.2016 р. «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» [124], від 03.03.2016 р. «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами» [160]; від 22.03.2016 р. «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців» [161], від 06.04.2016 р. «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [162]; від 06.05.2016 р. «Про затвердження Переліку тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства» [163]; від 11.04.2016 р. «Про внесення змін до Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [164]; від 13.04.2016 р. «Про затвердження Порядку надання медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я» (спільний наказ НАДС та Міністерства охорони здоров'я України)» [165]; від 05.08.2016 р. «Про затвердження форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення» [166];

3) проекти наказів на виконання положень Закону-2015: «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [167].

Характеризуючи нормативно-правові акти, що визначають статус НАДС слід звернути увагу на такі два важливі акти, як: Положення про Національне агентство України з питань державної служби [71] (далі – Положення про НАДС) і Регламент Національного агентства України з питань державної служби [168] (далі – Регламент НАДС). Щодо Положення про НАДС важливо зазначити, що воно було

затверджено в 2014 р., тобто до прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 р., а після його прийняття – внесено відповідні зміни і доповнення до Регламенту НАДС.

Регламент НАДС було затверджено в 2012 р. з наступними змінами і доповненнями. На теперішній час – це чинний нормативно-правовий акт, який є практично недоступний (!!!) на офіційних сайтах Верховної Ради України і НАДС, що є досить незрозумілим, оскільки жодного грифу таємності йому не присвоєно. Більше того, у Положенні про колегію Національного агентства України з питань державної служби, затвердженого наказом НАДС 15.09.2015 р. в п. 3 передбачено, що «Колегія у своїй роботі керується Конституцією та законами України, Указами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України …, Положенням про НАДС, наказами НАДС и і цим Положенням». Жодного посилання на Регламент НАДС в Положенні про колегію немає. Тим не менше, Регламент НАДС регламентує такі важливі питання діяльності НАДС, як: основи діяльності, планування роботи; визначення повноважень керівництва та інших працівників апарату НАДС України; діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів; координацію та моніторинг діяльності територіальних органів; проведення нарад; загальні положення управління персоналом та проходження державної служби в НАДС України; прийняття на державну службу; присвоєння рангів; порядок надання відпусток; оцінку діяльності; професійне навчання персоналу; розпорядок та внутрішній режим роботи; організацію нормотворчої роботи; організацію, ведення договірної та претензійно-позовної роботи; організацію роботи зі зверненнями громадян; здійснення контролю за дотриманням законодавства про державну службу та антикорупційного законодавства; здійснення заходів із запобігання проявам корупції; залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері державної служби; видавничу діяльність; організацію здійснення контролю; організацію роботи з документами тощо. Уявляється, що такий відомчий нормативно-правовий акт, як Регламент НАДС є важливим актом визначення статусу НАДС.

Таким чином слід зазначити, що у цілому в Україні прийнято основоположні нормативно-правові акти у рамках адміністративної реформи і реформи державного управління, що визначають правовий статус НАДС у нових політико-правових реаліях. Водночас, продовжується процес адаптації підзаконних нормативно-правових актів у відповідність до новоприйнятих законів у сфері державної служби. Насамперед мова йде про правові акти КМУ і НАДС, як основних органів державного управління сферою державної служби. При цьому відзначається суттєве затягування термінів прийняття запланованих важливих нормативно-правових актів як Урядом, так і НАДС.

1.4. Характеристика завдань, принципів і функцій Національного агентства України з питань державної служби

Характеристика основних завдань НАДС безпосередньо пов'язана з основними завданнями самої державної служби і завданнями управління державною службою, які є базовими і теоретичними, і методологічними, і нормативними положеннями для НАДС. Безперечно, цьому питанню приділялася певна увага в теорії адміністративного права і науковцями досліджувалися окремі питання чи окремі аспект цієї проблематики [8, 25, 40]. Їхні наукові доробки мають важливе значення для подальших досліджень інституту державної служби у цілому, і статусу органів управління у сфері державної служби зокрема (дисертація Д.В. Балуха «Управління державною службою в Україні» [8], підручник «Публічна служба в Україні» (автори: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова) [25], монографія «Службова кар'єра у державній службі» (автор Л.Р. Біла-Тіунова) [40] тощо.

Державна служба як правова інституція ставить перед собою такі завдання: охорона конституційного ладу України; створення умов для розвитку громадянського суспільства, забезпечення вільної життєдіяльності особистості; захист прав, свобод та законних інтересів громадян; формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів; забезпечення ефективної роботи державних органів у відповідності до їхньої компетенції;

удосконалення умов державної служби і професійної діяльності державних службовців; створення і забезпечення належного функціонування системи підготовки і підвищення професійної компетентності державних службовців; забезпечення принципу гласності і прозорості у діяльності державних службовців і державних органів; дотримання законності, використання корупції та інших негативних явищ у системі державної служби.

Похідними від завдань державної служби є завдання управління у сфері державної служби, які акумулюють у собі особливості державної служби, як правового явища, і особливості державного управління, як виду державно-правової діяльності. Аналіз державної служби як публічно-правового та організаційно-процесуального інституту та чинного законодавства про державну службу дає підстави виокремити такі основні завдання управління державною службою: визначення й реалізація єдиної кадрової політики у державній службі; підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави; адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей; розвиток нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної системи державної служби; забезпечення політичної незалежності та стабільності державної служби; подальший інституційний розвиток державної служби; професіоналізація державної служби; теоретико-правове визначення статусу державного службовця; формування кадрового корпусу державних службовців; застосування інформаційних технологій в системі державної служби; підвищення відповідальності державних службовців; створення єдиної системи оцінювання державних службовців; правовий і соціальний захист державних службовців, фінансування державної служби; ведення Єдиного реєстру посад державних службовців; протидія корупції; проведення науково-теоретичних досліджень інституту державної служби.

У свою чергу, основні завдання НАДС є похідними від завдань державної служби і завдань державного управління у сфері державної служби і на відміну від названих є нормативно визначеними, зокрема у п. 3 Положення про НАДС [71]. Аналіз цих завдань дає виокремити такі:

1) *забезпечення формування і реалізація державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах*: узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції НАДС, розробка пропозицій щодо вдосконалення такого законодавства та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України та КМУ на розгляд КМУ; підготовка зауважень та пропозицій щодо прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України в установленому порядку; погодження проектів положень про центральні органи виконавчої влади в частині функціонального обстеження з метою недопущення дублювання повноважень; погодження проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, підготовка в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд КМУ, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; надання роз'яснень щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які в разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»; організація в установленому законодавством порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби;

2) *здійснення функціонального управління державною службою*:

2.1) *створення інституційних засад управління державною службою*: складення та формування переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесено до посад державних службовців; здійснення організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби;

2.2) *управління персоналом державної служби*: підготовка і подання КМУ пропозиції щодо стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; 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;

2.3) *забезпечення прозорості і гласності у державній службі*: забезпечення в установленому законодавством порядку доступу до публічної інформації, розпорядником якої є НАДС, а також розгляд запитів на інформацію; внесення в установленому порядку КМУ пропозиції щодо віднесення посад в органах місцевого самоврядування, що не визначені у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [183], а також нових посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад; веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, що після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду; формування та оновлюлення бази даних щодо вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціювання перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади; затвердження переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, за поданням керівника державної служби у відповідному органі; організація у випадках та порядку, передбачених законом, проведення спеціальної перевірки в новоутворених державних органах до прийняття рішення щодо утворення у зазначених органах структурного підрозділу, відповідального за таку перевірку; надсилання у випадках, передбачених законом, до державних органів (їх територіальних органів) запитів про перевірку відомостей щодо претендентів на посади, призначення (обрання) на які здійснюється Президентом України, Верховною Радою України або КМУ, узагальнення отриманої інформації та подання її до Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України та Секретаріату КМУ;

2.4) *створення умов для проходження державної служби*: здійснення перевірки поданих державними органами наказів (розпоряджень) про оголошення конкурсу на

зайняття вакантної посади та його умови на відповідність вимогам законодавства з питань державної служби і розміщення поданої інформації на своєму офіційному веб-сайті; забезпечення формування і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів;

2.5) *методичне забезпечення*: методична підтримка служб управління персоналом державних органів; розроблення та впровадження методик управління персоналом, проведення оцінки персоналу та забезпечення його розвитку;

2.6) *забезпечення законності у сфері державної служби*: здійснення контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» [43]: умов реалізації громадянами права на державну службу; перевірки стану дотримання в державних органах; проведення в установленому порядку службових розслідувань з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу»; розгляд в установленому порядку скарги державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу»; 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; забезпечення захисту прав державних службовців у разі зміни істотних умов служби; розгляд в установленому порядку скарги учасників конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» щодо рішень конкурсної комісії; розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю НАДС, її територіальних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

2.7) *професійне навчання і професійна підготовка*: забезпечення формування та функціонування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; сприяння розвиткові системи навчальних закладів, що надають освітні послуги з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, делегування їм повноважень з визначення змісту навчання відповідно до вимог професійних стандартів; організація та координація підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім

ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема з питань, пов'язаних із запобіганням корупції; забезпечення визначення потреб у професійному навчанні державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема у підвищенні кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, відповідно до вимог професійних стандартів; формування пропозицій щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством; здійснення конкурсного відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, укладання з ними державних контрактів та контроль їх виконання; координація навчально-методичного забезпечення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; організація розроблення освітньо-професійних програм підготовки і спеціалізації здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробка професійних програм спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погодження таких програм; здійснення моніторингу працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» за державним замовленням; організація 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 Закону України «Про державну службу»; координація в межах повноважень, передбачених законом, діяльності центрів підвищення

кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій; вивчення та узагальнення потреб, пріоритетних напрямів підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ та організацій за рахунок міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва, здійснення моніторингу використання міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва для професійного навчання зазначених категорій осіб; погодження призначення та звільнення директорів центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій;

2.8) *міжнародне співробітництво*: здійснення міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції НАДС; забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації проектів та виконання програм щодо вдосконалення державного управління та державної служби, в тому числі міжнародних, а також програм залучення міжнародної технічної допомоги в рамках виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України з питань, що належать до компетенції НАДС; координація впровадження інструментів інституціональної розбудови Twinning і TAIEX; вивчення європейського досвіду у сфері публічної служби, розробка пропозицій щодо впровадження у діяльність органів державної влади кращої міжнародної практики; підготовка пропозицій та розробка заходів щодо підвищення ефективності державного управління та державної служби, у тому числі щодо інституціонального забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС;

2.9) *інші завдання*: установлення відомчих заохочувальних відзнак та вирішення питань щодо нагородження ними державних службовців; організація відповідно до законодавства здійснення наукових досліджень і прикладних розробок з питань державної служби; здійснення управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління НАДС; внесення в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення форм державної статистичної звітності тощо.

Аналіз вищезазначених завдань свідчить про те, що НАДС фактично здійснює більш широке коло завдань, ніж його визначено у Положенні. Зокрема, саме НАДС

визначає державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування, оскільки ця служба є складовою публікної служби. Водночас, поняття «державна служба», яке використовується у нормативному обігу, не охоплює поняття «служба в органах місцевого самоврядування», про що було зазначено вище, і що, певною мірою, викликає дискусійні питання, колізії, а інколи й суперечності.

Не менш важливим для визначення структури поняття «адміністративно-правовий статус Нацдержслужби» є питання щодо принципів його діяльності. Не вдаючись до комплексного дослідження етимології категорії «принцип», оскільки цьому питанню було присвячено достатньо наукових доробок в теорії права, все ж таки слід зазначити, що в юридичній науці принципи визначаються, як: 1) вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш характерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи [67, с. 197]; 2) вимоги, які: а) є обов'язковими для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають відношення до державної служби; б) поширюються на всі види державної служби і є загальними в рамках державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, з яких складається зміст державної служби.

Варто погодитися з тим, що принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [8].

Слід зазначити, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо. Як і завдання принципи державної служби нерозривно пов'язані з принципами адміністративного права й принципами державного управління. Більше того, значною мірою вони є похідними від останніх, оскільки відображають найбільш суттєві сторони організації й діяльності державних органів. Водночас, вони також впливають на розвиток та удосконалення принципів як адміністративного права, так і державного

управління. Отже, принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які визначають основні напрямки реалізації завдань, цілей і функцій державної служби, її організацію і функціонування, правовий статус державних службовців [8, с. 39-40].

Принципи державної служби закріплюються у Конституції України, Законі «Про державну службу» (ст. 3) [43] та інших нормативно-правових актах. Єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає. Вони є досить різноманітними, багаточисельними і взаємообумовленими один одним. Стаття 3 Закону «Про державну службу» визначає, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах, як принцип:

верховенства права. Слід зазначити, що принцип верховенства права останнім часом передбачається рядом законодавчих актів як основоположна ідея функціонування певної суспільно-правової інституції [КАС України (ст. 8) [169], Закони України: «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3) [72], «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) [73] тощо]. Водночас, у жодному із цих законодавчих актів не визначено поняття принципу «верховенство права», що свідчить про неоднозначність і складність цього завдання. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [170] *верховенство права* – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення у Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може

бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. Європейський суд з прав людини, який діє на підставі Європейської Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, надаючи тлумачення принципу верховенства права, визначає такі вимоги, що випливають із цього принципу:

а) якість закону. Важливо зазначити, що під законом у цьому випадку розуміється правова норма. Насамперед, закон повинен бути доступним особі (однозначним, зрозумілим, чітким), прийнятим з отриманням установленої процедури;

б) захист від свавілля. Має бути створений дієвий механізм забезпечення прав і свобод особи від незаконного посягання органів публічної влади. Насамперед, мова йде про створення системи органів судового контролю і судового захисту, яка має забезпечити об'єктивний незалежний безсторонній захист особи на підставі визначеної правової процедури;

в) доступ до суду. Ця вимога є логічним продовженням попередньої і її забезпеченням. Вона означає, що кожна особа має однакове право на звернення до незалежного суду, право на захист у судовому порядку, право на позов, право на прийняття законного судового рішення. Ніхто не вправі вмішуватися у здійснення правосуддя;

г) юридична визначеність. Ця вимога найбільше проявляється у постановці обов'язкового судового рішення, яке: а) не може бути відмінено жодним державним органом, окрім у встановленому законом порядку; б) у разі вступу його в законну силу має обов'язковий характер незалежно від особи (юридичної або фізичної), якої воно стосується; в) за будь-яке перешкоджання у його виконанні, затриманні виконання або позбавленні юридичної сили передбачається юридична відповідальність;

д) невтручання законодавчої влади у здійснення правосуддя. Законодавча влада в особі Верховної Ради України, як і власне інші юридичні та фізичні особи, невправі втручатися у здійснення правосуддя з метою досягнення певного судового рішення;

законності. Цей принцип є загальним принципом діяльності державних органів. Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «… дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя …». Законність державної служби знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті у межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із стримувань від порушення цього принципу є передбачення щодо державних службовців низки обмежень, яких спрямовано на забезпечення саме законності у діяльності державних органів у цілому, і діяльності державної служби, зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу. Попри це, реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України і ст. 12 цього Закону не передбачили права на відмову від виконання незаконного розпорядження чи наказу. Цей конституційний постулат, у першу чергу, стосується державних службовців;

професіоналізму. Цей принцип дещо відрізняється від принципу професіоналізму і компетентності, якого було передбачено у Законі «Про державну службу» (1993) [41], але ця відмінність, у переважній більшості, полягає в самій назві, а не в змістовному навантаженні, оскільки Закон «Про державну службу» (2015) [43] передбачив визначення поняття «професіоналізм» через «компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків». Таким чином, принцип професіоналізму є комплексним за своїм змістом і включає в себе чинники, різні за своєю сутністю. Професіоналізм випливає зі змісту ст. 1 цього Закону, згідно з якою державна

служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, що набуваються і підтримуються в результаті систематичної і безперервної освіти. В юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке і всебічне знання і володіння практичними навичками у певній галузі суспільної діяльності. У свою чергу, сутність поняття «компетентність» полягає у знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні й оволодінні передовим досвідом. Отже, професіоналізм зобов'язує державного службовця: бути постійно готовими до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки і права, повною мірою і якісно здійснювати функції і повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами і процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну і спеціальну професійну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби. Важливим є те, щоб державним службовцям було створено належні умови для підвищення ними своєї професійної кваліфікації і належного виконання службових обов'язків, тобто для реалізації принципу професіоналізму. У зв'язку із цим, державні органи та їхні керівники зобов'язані: на нормативному рівні чітко визначати компетенцію державного органу та його структурних підрозділів; затверджувати посадові інструкції для кожного державного службовця; підтримувати професіоналізм і компетентність кадрів; створювати умови для стійкої службової діяльності; забезпечувати плідне співробітництво в апараті державних органів молодих державних службовців та державних службовців зі стажем;

*патріотизму***.** Він випливає із ст. 3 Конституції України, яка встановила, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». *Патріотизм* – це любов, відданість та вірне служіння Українському народові. Він, перш за все, знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця «… вірно служити Українському народу, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави …». Стаття 8 Конституції України передбачає принцип верховенства права, реалізація

якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації й захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. Це означає, що вся діяльність державної служби має бути спрямованою на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Служіння інтересам народу є можливим лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне додержання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним з елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання громадянам органами виконавчої влади «адміністративних послуг». Сама назва говорить про те, що держава в особі державних органів через державних службовців служить людині в реалізації нею свого права чи законного інтересу;

доброчесності. Цей принцип є новітнім для державної служби і його буквальне значення становлять моральна якість і чеснота. Однак його змістовне навантаження є суттєво ширшим і в узагальненому вигляді це: патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби цей принцип, насамперед, полягає в 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 цей принцип обумовлений необхідністю викорінення із сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції;

ефективності. Він також є новітнім для державної служби, оскільки він не передбачався ні Законом «Про державну службу» (1993) [41], ні Законом «Про державну службу» (2011) [42]. Його сутність визначає ст. 4 Закону – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. Слід зазначити, що ефективність – це управлінське поняття, що співвідносить результат діяльності з наміченими цілями. Розрізняють декілька видів ефективності:

функціональна – розраховується як відношення результату до цілей; економічна (затратна) – оцінює результат із погляду оптимальності використання ресурсів та є відношенням результату до затрат; соціальна (потрібнісна) – розкриває результати функціонування системи державного управління щодо основних потреб суспільства та має комплексний характер. Ефективність державного управління – це досягнення певної соціальної мети в результаті діяльності органу влади, його структурного підрозділу чи окремого управлінця за максимально можливої економії суспільної праці. Під час оцінки результативності та ефективності державного управління мають порівнюватися цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які детерміновані суспільством; реалізовані цілі з одержаними результатами; результати з суспільними потребами; суспільні витрати з результатами державного управління; можливості державного управління зі ступенем їх реального використання. У теорії державної служби прийнято вважати, що ефективність державної служби – це властивість управлінських дій, рішень, поведінки, що відображує міру того, наскільки ці дії приводять до бажаного результату. Оцінка тих або інших дій державної служби та їх ефективності залежить насамперед від критеріїв оцінювання. Ефективність державної служби залежить від: системи державної служби; стану правового регулювання державної служби; кадрової політики у державні й службі; результативності діяльності державних службовців; фінансування державної служби. Слід зазначити, що критеріями оцінки ефективності державної служби є: 1) виконання завдань і функцій державної служби; 2) надання адміністративних (управлінських) послуг; 3) спрямованість на інновації; 4) реалізація антикорупційної політики;

забезпечення рівного доступу до державної служби. Цей принцип закріплено у ст. 38 Конституції України, в якій передбачено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» та в ст. 19 Закону «Про державну службу» [43], згідно з якою «право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно відповідний ступінь вищої освіти». При цьому забороняються будь-які форми дискримінації щодо прийняття на державну службу, визначені законодавством. Окрім цього, цим Законом чітко регламентується перелік

підстав, які можуть бути обмеженнями при вступі на державну службу: досягнення шістдесятип'ятирічного віку; визнання недієздатною або обмежено дієздатною; судимість за вчинення умисного злочину, яка є непогашеною або незнятою в установленому законом порядку; позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або обіймати відповідні посади; накладення адміністративного стягнення за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; громадянство іншої держави; непроходження спеціальної перевірки або не надання згоди на її проведення; підпадання під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади». Окрім цього, не допускається призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким родичам, або яким будуть прямо підпорядковані близькі родичі. Уперше в Законі передбачено і реалізацію цього принципу у ст. 11 «Захист права на державну службу» цього Закону;

політичної неупередженості. Цей принцип не передбачався у попередньому Законі «Про державну службу» (1993) [41]. Водночас, ряд законів, які регулюють окремі види державної служби передбачають принцип безпартійності («Про прокуратуру» [92], «Про Національну поліцію» [92] тощо). Принцип політичної неупередженості державної служби, в цілому, і державного службовця, зокрема, обумовлюється ст.ст. 35 (свобода совісті) і 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України. У Законі принцип політичної неупередженості вперше передбачений щодо адміністративних державних службовців і спрямований на забезпечення ефективності й дієвості державної служби. Слід мати на увазі, що *політична неупередженість* – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцю слід уникати демонстрації у будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків. Принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцю: а) використовувати своє службове становище,

майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі у таких дебатах вимагає виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, у тому числі передвиборчу, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків. Принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, оскільки перший надає можливість державному службовцю бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії. Однак, слід мати на увазі, що можна й не бути членом політичної партії, але захищати її інтереси при виконанні своїх посадових обов'язків, тобто принцип безпартійності не забезпечує партійної неупередженості державного службовця. Принцип політичної неупередженості має на меті захищати державних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади. Водночас, принцип політичної неупередженості також захищає державних службовців від втрат займаних посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не має відношення до його державно-службової діяльності. Для забезпечення принципу політичної неупередженості важливе практичне значення має чітке розмежування понять «державний службовець» і «державний політичний діяч»;

прозорості діяльності [принцип гласності відповідно до Закону «Про державну службу» (1993)]. Він передбачає доступність управлінської діяльності для громадян, відкритість функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, суспільний і судовий контроль щодо дотримання державними службовцями конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян. У контексті інституту державної служби принцип прозорості має прояв у відкритості інформації про діяльність державного службовця, окрім випадків, визначених чинним законодавством. Прозорість у діяльності державних службовців передбачає можливість

будь-якої заінтересованої особи отримати у визначеному законодавством порядку від органу публічної влади або окремого публічного службовця інформацію про його діяльність та рішення, за винятком інформації, доступ до якої відповідно до закону є обмеженим. Вона забезпечується шляхом: а) оприлюднення у засобах масової інформації або в інший спосіб проектів нормативно-правових актів, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального характеру; б) забезпечення вільного доступу до інформації довідкового характеру; в) забезпечення можливості звернення до державного органу або окремого державного службовця із зверненням про надання відповідної інформації. У рамках цього принципу державному службовцю забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію. Натомість, державний службовець повинен з повагою ставитися до діяльності представвників ЗМІ, пов'язаної з інформуванням суспільства про діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також подавати їм, у встановлених законами випадках і порядку, достовірну інформацію та сприяти її отриманню, якщо така інформація не є таємною чи конфіденційною;

стабільності державної служби. Він є новітнім для інституту державної служби і його сутність полягає у тому, що: 1) державні службовці безстроково призначаються на посади державної служби; 2) персонал державної служби є незалежним від змін політичного керівництва держави та державних органів. Саме з цією метою в структурі міністерств передбачено посаду заступника міністра - керівника апарату міністерства, який є державним службовцем, я який здійснює керівництво державними службовцями міністерства. Відставка міністра не тягне за собою звільнення державних службовців міністерства (ст. 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [73]). 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.

Важливо зазначити, що окрім ст. 3 Закону «Про державну службу» [43], принципи державної служби передбачені також в інших статях Конституції України і Законі України «Про державну службу», зокрема: ст.ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність.

Адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу та подальше удосконалення чинного законодавства про державну службу, подальший розвиток державної служби в нових політико-правових реаліях з урахуванням реформування системи державного управління дають підстави вважати, що з метою досягнення належного функціонування НАДС, її діяльність має будуватися на принципах:

1) верховенства права, зокрема як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості;

2) законності, як діяльності НАДС на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України. Особливого значення цей принцип набуває з огляду на ті повноваження, якими наділена НАДС щодо контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері державної служби;

3) відкритості, як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення НАДС, а також надання публічної інформації на вимогу громадян. Цей принцип набув особливого значення із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» [171]. Цей принцип гарантується: обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; здійсненням парламентського, громадського та

державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Відкритість забезпечується двома шляхами: систематичного та оперативного оприлюднення інформації – в офіційних друкованих виданнях: на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; у будь-який інший спосіб – надання інформації за запитами на інформацію;

4) неупередженості, як обов'язку НАДС та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та вживати заходів щодо його подолання. Принцип неупередженості тісно пов'язаний із таким принципом державної служби, як «політична неупередженість державного службовця». Окрім зазначеного, одним з важливих гарантів реалізації принципу неупередженості є Закон «Про запобігання корупції» [143], який визначає, що: а) потенційний конфлікт інтересів – наявність у 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; б) реальний конфлікт інтересів – 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;

5) ефективності, як обов'язку НАДС забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів. Прийняття НАДС актів управління, визначення основних напрямків державної політики у сфері державної служби, здійснення інших юридичних дій має бути спрямовано на досягнення відповідного результату, зокрема: 1) встановлення єдиних стандартів прийняття на державну службу та формування особистої, професійної, економічної та суспільної мотивації вступу до державної служби та просування по службі; 2) зміцнення сталості державного управління за рахунок розмежування політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади; 3) побудова системи оцінювання та розвитку персоналу на державній службі;

4) наближення змісту підготовки фахівців у сфері державного управління до реальних потреб; 5) створення системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців, формування системи етичних цінностей державної служби; 6) підвищення соціального та матеріального статусу державного службовця, у тому числі гарантування рівня оплати праці, що забезпечує йому гідний рівень життя;

6) підконтрольності, як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю НАДС, у тому числі судового. НАДС – це центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, який у своїй діяльності підконтрольний КМУ, відповідному Міністру КМУ. Акти управління, прийняті НАДС, які суперечать чинному законодавству, можуть бути відмінені КМУ. Окрім зазначеного контролю, за діяльністю НАДС здійснюється й судовий контроль відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [169]. Так, спори з приводу прийняття на публічну службу, її проходження і звільнення з публічної служби належать до юрисдикції адміністративного суду;

7) відповідальності, як обов'язку НАДС нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність. Посадові особи НАДС несуть юридичну відповідальність за виконання своїх посадових обов'язків: дисциплінарну, адміністративну, кримінальну.

В адміністративно-правовій науці прийнято вважати, що функції – це: а) самостійна складова змісту управлінської діяльності; б) елемент адміністративно-правового статусу; в) основні напрямки діяльності суб'єкта державного управління; г) державний вплив на об'єкт управління; д) вид взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління. При цьому, науковці вкладають у це поняття різне змістовне навантаження. Так, І.Л. Бачило вважає, що функції управління характеризують спроможність суб'єкта управління виконувати відповідні дії. При цьому кожна функція включає низку послідових дій і операцій, які самі по собі також є функціями, але менш загального характеру [84, с. 64]. На думку Г.В. Атаманчука, функції управління – це види владних, цілеорганізуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси [172, с. 72]. Ю.М. Старілов під основними функціями державної служби розуміє «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість види

взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості і впорядкованості у сфері державного управління» [88, с. 190]. В.В. Волошина та К.О. Титов під функціями, що здійснюються державною службою, розуміють основні, головні напрями діяльності держапарату. «Їх можна поділити на загальні і специфічні» [173, с. 27]. В. В. Волошина виокремлює ще одну групу (вид) функцій державної служби в Російській Федерації – допоміжні (факультативні) [173, с. 12-13].

Не заперечуючи, в цілому, проти зазначених точок зору і враховуючи їх при дослідженні правового статусу НАДС, важливо зазначити, що у цьому дослідженні функції розглядатимуться у розумінні їх як основних напрямків діяльності спеціальних органів управління державною службою.

Насамперед слід звернути увагу на те, що функції НАДС є похідними від функцій державного управління та функцій державної служби. Водночас слід зазначити, що функції управління державною службою не є результатом автоматичного поєднання перших і других [8, с. 37]. Так, в адміністративно-правовій науці традиційно виокремлюють такі функції державного управління, як: прогнозування, планування, організаційне проектування, регулювання, керівництво, координація, організація, реорганізація, раціоналізація, контроль, кадрове забезпечення, фінансування, стимулювання тощо [26]. У свою чергу, основними функціями державної служби є: інформаційне забезпечення, прогнозування й моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік, надання управлінських послуг, надання методичних рекомендацій тощо. Безперечним є той факт, що функції державного управління та функції державної служби у більшості випадків співпадають, оскільки державна служба є складовою державного управління. Їхній аналіз щодо управління державною службою дає підстави виокремити цілу низку функцій, які можна класифікувати на три групи:

1) основні (загальні), властиві для будь-якої управлінської діяльності: планування; регулювання; розпорядження; нормативно-правова; організаційна; кадрова; контрольна; фінансова; соціальна;

2) спеціальні, тобто такі, що є характерними для окремих видів управлінської діяльності. Серед спеціальних функцій управління державною службою слід виокремити такі: а) прогнозування: суб'єкт управління повинен своєчасно визначати потреби державної служби у нормативно-правовому, організаційному, кадровому, інформаційному, фінансовому та іншому її забезпеченні; б) планування: ця функція набуває особливого значення для подальшого становлення та розвитку авторитетної, стабільної та професійної державної служби; в) кадрова: підготовка та залучення молоді до державної служби; розроблення і впровадження механізму оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади державних службовців; заміщення посад державних службовців професійно підготовленими, висококва-ліфікованими фахівцями; дотримання державними службовцями норм і правил у межах посадових повноважень; удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; оновлення державних стандартів і змісту професійного навчання; поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій тощо; є обов'язковою умовою адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС; г) мотивація: заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів; встановлення рівня оплати праці, що стимулюватиме залучення висококваліфікованих фахівців на державну службу і запобігатиме відпливу професіоналів, сприятиме сумлінній, високопродуктивній праці; д) інформаційно-аналітична: розширення доступу до інформації щодо вакантних посад державних службовців, результатів контролю за дотриманням порядку проходження державної служби, державної статистичної звітності з питань державної служби; забезпечення функціонування інформаційної системи з питань професійного навчання, добору кадрів та обліку проходження державної служби;

3) допоміжні, які мають на меті забезпечення реалізації основних та спеціальних функцій управління державною службою (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо) [8].

Характеристика вищеназваних функцій державного управління має прояв і в діяльності НАДС. Насамперед слід відмітити, що основні (загальні) функції державного управління, які властиві для будь-якої управлінської діяльності, характерні й для НАДС, зокрема: планування; регулювання; розпорядження; нормативно-правова; організаційна; кадрова; контрольна; фінансова; соціальна.

Аналіз основних завдань і принципів функціонування НАДС дає підстави виокремити такі спеціальні функції його діяльності.

1. Формування та реалізація державної політики у сфері державної служби. Однією із важливих функцій НАДС є формування та реалізація державної політики у сфері державної служби. Саме так визначає поняття «державна служба» законодавець у ст. 1 Закону про «Державну службу» [43]. Як уявляється, формування державної політики передбачає насамперед аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовка пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм (тобто: директивний документ, що містить завдання і заходи, спрямовані на комплексне вирішення пріоритетних завдань; деталізований план певної діяльності, досягнення окремих цілей; вирішення певної проблеми), концепцій (це провідна ідея, точка зору на певне явище), стратегій (загальний, недеталізований план певної діяльності, який охоплює тривалий період, спосіб досягнення складної мети), проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів. При цьому слід зазначити, що поняття «аналіз державної політики» – це аргументація причин та наслідків державної політики. Він може здійснюватися на загальнодержавному рівні (держава); галузевому рівні – (транспорт, агропромисловий комплекс, зв'язок тощо); регіональний рівень [регіон (південний, західний тощо), область, район тощо].

Одним із важливих напрямків реалізації завдань та виконання функцій НАДС, які покладаються на державного службовця, є підготовка пропозицій щодо формування державної політики. Відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України визначення основ внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а значить до повноважень народних депутатів. Таким чином, саме народні депутати визначають основи внутрішньої і зовнішньої державної

політики, тобто здійснюють політичну діяльність, що дає підстави віднести посади, які вони заміщають, до політичних посад. Водночас, формування державної політики здійснюється на підставі певних пропозицій, проектів, програм тощо, розробка яких покладається на всі державні органи відповідно до предмета відання. Найчастіше, саме на органи виконавчої влади покладається завдання розробки пропозицій щодо формування державної політики у певній сфері або галузі суспільного життя. Виконавцями цих завдань якраз і є державні службовці. Так, відповідно до п. 2 ст. 1 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [73] міністерства забезпечують формування державної політики в одній або декількох сферах суспільного життя шляхом: а) визначення пріоритетних напрямків розвитку відповідної галузі; б) підготовки національних програм розвитку відповідної галузі та організації її виконання.

Однією з важливих функцій НАДС є розроблення та експертиза проектів програм, концепцій, стратегій, законів та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів у сфері державної служби. Як правило, експертиза проектів нормативно-правових актів здійснюється за дорученням вищого державного органу тим державним органом, до відання якого віднесено питання, що регулюються у проекті. Основною метою експертизи є визначення правомірності та законності проекту нормативно-правового акта, його відповідність тим вимогам, які пред'являються до таких актів. Окрім зазначеного, експертизу проектів нормативно-правових актів спрямовано на визначення доцільності, ефективності та необхідності його прийняття. На відміну від експертизи, редагування проекту нормативно-правового акта полягає у його внутрішній обробці, тобто в роботі з проектом щодо його визначеності, чіткості, конкретності, грамотності тощо. Реалізацію державної політики покладено на всі державні органи, у тому числі й на НАДС, і вона є можливою як безпосередньо нею органом, так і опосередковано, коли НАДС у межах своєї компетенції надає відповідні владні розпорядження іншим, підпоряд-кованим йому державним органам щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби.

2. *Законотворча і нормотворча діяльність*. Одним з найважливіших напрямків діяльності НАДС є її законотворча і нормотворча діяльність, яка здійснюється

відповідно до Закону України «Про державну службу» [43], Положення про НАДС [71], Регламенту НАДС [168]. Законотворча діяльність здійснюється НАДС відповідно до доручень Президента України і КМУ щодо питань державної політики у сфері державної служби і здійснення функціонального управління державною службою. Нормотворча діяльність є правовою формою реалізації повноважень НАДС щодо управління у сфері державної служби, визначених, насамперед, Законом України «Про державну службу» щодо: а) прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах; б) забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті; в) розробки і внесення на розгляд КМУ проектів нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті; г) розробки, координації і контролю здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті; д) здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті; ж) організації навчання і професійної підготовки державних службовців державних органів та їх апарату; з) контролю за дотриманням визначених законодавством умов реалізації громадянами права на державну службу; і) організації, координації та забезпечення умови для розвитку наукових досліджень з питань державної служби. Більш детально ця функція розглядається у підрозділі 2.2.

2. *Адаптація державної служби до стандартів ЄС*. Наближення державної служби України до загальноприйнятих засад для країн – членів ЄС набуває особливо актуального значення особливо у контексті її вступу до ЄС. Слід зазначити, що інститут державної служби в Україні має певні проблеми (незважаючи на прийняття Закону «Про державну службу» [43], які потребують подальшого вирішення, у тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС. Зокрема, це стосується:

а) *забезпечення політичної неупередженості державної служби, недопущення суміщення політичних та адміністративних повноважень у межах однієї посади*. І хоча зроблено значні кроки у напрямку ліквідації цієї проблеми на законодавчому рівні (розмежування на законодавчому рівні політичних і адміністративних посад; запровадження принципів політичної неупередженості і прозорості державної служби;

повне підпорядкування державної служби КМУ, запровадження посад державного секретаря міністерства, керівника державної служби державного органу, тощо), мають місце суттєві прогалини щодо остаточного вирішення цього питання. Насамперед вони стосуються зволікань щодо прийняття необхідних підзаконних нормативно-правових актів (КМУ, НАДС), спрямованих на забезпечення політичної неупередженості державної служби;

б) *підвищення ефективності системи управління державною службою*. Безперечно, це питання є одним із основоположних у реформуванні управління цією сферою. Так, Законом-2015: змінено підпорядкування органів управління у сфері державної служби КМУ, що є цілком правомірним і таким, що відповідає європейським стандартам; передбачено створення такого колегіального органу, як Комісія з питань вищого корпусу державної служби; введено посаду керівника державної служби у державному органі і створено службу управління персоналу державного органу. Водночас, ряд питань взаємодії НАДС з державними органами до цих пір залишаються не урегульованими. Більш детально це питання досліджується у розділі 2;

в) *єдиної системи оцінювання діяльності державних службовців*. Ефективність державної служби насамперед залежить від професійної компетентності державних службовців, результативності їхньої діяльності. Важливе значення має запровадження дієвої системи оцінювання результатів діяльності державних службовців, особливо з урахуванням відміни такого інституту, як атестація державних адміністративних службовців. На законодавчому рівні це питання знайшло своє вирішення. Однак, на теперішній час є ряд питань щодо запровадження інституту оцінювання діяльності державних службовців, насамперед, відсутність відповідних підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують порядок, процедуру і критерії оцінювання, підготовку який покладено на КМУ і НАДС;

г) *оплати праці і соціально-побутового забезпечення*. Це питання залишається одним із найменш урегульованим і вирішеним. У Законі-2015 передбачено нову оплату праці державних службовців у відповідності до стандартів ЄС, однак реалізація цього положення залишається незадовільною. Так, матеріальний рівень державних

службовців є досить низьким, що створює суттєві проблеми щодо забезпечення державної служби висококваліфікованими фахівцями;

д) *професійної етики державних службовців*. Досягнення ефективності діяльності державних службовців є можливим тільки за умови чіткого правового регулювання професійної етики державного службовця. З цього приводу слід зазначити, що в Україні були певні напрацювання з цього питання, зокрема було затверджено Загальні правила поведінки державного службовця [159]. Водночас, як уявляється, такий відомчий підхід до нормативно-правового вирішення питання про професійну етику є тимчасовим і недостатньо дієвим. З огляду на важливість питання професійної етики державного службовця, це питання має вирішуватися на рівні законодавчого акта – Кодексу професійної етики державних службовців. На теперішній час у контексті Закону-2015 затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [155]. Безперечно, цей нормативний акт більшою мірою відповідає сучасному інституту державної служби, оскільки він, по-перше, стосується не «правил поведінки», а «правил етичної поведінки», по-друге, поширюється і на державних службовців, і на посадових осіб місцевого самоврядування. Однак, регламентація професійної етики все ж таки має відбуватися на рівні законодавчого акта, а прийняття підзаконного нормативного акта, та ще й наказу НАДС, а не постанови КМУ, суттєво знижує рівень цього важливого інституту державної служби. Більше того, виникає одна із колізій, пов'язана з юридичною відповідальністю державного службовця за порушення правил професійної етики державного службовця: фактична підстава юридичної відповідальності може передбачатися тільки законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом. Таким чином, порушення названих Правил не може бути підставою для притягнення державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування до юридичної відповідальності;

ж) *системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців*. Створення істинно проєвропейської державної служби є неможливим без запровадження сучасного прозорого механізму професійного добору державних службовців, їх призначення на посади та просування по державній службі.

У Законі-2015 цьому питанню приділено певна уваги, що привели до кардинальної зміни підходів з цих питань: по-перше, запроваджено зрозумілу, просту і про європейську класифікацію посад державної служби і спеціальні вимоги до осіб, що претендують на них; по-друге, запроваджено, у переважній більшості випадків, конкурсний відбір для зайняття вакантної посади державної служби і чітко визначений перелік обставин, за яких конкурс не проводиться (який зведено до мінімуму) [128]; по-третє, створено механізм забезпечення абсолютної прозорості конкурсного добору на вакантні посади державної служби [125, 126, 128, 138, 142, 153, 162, 163]; по-четверте, створено механізм забезпечення просування державного службовця по державній службі: а) зменшено кількість рангів і визначено співвідношення рангів державної служби з рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями [130]; б) запроваджено адміністративно-правове регулювання: випробування при призначенні на посаду; переведення державних службовців; зміни істотних умов державної служби. Водночас, до теперішнього часу не введено в дію інститут оцінювання результатів службової діяльності державного службовця із-за відсутності відповідного нормативного регулювання його порядку і процедури.

3. *Професійна підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування*. Побудова професійної, авторитетної і ефективної державної служби потребує створення сучасної системи професійної підготовки державних службовців у відповідності до вимог європейських стандартів. Закон-2015 визначив основи запровадження відповідного механізму, який має отримати чітке нормативно-правове визначення у підзаконних актах КМУ і НАДС. У контексті зазначеного уже зроблено певні кроки щодо створення правових засад реалізації механізму професійної підготовки, зокрема щодо: а) забезпечення вимоги щодо володіння державною мовою [43, 142]; б) підвищення рівня кваліфікації державних службовців [121-124, 137-139, 141, 146, 162, 184-186]; в) запровадження секторального підходу до організації навчання державних службовців: визначення змісту навчання з урахуванням позитивного досвіду європейських країн щодо реформування публічного управління; формування цільової аудиторії на основі компетентнісного підходу в контексті Угоди про асоціацію; забезпе-

чення процесу навчання висококваліфікованими викладацьки-ми кадрами (наукові та науково-педагогічні працівники, тренери та практики); забезпечення координації роботи з підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції [137, 141, 146, 158]. Водночас слід зазначити, що аналіз організаційних і правових засад функціонування професійного навчання державних службовців, дієвості процесу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування свідчить про ряд недоліків, які суттєво впливають на ефективність функціонування державної служби в цілому, професіоналізму і компетентності державних службовців, зокрема: а) воно не забезпечує підготовку професіоналів у сфері державного управління та місцевого самоврядування, не спрямоване на формування службовця нової формації, не виконує виховної функції; б) воно не стало органічною складовою державного управління та місцевого самоврядування, інститутом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, не забезпечує результативність їх діяльності через розвиток інтелектуального потенціалу працівників, не охоплює всіх службовців, особливо навчанням перед участю в конкурсі на заміщення посади та після призначення на посаду; в) його зміст, організація та форми не відповідають сучасній парадигмі державного управління та місцевого самоврядування – надання управлінських послуг особі, громадянину та населенню з необхідною якістю за змістом і терміном; г) науково-педагогічні та наукові працівники закладів професійного навчання відірвані від діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; д) суб'єкти професійного навчання мають різний організаційно-правовий статус і різну підпорядкованість, що не забезпечує результатгтивного й ефективного їхнього функціонування; ж) відсутні унормовані механізми та процедури залучення молоді до навчання за спеціальностями, спрямованими на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, відбору претендентів на адміністративні посади – випускників вищих навчальних закладів I – II рівнів акредитації до навчання в закладах професійного навчання з подальшим працевлаштуванням на службу.

4. *Запобігання проявам корупції*. Цей напрямок діяльності НАДС залишається одним із пріоритетних і набуває особливо значення у контексті удосконалення чинного законодавства про боротьбу з корупцією. З метою запобігання проявам корупції у державній службі та на виконання вимог чинного законодавства НАДС прийнято ряд нормативно-правових актів з питань запобігання проявам корупції у сфері державної служби: «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 реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення» [145]; «Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби» [156]; «Про затвердження Переліку тестових питань на перевірку знань Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства» [163]; «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції» [146] тощо.

5. *Функціонування системи управління якістю*. НАДС перше серед центральних органів виконавчої влади запровадило систему управління якістю ДСТУ ISO 9001:2000 [176, 177]. Впровадження системи управління якістю в органі державної влади дає можливість: а) покращити якість послуг, які надаються населенню та іншим категоріям споживачів, забезпечити їх стабільний рівень; б) підвищити ефективність використання бюджетних коштів; в) збільшити прозорість діяльності та рішень, що приймаються, як для населення, так і для вищих органів державної влади; г) збільшити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок кращої організації його роботи; д) підвищити керованість роботи, можливість управління нею та її удосконалення.

Основним результатом запровадження системи управління якістю у НАДС є зміна способу дій та мислення працівників НАДС, яке на теперішній час спрямоване не лише на формальне виконання посадових обов'язків та поточних завдань, а на

прагнення якісно задовольнити очікування споживачів послуг НАДС. Одним з пріоритетних напрямків функціонування НАДС є удосконалення системи управління якістю НАДС, її територіальних органів і підвідомчих установ. Основним документом системи управління якістю є Настанова з якості Головного управління державної служби України [178] (далі – Настанова), яку розроблено відповідно до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001:2000, Положення про НАДС [71], Регламент НАДС [168], Положення про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [179], Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [180], Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі [150].

Сфера застосування системи управління якістю поширюється на надання послуг державного управління загального характеру центральним апаратом, територіальними органами та підвідомчими установами НАДС, а виконання її вимог є обов'язковим для всіх структурних підрозділів, територіальних органів та підвідомчих установ НАДС.

Настанова передбачає, насамперед, перелік послуг, що надаються центральним апаратом, територіальними органами та підвідомчими установами НАДС, серед яких слід виокремити: надання відповідей на звернення громадян, листи організацій та установ у межах компетенції НАДС; проведення службових розслідувань; надання допомоги у вирішенні питань щодо поліпшення житлових умов державних службовців; нагородження відомчими заохочувальними відзнаками державних службовців; надання консультацій та довідок щодо локальних версій системи «Картка» органам державної влади; консультативне та методичне забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; організація видання та розповсюдження «Вісника державної служби України»; організація підготовки магістрів у галузі знань «Державне управління»; створення умов для перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування; організація проведення комунікативних заходів з питань державної служби; проведення перевірок щодо

дотримання законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також фактів порушення етики поведінки державних службовців; формування та ведення реєстру посад державних службовців і надання необхідної інформації з реєстру; формування та ведення переліку державних органів, посади керівників і спеціалістів яких віднесено до категорій посад державних службовців, та інформації про правову основу їх організації і розвитку; попередній розгляд та підготовка висновків щодо призначення на посади та звільнення з посад окремих категорій державних службовців; підготовка звітів, аналітичних та інформаційних довідок; підготовка аналітичних та інформаційних довідок щодо підвищення ефективності державної служби, включаючи підготовку пропозицій для Кабінету Міністрів України щодо підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади за результатами їх функціонального обстеження; внесення пропозицій щодо присвоєння рангів державним службовцям; погодження продовження терміну перебування на державній службі; розробка та участь у розробці нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні; організація підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії в рамках TAIEX, а також надання особливостей застосування роз'яснень щодо відповідного плану; організаційне та методичне забезпечення використання в Україні інституціонального інструменту SIGMA; методичне й організаційне супроводження діяльності груп аналізу політики; організація проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, ведення Реєстру державних та адміністративних послуг та підготовка пропозицій щодо оптимізації їх структури та системи; організація проведення наукових досліджень і прикладних розробок у сфері державної служби та її адаптації до стандартів Європейського Союзу тощо.

Окрім переліку управлінських послуг, Настанова передбачає перелік процесів управління якістю, який становлять: стратегічний аналіз і планування; моніторинг діяльності та удосконалення; впровадження нових послуг; Консультації з громадськістю; інформування громадськості; управління персоналом Головдерж-служби (тепер - НАДС) та її територіальних підрозділів; управління фінансовими

ресурсами; Міжнародне співробітництво; управління інфраструктурою; вивчення очікувань споживачів; супроводження веб-сайтів і надання інформації з них; управління інформаційними ресурсами, засобами їх зберігання та передачі; координація діяльності територіальних органів НАДС; виконання актів і доручень Президента України і КМУ, НАДС; розгляд звернень громадян, листів установ та організацій з питань проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; розгляд депутатських запитів та звернень тощо.

6. *Міжнародне співробітництво*. Побудова в Україні ефективної системи державного управління та державної служби, яка задовольняла б потреби країни та відповідала б сучасним стандартам, вимагає постійного пошуку нових методик, вивчення кращих світових практик, аналізу іноземного досвіду. Заради цієї мети НАДС велику увагу приділяє розвитку міжнародного співробітництва, налагодженню співробітництва з іноземними партнерами.

Одним із пріоритетних напрямів безпекової політики України є розвиток конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору (Північноатлантичний альянс, НАТО). В його основі лежить протидія сучасним безпековим викликам і загрозам, а також досягнення Україною провідних стандартів розвитку та обороноздатності. Активний політичний діалог України з Північноатлантичним альянсом забезпечується шляхом двосторонніх контактів на всіх рівнях включно з міжпарламентським виміром. Провідну роль у поглибленні цього діалогу відіграє Комісія Україна – НАТО (далі – КУН), створена в 1997 р. на виконання положень Хартії про особливе партнерство. З 2009 р., відповідно до Декларації про доповнення Хартії, під егідою КУН розробляються Річні національні програми співробітництва Україна – НАТО. Відповідно до рішення шостого засідання Комісії з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору НАДС визначено національним координатором та основним виконавцем заходів з виконання Програми Україна – НАТО з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки та оборони України. НАДС, як національний координатор Програми професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки і оборони відповідає за виконання низки заходів, спрямованих на підготовку фахівців з питань

співробітництва України з НАТО, зокрема: а) проведення на постійній основі засідань координаційної групи з питань реалізації програми; б) виконання програми Україна – НАТО з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки та оборони України [181].

Міжнародне співробітництво та налагодження зв'язків з іноземними партнерами з метою залучення новітнього досвіду у сфері державного управління є важливим напрямом роботи НАДС. У НАДС станом на 2017 р. діють такі двосторонні договори:

1) Угода про співробітництво у сфері державної служби між НАДС та Головою державної служби Республіки Польща, метою якого є створення можливостей для обміну інформацією та досвідом у сфері державної служби. Пріоритетні напрямки співробітництва: а) обмін кращими практиками та досвідом щодо впровадження законодавства про державну службу; б) питання управління персоналом на державній службі; в) підвищення ефективності та результативності державної служби, зокрема, шляхом впровадження сучасних моделей управління якістю в державних установах;

2) Лист про наміри між НАДС та Німецьким товариством міжнародного співробітництва, метою якого є співробітництво щодо імплементації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента від 12.01.2015 р. № 5. У рамках Листа про наміри сторони можуть здійснювати: а) обмін досвідом з питань держаної служби; б) організацію та проведення професійного навчання державних службовців та осіб місцевого самоврядування; в) організацію заходів з метою належної реалізації законодавства про державну службу;

3) Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво між НАДС та Міжнародною благодійною організацією «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», метою якого є реалізація проекту «Навчальні програми профе-сійного зростання», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку. Отримання нових знань і навичок задля покращення суспільного та економічного стану України; формування мережі професіоналів для поширення та застосування міжнародного досвіду, знань і навичок в Україні; наданні технічної допомоги міністерствам й іншим органам державної влади; надання консультативної підтримки

Уряду України у здійсненні реформ й інтеграції України з Європейським Союзом; наданні консультативної допомоги у координації з багатосторонніми і двосторонніми ініціативами у сфері технічної допомоги й дипломатичних ініціатив для України;

4) Протокол про наміри між НАДС та Центром зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі, Норвегія щодо співпраці та обміну інформацією стосовно запровадження нової редакції проекту закону України «Про державну службу», метою якого є надання допомоги у встановленні в Україні політично неупередженої та професійної державної служби, що базується на загальних європейських принципах державного управління (Принципи державного управління (2014), Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Реформа державної служби в Європі» № 1617 (2003), Конвенції ООН проти корупції 2003 р., меритократичних принципах, що підвищать таким чином стійкість системи державного управління до корупційних впливів та зменшить корупційні ризики;

5) Лист про наміри щодо співробітництва між НАДС та Фондом Ганса Зайделя. Спільні заходи, передбачені Листом про наміри: а) обміну досвідом та знаннями щодо інструментів управління людськими ресурсами в державній службі на основі компетентністного підходу; б) обміну досвідом стосовно оцінювання державних службовців; в) консультування з питань розробки та впровадження нового законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;

6) Лист про спільні наміри у сфері адміністративного співробітництва між Національним агентством України з питань державної служби та Генеральною дирекцією адміністрації та державної служби Франції, метою якого є підтримувати та розширювати співробітництво з питань публічної адміністрації. Пріоритетні напрямки співробітництва: а) обмін досвідом щодо інструментів управління людськими ресурсами, адаптованих до державної служби, в рамках запровадження компетентнісного підходу: зокрема, щодо діагностики ключових професійних компетентностей державних службовців, розробки профілів професійної компетентності (представлення методології на вивченні конкретного прикладу); б) обмін досвідом щодо індивідуального оцінювання державних службовців; в) обмін досвідом щодо інформаційної системи управління людськими ресурсами: передумови

створення та впровадження ефективної інформаційної системи управління людськими ресурсами (супровід змін, підготовка кадрів, адаптація юридичної бази).

Окрім вищенаведеного слід звернути увагу на те, що, у рамках міжнародного співробітництва, з метою покращення системи управління персоналом на державній службі, удосконалення системи професійного навчання та запобігання проявам корупції НАДС впроваджує такі проекти/програми міжнародної технічної допомоги:

1) проект Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) «Консультаційний фонд впровадження реформ», метою якого є впровадження управлінських реформ у сфері децентралізації, сталого економічного розвитку і державних фінансів, створення умов для впровадження антикорупційної діяльності, підтримка становлення НАБУ та поширення знань щодо європейських стандартів державної служби, посилення адміністративної спроможності для підтримки реформування державної служби. У рамках проекту в НАДС розроблено навчальну програму для підготовки тренерів з питань застосування нового законодавства про державну службу «EU HRM Trainer Programme». Одним з першочергових заходів є навчання тренерів, готових поширювати європейські стандарти у сфері управління людськими ресурсами на державній службі. Учасниками навчальної програми є працівники центрального апарату НАДС та її територіальних органів, у тому числі представники Апарату Верховної Ради України, Секретаріату КМУ, Адміністрації Президента України, національних регуляторів, апаратів вищих спеціалізованих судів та Конституційного Суду України;

2) проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Навчальні програми професійного зростання», метою якого є передача нових знань і навичок для покращання політичного, суспільного та економічного стану України, формування мереж професіоналів для поширення та застосування міжнародного досвіду в Україні. Учасники, відібрані на конкурсних засадах, ознайомляться із досвідом американських та європейських організацій, візьмуть участь у семінарах, професійних тренінгових програмах, дискусіях та культурних заходах. Зазначений проект призначений для ознайомлення учасників з устроєм американського та європейських суспільств, налагодження професійних і культурних зв’язків між українськими, американськими

та європейськими громадами, розвитку приватно-державних партнерств і вивчення американського та європейського досвіду. Донором проекту є Уряд Сполучених Штатів Америки через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Проект здійснюється відповідно до Угоди між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про гуманітарне і техніко-економічне співробітництво від 7 травня 1992 р.;

3) Швейцарсько-український проект «Розвиток громадянських компетентностей в Україні – DOCCU», якого спрямовано на підтримку сталого розвитку громадянського суспільства за допомогою поширення знань про освіту для демократичного громадянства та освіту з прав людини (далі – ОДГ/ОПЛ) в Україні через систему навчання державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також через систему післядипломної освіти вчителів і керівників шкіл. Проект покликаний удосконалювати процес співпраці між органами державної влади, системою освіти та громадськістю для створення демократичного середовища у місцевих спільнотах. Проект передбачає поширене та поглиблене впровадження ОДГ/ОПЛ для досягнення наступних цілей: зміцнення місцевого самоврядування через підтримку демократичних освітніх установ; впровадження принципів «належного управління» через поширення знань про ОДГ/ОПЛ серед державних службовців; інтеграція навчального курсу в освітні програми для державних службовців і представників органів місцевого самоврядування на національному та регіональному рівнях;

4) проект Європейського Союзу «Сприяння впровадженню заходів TAIEX: забезпечення логістичних послуг та реалізація завдань із фінансового управління», метою якого є забезпечення логістичних засобів для заходів TAIEX за особливої уваги до раціонального використання коштів, належного проведення платежів і відповідного звітування. Механізм використання інструмента TAIEX передбачає реалізацію за рахунок коштів Європейської Комісії таких заходів: експертні місії; навчальні візити; семінари в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Питання управління державною службою України : Указ Президента України від 18.07.2011 р. Дата оновлення 18.07.2011 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/769/2011 (дата звернення: 17.03.2017).

2. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–27.

3. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.

4. Авер'янов В.Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління. В кн.: Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ, 1997. С. 103.

5. Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 1999. 272 с.

6. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. 432 с.

7. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Київ: Наук. думка, 2004. 300 с.

8. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 201 с.

9. Біла Л.Р. Теоретичні положення атестації державних службовців в Україні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Вип. 26 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юрид. л-ра, 2005. С. 28–39.

10. Біла Л.Р. Державна посада : проблеми визначення та правового регулювання. *Часопис адміністративістики*. 2007. № 1. С. 14–19.

11. Біла Л.Р. Види державних посад : проблеми теорії та правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 35

/ редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юрид. л-ра, 2007. С. 49–54.

12. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. VIII / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 328 с. С. 142–154.

13. Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові аспекти управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса: Фенікс, 2009. Вип. 38. С. 52–59.

14. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в адміністративній науці радянського періоду (20– 60-х рр. XX ст.). *Митна справа*. 2010. № 1. С. 61– 68.

15. Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 174 с.

16. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засад : монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

17. Голосніченко І.П. Напрямки реформування адміністративного права України. *Право України*. 1998. № 8. С. 9–13.

18. Голосніченко І.П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень. *Право України*. 1998. № 11. С. 21–22.

19. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. Київ: Ін-Юре, 1999. 244 с.

20. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2005. 40 с.

21. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: монографія. Харків : НУВС, 2004. 337 с.

22. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 1999. 19 с.

23. Ківалов С.В., Орзіх М. Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні. *Юрид. вестник*. 1999. № 4. С. 68–70.

24. Ківалов С.В. Управління державною службою. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. С. 324–327.

25. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. 2-е вид., змін. Одеса: Фенікс, 2009. 692 с.

26. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 735 с.

27. Ківалов С.В. Правова природа спорів щодо проходження публічної служби в Україні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*: зб. наук. праць. Т. 7. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. С. 5–17.

28. Кормич Б.А. Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики. Митна справа. 2001. № 5. С. 3–14.

29. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 21 с.

30. Коліушко І., Тимощук В. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів. *Право України*. 2000. № 2. С. 10–14.

31. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимощук В.П. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). Київ: Факт, 2001. 72 с

32. Латковська Т.А. Правове регулювання декларування доходів державного службовця. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438. С. 198–210.

33. Малиновський В.Я. Державна служба : теорія і практика: навч. посіб. Київ, 2003. С. 24.

34. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965.

35. Пахомов И.Н. Советская государственная служба: Понятие и основные принципы. Київ, 1964.

36. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.

37. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харків: Факт, 1998. 168 с.

38. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 20 с. С. 9.

39. Шаповал В.М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). Київ: Москаленко О.М., 2016. 80 с.

40. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

41. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. Дата оновлення 06.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12 (дата звернення: 17.03.2017) (не чинний).

42. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. Дата оновлення 17.11.2011 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 (дата звернення: 17.03.2017) (не чинний).

43. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення 21.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 17.03.2017).

44. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 237 с.

45. Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 211 с.

46. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 237 с.

47. Скорейко Н.І. Державний контроль у галузі електроенергетики: адміністративно-правові засади: дис. … канд. юрид. наук. Ірпень., 2015. 244 с.

48. Єршова В.С. Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища в Україні: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2014. 264 с.

49. Гончаренко Г.А. Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України: дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2015. 224 с.

50. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 192 с.

51. Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 1999. 20 с.

52. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 21 с. С. 10-11.

53. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. 181 с.

54. Андреевский И.Е. Русское государственное право. О правительстве : учебник. СПб. Москва, 1866. Т. 1. 496 с.

55. Ивановский В.В. Русское государственное право. Вып. 7: Государственная служба. Казань, 1898.

56. Куплеваский Н.О. Русское государственное право. Издание книж. магазина А. Дредера, 1896. Т. 2. Вып. 1. Х. 263 с.

57. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Введение и общая часть: учебник. 4-е изд. СПб. 1901. Т. 1. 573 с.

58. Лазаревский Н.И. По поводу проекта устава о службе гражданской. Право. 1902. № 18. С. 907–917.

59. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва, 1914. 333 с.

60. Студеникин С.С. Советское административное право. Москва, 1945. 148 с.

61. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате. В кн.: Вопросы административного права. Москва-Ленинград, 1949.

62. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995.

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

64. Манохин В.М. Советская государственная служба. Москва: Юрид. лит., 1966. 196 с.

65. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник. Москва, 1999. 592 с. С. 102-112.

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

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

68. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 249 с.

69. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 09.02.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

70. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України : Постанова КМУ від 26.09.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1180-2007-%D0%BF

71. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення 01.10.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

72. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення 21.02.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

73. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення 10.12.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/3166-17 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

74. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 21.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/1698-18 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

75. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 201402017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 08.08.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

76. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 10.09.2014 р. Дата оновлення 13.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

77. Рябченко О.П. Державна служба в Україні з позицій теорії управління. Державна служба і громадянин : реалізація конституційних прав, свобод і обов'язків: наук. зб. Харків, 2000. С. 71–76.

78. Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих рад. Київ, 1973.

79. Николов П.Е. Совершенствование правового статуса отделов и управлений исполкомов местных советов. *Вестник московского университета*. Право. 1978. № 4. С. 48.

80. Молдован В.В., Мелащєнко В.Ф. Конституційне право. Опорні конспекти. *Словник-довідник*. Київ, 1996. С. 277.

81. Файзулаев А.Ф. Правовой статус постоянных комиссий местных советов народных депутатов и совершенствования их деятельности: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Ташкент, 1989.

82. Бабкова В. Поняття і структура організаційно-контрольних правовідносин в прокуратурі. *Право України*. 1996. № 8. С. 24.

83. Цабрия Д.Д. Статус органов управления. *Советское государство и право*. 1978. № 2. С.126.

84. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации). Москва: Юрид. лит., 1976. 200 с.

85. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва, 1998.

86. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва, 1972.

87. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2002. 668 с.

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

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

90. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1999. С. 15.

91. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. Дата оновлення 01.01.2017 р. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

92. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

93. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення 06.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

94. Державну кримінально-виконавчу службу : Закон України від 23.06.2005 р. Дата оновлення 01.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/2713-15 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

95. Про Дисциплінарний статус органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. Дата оновлення 09.06.2013 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-15 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

96. Про Дисциплінарний статус служби цивільного захисту : Закон України від 05.03.2009 р. Дата оновлення 19.04.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1068-17 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

97. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. Дата оновлення 22.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08 (дата звернення: 22.03.2017 р.).

98. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 р. Дата оновлення 08.11.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

99. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. Дата оновлення 01.05.016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/3659-12 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

100. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. Дата оновлення 19.04.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

101. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 р. Дата оновлення 05.07.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

102. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. Дата оновлення 31.12.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

103. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

104. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : Постанова КМУ від 13.08.2014 р. Дата оновлення 29.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF (дата звернення: 29.03.2017 р.).

105. Про Фонд державного майна : Закон України від 09.12.2011 р. Дата оновлення 23.08.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4107-17 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

106. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

107. Зубов К.М. Правообмеження у державній службі України: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 23 с.

108. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.

109. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.

110. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 19 с.

111. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 19 с.

112. Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 20 с.

113. Леліков Г. Стратегія реформування державної служби. *Вісник УАДУ*. 2000. № 3. С. 14.

114. Луговий В. Реформування системи підготовки управлінських кадрів. *Вісник УАДУ*. 1998. № 1. С. 25–35.

115. Оболенський О.Д. Державне управління і державна служби України : реформування у світлі світового досліду. Формування демократичного та ефективного управління в Україні: матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 11–12 березня 2002 р.) / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 352 с.

116. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 30.09.3016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

117. Про управління державною службою: Постанова КМУ від 02.04.1994 р. Дата оновлення 28.08.2002 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/209-94-%D0% (дата звернення: 17.03.2017 р.).

118. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. Дата оновлення 01.01.2017 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2728-14 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

119. Про стратегію реформування системи державної служби : Указ Президента України від 14.04.2000 р. Дата оновлення 14.04.2000 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/599/2000 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

120. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців : Указ президента України від 11.06.2001 р. Дата оновлення 11.06.2001 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/419/2001 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

121. Про вдосконалення підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців : Постанова КМУ від 16.04.1998 р. Дата оновлення 26.05.2005 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499-98-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

122. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників : Постанова КМУ від 29.07.2009 р. Дата оновлення 27.09.2016 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main (дата звернення: 17.03.2017 р.).

123. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова КМУ від 07.07.2010 р. Дата оновлення 27.09.2016 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

124. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

125. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

126. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 06.04.2016 р. Дата оновлення 06.042016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/314-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

127. Про внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 25.01.2017 р. Дата оновлення 25.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/48-2017-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

128. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

129. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування : Постанова КМУ від 06.04.2016 р. Дата оновлення 06.04.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/271-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

130. 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 КМУ від 06.04.2016 р. Дата оновлення 06.04.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

131. 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 КМУ від 24.06.2016 р. Дата оновлення 24.06.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/393-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

132. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 15.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

133. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

134. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

135. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова КМУ від 06.04.2016 р. Дата оновлення 06.04.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

136. Про внесення змін у додатки 1 і 3 до постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. : Постанова КМУ від 05.05.2016 р. Дата оновлення 05.05.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/304-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

137. Про схвалення Стратегії підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування і Плану заходів щодо її реалізації : проект постанови КМУ. URL: http://www.nads.gov.ua /page/proekt-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-shvalennya-strategiyi-pidgotovky-ta (дата звернення: 17.03.2017 р.).

138. Про затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А» : проект постанови КМУ. URL: http://www.nads.gov.ua/page/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-typovyh-vymog-do-profesiynoyi (дата звернення: 17.03.2017 р.).

139. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : проект постанови КМ. URL: http://www.nads.gov.ua/page/typovyy-poryadok-provedennya-ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnyh (дата звернення: 17.03.2017 р.).

140. Про затвердження Порядку використання коштів, які надходять до Державного бюджету України в рамках програми Європейського Союзу, коштів міжнародних фінансових організацій та інших держав для формування фонду оплати праці державних службовців : проект постанови КМУ. URL: http://www.nads.gov.ua/page/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-typovyh-vymog-do-profesiynoyi (дата звернення: 17.03.2017 р.).

141. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців : проект постанови КМУ. URL: http://www.nads.gov.ua/page/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-typovyh-vymog-do-profesiynoyi (дата звернення: 17.03.2017 р.).

142. Про затвердження Порядку атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою : проект постанови КМУ. URL: http://www.nads.gov.ua/page/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-typovyh-vymog-do-profesiynoyi (дата звернення: 17.03.2017 р.).

143. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 30.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 31.03.2017 р.).

144. Про затвердження Порядку про службове відрядження для виконання своїх посадових обов’язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав : проект постанови КМУ. URL: http://www.nads.gov.ua/page/poryadok-sluzhbovogo-vidryadzhennya-dlya-vykonannya-svoyih-posadovyh-obovyazkiv-poza-mezhamy (дата звернення: 17.03.2017 р.).

145. 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. Дата оновлення 11.07.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z2026-12 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

146. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції наказ НАДС від 27.03.2014 р. Дата оновлення 15.06.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0475-14 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

147. 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 НАДС від 24.01.2014 р. Дата оновлення 01.032016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0282-14 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

148. Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Національному агентстві України з питань державної служби : наказ НАДС від 28.12.2015 р. Дата оновлення 28.12.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0113-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

149. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на інформацію, розпорядником якої є Національне агентство України з питань державної служби : наказ НАДС від 26.11.2015 р. Дата оновлення 26.11.2015 р. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1562-15 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

150. 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 29.11.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0600-15 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

151. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

152. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

153. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби : наказ НАДС від 12.04.2016 р. Дата оновлення 12.04.2016 р. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

154. Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби : наказ НАДС від 25.05.2016 р. Дата оновлення 25.05.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0841-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

155. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 05.08.2016 р. Дата оновлення 05.08.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z1203-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

156. Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби : наказ НАДС від 26.09.2016 р. Дата оновлення 26.09.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z1369-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

157. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади : наказ НАДС від 20.12.2016 р. Дата оновлення 20.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

158. Про затвердження Положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби відбору виконавців державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 16.01.2016 р. Дата оновлення 16.01.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0199-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

159. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головдержслужби від 04.08.2010 р. Дата оновлення 28.09.2012 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10 (дата звернення: 17.03.2017 р.) (втратив чинність).

160. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами : наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

161. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців : наказ НАДС від 22.03.2016 р. Дата оновлення 22.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

162. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ НАДС від 06.04.2016 р. Дата оновлення 06.04.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

163. Про затвердження Переліку тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства : наказ НАДС від 06.05.2016 р. Дата оновлення 06.05.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

164. Про внесення змін до Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : наказ НАДС від 11.04.2016 р. Дата оновлення 11.04.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0656-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

165. Про затвердження Порядку надання медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я : спільний наказ НАДС та Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2016 р. Дата оновлення 13.04.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0661-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

166. Про затвердження форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення : наказ НАДС від 05.08.2016 р. Дата оновлення 05.08.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1200-16 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

167. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : проект наказу НАДС. URL: http://www.nads.gov.ua/page/typovyy-poryadok-provedennya-ocinyuvannya-rezultativ-sluzbovoyi-diyalnosni (дата звернення: 17.03.2017 р.).

168. Про затвердження Регламенту Національного агентства України з питань державної служби : наказ НАДС від 25.05.2012 р. Дата оновлення 14.05.2015 р. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN86089.html (дата звернення: 17.03.2017 р.).

169. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017 р.).

170. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. Дата

оновлення 02.11.2004 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017 р.).

171. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. Дата оновлення 01.05.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

172. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. Москва: Юрид. лит., 1990. 352 с.

173. Волошина В.В., Титов К.А. Государственная служба РФ: теоретико-правовые аспекты. Москва: Луч, 1995. 179 с.

174. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова КМУ від 18.03.2015 р. Дата оновлення 18.03.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

175. Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ Президента від 11.02.2000 р. Дата оновлення 11.07.2005 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208/2000 (дата звернення: 17.03.2017 р.) (втратив чинність).

176. ДСТУ ISO 9004–2001. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності. Київ: Держстандарт України, 2001. 44 с.

177. ДСТУ ISO 9004-2–96. Управління якістю та елементи системи якості. Ч. 2. Настанови щодо послуг. Увед. 1997-07-01. Київ, 2001. 44 с.

178. Про затвердження нової редакції «Настанови з якості Головдержслужби та методик процесів» : наказ Головдержслужби від 01.10.2010 р. Дата оновлення 01.10.2010 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

179. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби : Постанова КМУ від 04.06.2008 р. № 528. Дата оновлення 11.10.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ualaws/show/528-2008-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

180. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 243. Дата оновлення

25.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

181. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік : Указ Президента України від 08.04.2017 р. Дата оновлення 08.04.2017 р. URL: http://www.president.gov.ua/documents/1032017-21670 (дата звернення: 17.04.2017 р.).

182. Про боротьбу з корупцією : Закон України 05.10.1995 р. Дата оновлення 01.01.2011 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 17.04.2017 р.) (не чинний).

183. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення 12.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/2493-14 (дата звернення: 17.04.2017 р.).

184. Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» : Постанова КМУ від 23.08.2016 р. Дата оновлення 23.08.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.04.2017 р.).

185. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова КМУ від 27.09.2016 р. Дата оновлення 27.09.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.04.2017 р.).

186. Про внесення змін до Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : наказ НАДС від 11.04.2016 р. Дата оновлення 11.04.2016 р. URL: : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0656-16 (дата звернення: 17.04.2017 р.).

РОЗДІЛ 2

КОМПЕТЕНЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його 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. Завдання (цілі) і функції органу є визначальними щодо характеру його прав і обов'язків [1, с. 84]. Хоча слід зазначити, що з техніко-юридичної точки зору у чинному законодавстві нерідко простежуються дуже нечіткі межі між формулюваннями завдань і функцій, з одного боку, і функцій і повноважень – з іншого. Тому, характеризуючи власне компетенцію органу виконавчої влади, доцільно враховувати характер не тільки прав і обов'язків, але й деяких інших складових їх правового статусу, насамперед завдань і функцій (хоча текстуально вони можуть і не розмежовуватися), тим більше, що найчастіше фіксація повноважень тісно переплітається з функціями. Кожному органові виконавчої влади є властивими певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрямки її реалізації у ході практичного виконання покладених на нього завдань і функцій.

Компетенція органів виконавчої влади є організаційно-правовою категорією. Організаційний характер компетенції має прояв, насамперед, у тому, що компетенція у функціональному розумінні є критерієм відокремлення органів виконавчої влади один від одного та побудови їх системи. Здійснюючи безпосередній вплив на побудову (конструкцію) системи ОВВ, компетенція кожного окремого органу впливає на взаємозв'язки між іншими елементами цієї системи. Важливим є те, що компетенція ОВВ обумовлює їх внутрішню

структуру, визначає, так би мовити, «кількість та якість» структурних підрозділів кожного органу.

Правовий характер компетенції має прояв у тому, що вона в обов'язковому порядку має закріплення у відповідних нормативно-правових актах. При цьому, компетенція визначається одразу багатьма правовими нормами, які мають різний ступінь конкретності, встановлюються нормами не тільки адміністративного, але й конституційного, фінансового, земельного права тощо. За соціальним і функціональним призначенням компетенцію спрямовано на раціональне функціонування державної влади й обумовлено, передусім, потребами громадянського суспільства, а також ступенем «зворотного зв'язку» між державною (зокрема виконавчою) владою і суспільством [2, с. 120].

Отже, компетенція – це комплекс повноважень державного органу, тобто його прав і обов'язків, визначених відповідним державним органом у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган ВВ здійснює свою діяльність.

2.1. Характеристика основних повноважень Національного агентства України з питань державної служби

Звернення до наукової літератури свідчить, що повноваження визначалися як те, що можна зробити, яких заходів може вжити орган [3, с. 43], як єдність прав і обов'язків [4, с. 5, 9], як засіб для виконання органом своїх завдань [5, с. 90], як юридичний засіб, за допомогою якого орган держави виконує свої функції [6, с. 31]. Висловлювалася також думка щодо того, що повноваження – це забезпечена законом, орієнтуюча вимога уповноваженого суб'єкта конкретної поведінки та дій, звернена до фізичних та юридичних осіб [7, с. 76-79]. Уявляється, що наведені думки вірно характеризують повноваження як елемент компетенції органу, роблячи акценти на різних його аспектах.

Останнім часом юридична література країн СНД щодо повноважень державних органів виконавчої влади визначилася з точки зору двох підходів, один з яких – розуміння повноважень органів виконавчої влади як владних повноважень, що є їх найважливішим і обов'язковим атрибутом. Іншим підходом є певне визнання повноважень органів як складового елемента їх компетенції або функцій, тобто при цьому підході повноваження і функції дещо ототожнюються. У цьому зв'язку виваженою вбачається позиція щодо того, що повноваження органів виконавчої влади слід розглядати через призму функцій управління, тому що за їх допомогою більш точно встановлюються причинно-наслідкові зв'язки суб'єктів і об'єктів у різних системах. Функції органів виконавчої влади розглядаються як їх управлінський вплив на об'єкти управління, який у нових умовах полягає не в прямому адмініструванні, а в орієнтуванні, забезпеченні ресурсами і засобами для досягнення цілей і завдань, які стоять перед об'єктами управління.

Визначаються способи встановлення і зміни компетенції органів виконавчої влади, а саме: а) встановлення компетенції – нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків; б) централізація – здійснення функцій лише центральними органами; в) децентралізація – передача частини функцій нижчестоящим і місцевим органам; г) деконцентрація – розподіл функцій управління по «горизонталі» і по «вертикалі», включаючи функціональні аспекти; делегування – узгоджена взаємна передача повноважень органам різного рівня; д) субсидіарність – взаємодоповнююча діяльність різних ланок влади й управління [8, с. 212-216].

Як уже зазначалося у попередньому розділі, важливим і дискусійним до цього часу є питання щодо визначення структури адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. Цей підрозділ присвячено визначенню повноважень НАДС, які, безперечно, є важливим елементом структури її адміністративно-правового статусу. Методологічним підґрунтям для визначення особливостей та правового регулювання повноважень НАДС є наукові праці В. Авер'янова [2, 9, 10], Л. Білої-Тіунової [11, 18, 19], Ю. Битяка [3], І. Голосніченка [14, 15], Є. Додіна [16, 17], С. Ківалова [18, 19], В. Колпакова [20] та інших науковців.

Серед адміністративістів досі існує розбіжність поглядів на структуру адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, що зумовлено відсутністю єдиного підходу до визначення основного структурного елементу – компетенції. Так, В. Авер'янов визначає, що кожний окремий орган виконавчої влади виконує діяльність, яка характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції [1, с. 84], які у цілому можна вважати складовими елементами адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, що у своїх дослідженнях підкреслює А. Альохін [21].

Д. Бахрах вважає компетенцію «основною частиною правового статусу, яка складається із сукупності владних повноважень стосовно певних предметів відання». Автор поділяє зміст компетенції на дві складові: перший елемент – обов'язки та права, пов'язані із здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий елемент – підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [22, с. 178]. А. Альохін, із посиланням на роботу Б. Лазарєва «Компетенція органів управління», визначає компетенцію як «систему повноважень цього органу щодо здійснення державної влади… вона містить в собі обов'язок і право виконувати визначені завдання та функції…» [21, с. 132]. Ю. Козлов визначає базовий елемент компетенції – наявність визначеного об'єму юридико-владних повноважень [21, с. 148]. Таким чином, дослідники погоджуються у тому, що основним складовим елементом компетенції є повноваження, які у цілому визначаються як сукупність прав та обов'язків. Але при дослідженні визначення поняття «повноваження» виникає проблема ототожнення та розмежування повноваження як окремої правової категорії і сукупності інших прав та обов'язків.

Свідченням неоднакового підходу в зазначеному вище питанні є енциклопедичні визначення поняття «повноваження», зокрема, у Великому енцикло-педичному юридичному словникові за редакцією Ю. Шемшученка повнова-ження органу державної влади ототожнюються з правами та обов'язками, тобто останні є змістом повноваження [23, с. 373], тоді як Юридичною енциклопедією за редакцією

Б. Топорніна при визначенні поняття «компетенція» окремо визначаються такі складові компетенції: повноваження та інші права та обов'язки [24, с. 436].

Можна припустити, що в основі такого розмежування груп прав та обов'язків органів виконавчої влади є функціональне їх застосування щодо певного кола справ, тобто, з одного боку, можна виокремити сукупність прав та обов'язків, що відповідно застосовуються та виконуються під час безпосереднього здійснення органами виконавчої влади владно-розпорядчих функцій для досягнення покладених на них завдань, з іншого – сукупність прав та обов'язків органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, тобто суб'єктів цивільних правовідносин, реалізація та виконання яких забезпечує їх ефективне функціонування. У цілому «компетенцію» можна визначити як сукупність повноважень органу виконавчої влади для виконання покладених на нього завдань. Однак питання щодо визначення залишається відкритим та дискусійним.

Саме НАДС визначено головним органом щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби на відміну від Головдержслужби, яка не стільки визначала, скільки забезпечувала реалізацію державної політики у державній службі. Таким чином, мова йде про суттєве розширення завдань і функцій НАДС у контексті адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію України і ЄС. Відповідно до поставлених завдань НАДС наділено широким спектром повноважень, яких визначено п. 3 ст. 12 Закону «Про державну службу» [25] Положення про НАДС [26]. Аналіз повноважень НАДС свідчить про те, що вони є досить різноманітними, багатоаспектними і потребують певної класифікації. У результаті дослідження визначено, що їх можна поділити на групи. При цьому слід звернути увагу на те, що цей поділ є, значною мірою, умовним, оскільки неможливо однозначно віднести ті чи інші повноваження НАДС до однієї групи і вони будуть характерними і для інших груп. Однак, такий поділ дає певне уявлення про функціональне спрямування НАДС у своїй діяльності.

1. *Законопроектна і нормотворча діяльність.* З метою забезпечення своїх завдань і функцій НАДС наділено широкими повноваженнями щодо здійснення

законопроектної і нормотворчої діяльності, зокрема: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення такого законодавства та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України та КМУ на розгляд КМУ; готує зауваження та пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України в установленому порядку; погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує у межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції щодо проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд КМУ, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи (ст.ст. 2 і 3 Закону «Про державну службу» [25], п.п. 1-5 Положення про НАДС [26]). Більш детально ці повноваження досліджуються у підрозділі 2.2.

2. *Професійна підготовка державних службовців.* Насамперед слід зазначити, що професійна підготовка державних службовців була і залишається одним із важливих видів повноважень Головдержслужби/НАДС. Однак, при цьому змінюються вимоги, напрямки, завдання, система щодо програм такої підготовки, Йдеться насамперед про професійну підготовку державних службовців в умовах адаптації державної служби до стандартів ЄС і з урахуванням Угоди про асоціацію Україна–ЄС. Професійну підготовку державних службовців визначено рядом нормативно-правових актів, більшість яких було прийнято на виконання положень Закону «Про державну службу» 1993 р. [27] та які залишаються чинними на теперішній час: Постанови КМУ від 16.04.1998 р. «Про вдосконалення підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців» [28], від 29.07.2009 р. «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «державне управління» та працевлаштування випускників» [29], 07.07.2010 р. «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [30].

У розробці засад розвитку професійної підготовки державних службовців неможливо обмежитися тільки рішенням поточних завдань. Загальнодержавна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців має свою цільову спрямованість, зміст та характерні риси її як єдиної. Вона є єдиною системою освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, з мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, та зі своєю системою управління.

Слід зазначити, що становлення цієї системи є можливим у двох напрямах:

1) становлення загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців шляхом впровадження системності у професійно-освітній процес на базі реалізації єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби через визначення: структури та змісту його професійної діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, цілей, пріоритетів і принципів професійного навчання, введення єдиних державних стандартів професійної підготовки та критеріїв оцінки їх досягнення з урахуванням різноманітності термінів, форм і методів навчання. Саме це має надати системі професійного навчання сутнісну визначеність, цілісність, забезпечить неперервність і послідовність навчального процесу;

2) становлення загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців шляхом взаємозв'язку та скоординованості дій усіх навчальних закладів, що здійснюють освітню діяльність у сфері державної служби.

Навчання у сучасному розумінні – це будь-яке заплановане удосконалення поведінки того, хто вчиться, на основі нових знань, поглядів, цінностей, вмінь, навичок тощо. Якщо виходити із цих положень, то система навчання державних службовців вирішує такі загальні завдання щодо здійснення: а) підготовки державних службовців як навчання з метою отримання особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (бакалавр, магістр) за спеціальністю, спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади чи місцевого самоврядування (при цьому під підготовкою державного службовця необхідно розуміти і навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, й особи, яка цілеспрямовано готується до державної

служби); б) перепідготовки державних службовців, як навчання з метою отримання певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією), спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування; в) підвищення кваліфікації державних службовців як навчання, спрямоване на підвищення, тобто досягнення певного визначеного рівня загальної управлінської культури та що спеціалізується у межах певної категорії посад і спеціалізації на окремих функціях, завданнях, повноваженнях, що визначаються актуальними потребами сьогодення (для конкретної особи, конкретного органу державної влади чи місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин тощо).

Система навчання державних службовців може успішно розвиватися тільки при постійно та якісно зростаючій потребі в наслідках їх діяльності. Необхідне створення нового мотиваційного механізму, не просто зобов'язуючого, а стимулюючого державного службовця постійно оновлювати свої професійні вміння та знання. Найбільш універсальний спосіб досягнення цього — пов'язати службове просування, атестацію з професійними досягненнями державного службовця, результатами його навчання.

Досвід розвинутих демократичних правових держав із сталою, із своїми національними традиціями та досвідом державною (публічною, громадянською) службою свідчить, що результати навчання державних службовців є умовою як для просування по службі, так і для присвоєння чергового рангу, чину, звання тощо, підвищення заробітної плати тощо. Прийом на державну службу та просування по ній мають бути органічно пов'язаними з безперервним навчанням державних службовців.

В Україні на теперішній час існують і функціонують шість підсистем професійного навчання державних службовців з урахуванням відомчої специфіки їх діяльності: 1) працююча під керівництвом НАДС система навчання державних службовців органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) система навчання кадрів силових структур – за відомчою підпорядкованістю; 3) система навчання службовців юридичних установ і судових органів; 4) система навчання службовців сфери сільського господарства; 5) система навчання службовців сфери охорони здоров'я; 6) система навчання службовців сфери зайнятості населення.

Відповідно до оновленого змісту, значення і ролі професійної підготовки державних службовців НАДС: а) забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; б) організовує 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 цього Закону; в) формує 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, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів; г) сприяє розвиткові системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; д) організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми; ж) координує навчально-методичне забезпечення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; з) здійснює моніторинг працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» за державним замовленням; і) організовує 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 Закону України «Про державну службу» [25] тощо.

Європейський курс України поставив перед системою професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування нові завдання, зокрема необхідність удосконалення процесу підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції. Удосконалення процесу навчання є можливим шляхом секторального підходу до організації навчання, з урахуванням основних напрямів Угоди про асоціацію, збільшення кількості та удосконалення якості відповідних навчальних планів і програм, науково-методичних матеріалів. Із цією метою розроблено проект Стратегії підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції до 2021 р. [31], яка визначає мету і завдання, принципи, основні напрями реалізації, очікувані результати та містить комплекс першочергових заходів, спрямованих на удосконалення процесу підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, враховуючи основні положення: Законів України: «Про державну службу» [25], «Про вищу освіту» [32] від 01.07.2014 р., Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16.09.2014 р. [33]; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [34], схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р.; Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації [35], схваленої розпорядженням КМУ від 18 березня 2015 р.

3. *Контроль за дотриманням законодавства про державну службу.* Сутність контролю серед повноважень НАДС та його значення у компетенційні характеристиці НАДС важко переоцінити, особливо у контексті запобігання корупції. Саме тому цьому питанню присвячено підрозділ 2.3, у рамках якого слід зазначити, що державний контроль набуває особливого першочергового значення у діяльності НАДС, що зумовлює необхідність удосконалення його правового регулювання та організаційно-процедурного забезпечення.

Аналіз чинного законодавства про державну службу дає підстави визначити, що НАДС здійснює контроль за дотриманням законодавства про державну службу (пп. 4 п. 3 ст. 13 Закону «Про державну службу» [25]; п.п. 21 Положення про НАДС [26]) через такі форми: а) перевірка; б) спеціальна перевірка (пп. 4 п. 3 ст. 13 Закону «Про державну службу» [25]; п. 21 Положення про НАДС [26]); в) службові розслідування (пп. 11 п. 3 ст. 13 Закону «Про державну службу» [25]; п. 23 Положення про НАДС [26]); г) вимога про скасування їхніх рішень із питань державної служби, що суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу (пп. 14 п. 3 ст. 13 Закону «Про державну службу» [25]; п. 25 Положення про НАДС [26]). Порядок проведення перевірок визначається Порядком проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами вимог Закону України «Про державну службу» [25] та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби [36]. Більш детально це питання досліджується у підрозділі 2.3 дисертації.

4. *Методичне керівництво*. Здійснення функціонального управління у сфері державної служби є неможливим без забезпечення однакового виконання як територіальними органами НАДС, так і органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування законодавства щодо проходження державної служби, створення належного режиму публічної служби, підготовки висококваліфікованих державних службовців. Це є можливим тільки за умови належного методичного керівництва всіма напрямками функціонування публічної служби. Таким чином, методичне керівництво спрямовано на ефективне, якісне, своєчасне і кваліфіковане вирішення державними органами усіх питань щодо забезпечення функціонування публічної служби. Відповідно до визначених повноважень, НАДС:

а) надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які у разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті НАДС, для врахування особами, на яких поширюється дія Законів України «Про державну службу» [25] і «Про службу в органах місцевого самоврядування»

[37]. Так, на виконання положень Закону України «Про державну службу» НАДС було розроблено роз'яснення з/до/щодо: суміщення посад державної служби категорії «А» зі статусом депутата місцевої ради [38]; перегляду переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування [39]; виконання повноважень державного секретаря міністерства у разі відсутності заступника міністра – керівника апарату [40]; деяких питань звільнення з посади керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади у зв'язку з впровадженням Закону України від 10.112.2015 р. «Про державну службу» [41]; переведення на рівнозначну посаду [42]; порядку проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад державних службовців у разі, якщо такий відбір було оголошено до 01.05.2016 р. [43]; питань зарахування до стажу державної служби періодів роботи (служби) до 1 травня 2016 р. [44]; порядку присвоєння рангів державним службовцям [45]; зупинення членства у політичній партії [46] тощо;

б) здійснює у межах своїх повноважень організаційне і методичне забезпечення роботи із запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2001 [47, 48];

в) організовує та координує розроблення науково-методичного забезпечення професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

5. *Забезпечення здійснення службової кар'єри*. Одним із важливих видів повноважень НАДС є створення належних організаційно-правових та процедурно-технічних умов здійснення державними службовцями службової кар'єри. Слід зазначити, що категорія «службова кар'єра державного службовця» не є новітньою для інституту державної служби і цьому питанню уже приділялася певна увага в теорії адміністративного права (монографія «Службова кар'єра в Україні», дисертація «Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання» – авт. Л.Р. Біла-Тіунова [12]). На законодавчому рівні поняття «службова кар'єра» уперше було введено у нормативний обіг Законом України «Про державну службу» 1993 р. [25], в Законі «Про державну службу» 2011 р. [49] це поняття було відсутнім і знову знайшло своє відображення в Законі «Про державну службу» 2015 р. [25], що є цілком

правомірним і відповідає стандартам ЄС про публічну службу. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність дослідження повноважень НАДС з урахуванням виокремлення такого важливого напрямку в інституті державної служби, як службова кар'єра.

Слід зазначити, що повноваження цієї групи є досить різновекторними і їх слід поділити на підгрупи, зокрема щодо:

а) добору кадрів. Добір кадрів у державній службі є, на теперішній час, одним із важливих напрямків реформування державної служби і, відповідно, одним із важливих напрямків функціонального управління НАДС у сфері державної служби. Це знайшло своє відображення у повноваженнях НАДС, які належать до цієї підгрупи, зокрема: внесення в установленому порядку КМУ пропозицій щодо віднесення посад в органах місцевого самоврядування, яких визначено у «Про службу в органах місцевого самоврядування» [37] а також нових посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад; вжиття заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «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; розроблення за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу типових вимог щодо професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подання їх КМУ для затвердження; розгляд скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону;

б) захисту державного службовця. Ця підгрупа повноважень є, певною мірою, новітньою для НАДС і полягає у тому, що державні службовці, як особи, на яких покладено реалізацію відповідних державно-владних повноважень, потребують певного захисту при їхньому здійсненні. При цьому важливо зазначити, що такий захист має місце при реалізації державним службовцем права на державну службу саме під час її проходження. Закон «Про державну службу» уперше передбачив

законодавче положення щодо захисту державним службовцем права на державну службу, яке визначає організаційно-процедурні засади такого захисту (ст. 11) [25].

У свою чергу, на НАДС покладаються такі повноваження у цьому напрямку: вжиття заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «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; розроблення за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подання їх КМУ для затвердження; розгляд скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до цього 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. Стосовно останнього повноваження НАДС слід зазначити, що Закон «Про державну службу» [25] уперше передбачив законодавче регулювання спеціальним законом питань «істотних умов державної служби», які раніше визначалися КЗпП України [50]. Такий підхід є цілком правомірним і відповідає стандартам ЄС з огляду на особливості державної служби;

в) створення належного режиму державної служби (стимулювання, соціально-економічне і побутове забезпечення, внутрішній службовий розпорядок тощо). Необхідно зазначити, що створення належного режиму державної служби є важливим напрямком діяльності НАДС. Слід погодитися з тим, що режим державної служби – це умови здійснення державної служби, систему яких становлять: грошове і матеріальне утримання, пільги, правові гарантії і соціальні компенсації, стимулювання державного службовця, умови праці тощо [12]. Повноваження НАДС цього напрямку мають різний характер, зокрема, щодо стимулювання державних службовців НАДС

вправі як приймати самостійні рішення щодо встановлення відомчих заохочувальних відзнак та вирішення питання щодо нагородження ними державних службовців, так і готувати і подавати КМУ пропозиції щодо стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Стосовно соціально-економічного і побутового забезпечення державних службовців слід зазначити, що повноважень щодо самостійного вирішення питань цієї категорії у НАДС немає (питання надання службового житла, матеріальної допомоги, оплати праці, надбавок, премій, доплат віднесено до компетенції КМУ), водночас НАДС вправі розробляти і надавати КМУ пропозиції із цих питань.

До повноважень НАДС віднесено нормативне 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; загальних інструкцій з охорони праці та протипожежної безпеки; загальних правил етичної поведінки в державному органі; порядку повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі; порядку прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем; інших положень, що не суперечать законодавству про державну службу. Одним із таких нормативно-правових актів є Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу [51].

6. *Інші види*. Окрім зазначених вище, на НАДС покладаються й інші повноваження відповідно до його завдань і функцій. Серед таких повноважень слід виокремити: а) міжнародне співробітництво: забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, реалізацію проектів та виконання програм щодо удосконалення державного управління та державної служби, у тому числі міжнародних, а також програм залучення міжнародної технічної допомоги в рамках виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України з питань, що належать до його компетенції; вивчає європейський досвід у сфері державної служби,

розробляє пропозиції щодо впровадження в діяльність органів державної влади кращої міжнародної практики; б) організаційні повноваження: організовує відповідно до законодавства проведення наукових досліджень і прикладних розробок із питань державної служби; здійснює розгляд звернень громадян із питань, пов'язаних з діяльністю НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; вносить в установленому порядку пропозиції щодо удосконалення форм державної статистичної звітності; координує впровадження інструментів інституціональної розбудови Twinning і TAIEX; координує у межах повноважень, передбачених законом, діяльність центрів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій; забезпечує у межах своїх повноважень проведення державної політики у сфері охорони державної таємниці.

Суттєве значення для чіткого визначення компетенції НАДС, удосконалення її правового регулювання має зарубіжний досвід, звернення до якого є доцільним у рамках цього дослідження. Відповідно до § 11 Закону про службу [52, с. 269-388] спеціальним органом управління державною службою Чехії є Генеральний директор Державної служби, який є організаційним підрозділом Секретаріату Уряду. Саме на нього покладається здійснення організаційних, концептуальних, координаційних, виконавчих та контрольних функцій центрального управління стосовно різних аспектів державної служби. Поставлені завдання реалізуються цим органом через: a) підготовку проекту кадрового плану та контроль за його виконанням; b) підготовку проектів правових положень щодо служби, за винятком проектів правових положень, які стосуються винагороди відповідно до названого Закону; c) підготовку проектів службових правил; d) забезпечення єдиного підходу до виконання Закону, правових положень, що видаються на його виконання, та службових правил, що видаються Генеральним директором; e) координацію освіти державних службовців і координацію освіти фізичних осіб, які проходять підготовку до служби; f) адміністрування інформаційної системи служби та зарплат, що містить у собі також реєстр службовців і реєстр фізичних осіб, які проходять підготовку до служби [52].

На забезпечення виконання визначених функцій і завдань Генеральний директор: a) керує Генеральним директоратом; b) визначає обов'язкові до виконання правила організації службових установ і схвалює їхню організаційну структуру; c) видає та скасовує службові правила; d) готує базові документи для скасування службових правил, які визнані нікчемними; e) виконує інші функції [52].

Центральним органом урядової адміністрації, компетентним у справах цивільної служби у Польщі, є Начальник Цивільної Служби, який підпорядковується Голові Ради Міністрів Польщі. Відповідно до ст. 12 Закону про цивільну службу [53] на Начальника Цивільної Служби покладається здійснення таких повноважень: 1) контроль за дотриманням правил цивільної служби; 2) регулювання процесом управління кадрами в цивільній службі; 3) збір інформації про корпус цивільної служби; 4) планування і контроль за використанням бюджетних засобів щодо цивільної служби; 5) організація і проведення кваліфікаційних процедур у цивільній службі; 6) проведення конкурсів на вищі посади у цивільній службі; 7) проведення реєстрації осіб, уповноважених організовувати і проводити навчання у цивільній службі; 8) підготовка проектів нормативних актів, передбачених у Законі; 9) поширення інформації про цивільну службу тощо [53].

Згідно з Латвійським Законом «Про державну цивільну службу» [54] утворено Адміністрацію державної цивільної служби, на яку покладається виконання таких повноважень: 1) контроль впровадження Закону про державну цивільну службу та інших регуляторних документів на місцях державної цивільної служби інституції публічної служби; 2) розробка проектів регуляторних документів Кабінету Міністрів у сфері державної цивільної служби; 3) розробка єдиних принципів управління персоналом для інституцій публічної адміністрації та сприяння їх виконанню; 4) забезпечення уніфікованої системи кар'єрного планування для цивільних службовців; 5) аналіз потреби навчання у цивільній службі та розгляд заяви на навчальні програми до Школи публічної адміністрації на щорічній основі; 6) організація конкурсу на посади цивільної служби; присвоює статус цивільного службовця; 7) розгляд скарг громадян та юридичних осіб на дії цивільних службовців;

8) ініціювання (за необхідності) та незалежне розслідування дисциплінарних справ та накладення дисциплінарних стягнень тощо [54].

2.2. Теоретико-правова характеристика нормотворчості Національного агентства України з питань державної служби

Насамперед слід зазначити, що нормотворчість – це правова форма діяльності держави через органи виконавчої влади, пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм, яка має вираження у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів. Головне призначення нормотворчості – встановлення нових правових норм, зміна і скасування застарілих правових норм. Аналіз нормотворчості, його співвідношення з «правотворенням», «правотворчістю» і «законотворчістю» дає підстави виокремити такі ознаки нормотворчості: здійснюється державою безпосередньо через органи виконавчої влади; полягає у створенні нових норм права або у зміні чи скасуванні чинних норм; набуває завершення у письмовому акті-документі, який називається нормативно-правовим актом; відбувається відповідно до правового регламенту, тобто процедури, яка встановлюється правовими нормами; має конкретно-цільову та організаційну спрямованість. Головною відмінністю нормотворчості від правотворення є те, що нормотворчість права здійснюється органами виконавчої влади або з їх санкції чи дозволу. Важливо зазначити, що нормотворчість – це, насамперед, форма владно-вольової діяльності держави, формального нормативного закріплення міри свободи і справедливості, яка містить у собі дослідження, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин, що виникають у громадянському суспільстві, і спрямована на створення нормативно-правового акта. Саме тому ця діяльність характеризується своїми принципами і функціями.

Аналіз принципів правотворчості та особливостей нормотворчості дає підстави виокремити такі дві групи принципів нормотворчості: загальні і спеціальні. Загальні принципи нормотворчості – це незаперечні основні вимоги, що виражають її сутність: гуманізм – формування нормативно-правових актів на засадах загальнолюдських

цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їхнього втілення в життя суспільства і держави; демократизм – вираження в ньому волі народу, безпосередньо або через представників, участь народу в розробці та прийнятті нормативно-правових актів; гласність – відкрите для громадськості, вільне й ділове обговорення проектів нормативно-правових актів, інформування про них населення; законність – прийняття нормативно-правових актів законним шляхом, відповідно до нормативно закріпленого процесу правотворчості; науковість – ефективне використання досягнень юридичної та інших наук при упорядкуванні проектів нормативних актів; проведення їхньої незалежної наукової експертизи; системність – суворий облік системи права, системи законодавства, узгодження з іншими нормативними актами.

До спеціальних принципів нормотворчості слід віднести: 1) оперативність – незволікання з підготовкою проектів нормативних актів; 2) поєднання динамізму і стабільності – створення стабільного нормативного акта і одночасно можливість вносити до нього доповнення і зміни; 3) плановість – за функціональним призначенням актів і строками їх прийняття; 4) старанність і скрупульозність підготовки нормативних актів – відсутність скоростиглих і непродуманих проектів; 5) професіоналізм – залучення до розробки нормативних актів кваліфікованих спеціалістів із відповідних галузей науки, вчених-юристів і юристів-практиків, які мають необхідні знання і досвід; 6) техніко-юридична досконалість – упорядкування нормативно-правових актів з урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов’язковими для правотворчих органів; 7) урахування місцевого досвіду – особливо у процесі прийняття нормативних актів місцевого значення.

Нормотворчість характеризується на тільки своїми принципами, але й функціями, тобто напрямками діяльності, яка пов’язана із встановленням, зміною або скасуванням правових норм, створенням і розвитком законодавства. Аналіз цих напрямків діяльності дають підстави виокремити такі основні функції нормотворчості: 1) первинного регулювання суспільних відносин (розробка і прийняття нових правових норм), яка діє у тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися, й уперше виникла необхідність у їх регулюванні. Зокрема, з розвитком професійної державної служби виникла необхідність розроблення правових норм

щодо регулювання таких важливих питань, як: службова кар'єра, професійна компетентність державних службовців, режим державної служби; 2) відновлення правового матеріалу (скасування, зміна або доповнення до чинних норм), яка припускає заміну тих законів, що застаріли, не відповідають потребам суспільного розвитку. При цьому важливо не займатися відновленням заради відновлення, оскільки стабільність є кращою, ніж зміни, тим більше зміни без особливої необхідності. Коли ж суспільні потреби змінюються, суспільство потребує такого законодавства, яке адекватно відбивало би ці потреби. Тоді настає необхідність у створенні нових кодексів, законів, вносяться зміни і доповнення до відповідних законодавчих актів; 3) заповнення прогалин у праві, тобто усунення повної або часткової відсутності у чинних нормативних актах необхідних юридичних норм. Зрозуміло, що у цьому разі можна використовувати аналогію закону, тобто вирішення справи або окремого питання на підставі закону, який регулює подібні відносини; або аналогію права, тобто вирішення справи або окремого юридичного питання на підставі загальних начал і значення законодавства. Проте аналогія не заповнює прогалину, а тільки частково вирішує проблему, а заповнити прогалину можна лише шляхом нормотворчості; 4) упорядкування нормативно-правового матеріалу (систематизаційна нормотворчість). Організаційною формою цієї функції щодо НАДС є неофіційна інкорпорація. Характеристика нормотворчості НАДС є неможливою без характеристики його нормативно-правової бази. Слід зазначити, що аналіз чинного законодавства щодо статусу НАДС свідчить, що переважна більшість нормативних актів – це акти підзаконного характеру: укази Президента і постанови КМУ. Так, правовими засадами нормотворчості НАДС є:

щодо розробки проекту нормативно-правового акта – укази Президента України від 09.02.1999 р. «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [55] і від 15.11.2006 р. «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [56], Регламент Кабінету Міністрів України [57]; Правила підготовки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 р. [58]; Регламент НАДС [87];

щодо розробки, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм – Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.01.2007 р. [59];

щодо розробки проектів актів КМУ, що стосуються укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України, – Закон України від 29.06.2004 р. «Про міжнародні договори України» [60].

Таким чином слід зазначити, що на законодавчому рівні питання нормотворчості НАДС майже не врегульовано, що суттєво впливає на її ефективність та дієвість. З огляду на це, доцільно було б доповнити проект Адміністративно-процедурного кодексу розділом «Нормотворча діяльність».

Розробка проектів нормативно-правових актів – це нормативно урегульована діяльність, яка, насамперед, характеризується своєю правовою базою. Аналіз чинного законодавства дає підстави виокремити такі нормативні підстави для розробки проекту нормативно-правового акта у залежності від його виду:

1) ухвалення Начальником НАДС рішення про його підготовку на підставі відповідного акта та/або доручення КМУ, Президента України, Верховної Ради України та/або службової записки структурного підрозділу НАДС, до компетенції якого належать питання, що потребують нормативно-правового врегулювання, листа Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу або Комісію з питань вищого корпусу державної служби;

2) план нормопроектної роботи НАДС на відповідний рік.

Не менш важливим є визначення суб'єктів нормотворчої діяльності, тобто тих, на кого покладається здійснення цієї функції. Аналіз повноважень НАДС, її структурних підрозділів і підвідомчих установ свідчить, що коло цих суб'єктів є обмеженим, а відповідні функції здійснюються: а) структурним підрозділом НАДС, до компетенції якого належать питання, що потребують нормативно-правового врегулювання; б) Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу; в) Комісією з питань вищого корпусу державної служби.

На увагу заслуговує дослідження питання щодо нормотворчого процесу, його стадій, етапів, процедурних повноважень суб'єктів цього процесу, особливо з огляду

на подальший розвиток теорії адміністративного процесу та протиборства двох правових позицій: 1) адміністративний процес – це адміністративне судочинство; 2) адміністративний процес – це адміністративні процедури і адміністративне судачинство. Особливо не вдаючись у дослідження цих правових позицій, слід зазначити, що у контексті цієї роботи поняття «адміністративний процес» визначається у широкому і вузькому розумінні: у широкому розумінні – адміністративний процес – це адміністративне судочинство і адміністративні процедури; у вузькому розумінні – адміністративний процес – це адміністративне судочинство. Нормотворчий процес є складовою адміністративного процесу в широкому розумінні.

Нормотворчий процес – це система взаємозалежних процедур (стадій) при ухваленні, зміні підзаконних актів. Стадії нормотворчого процесу, у свою чергу, може бути розбито на ряд етапів. В юридичній літературі є кілька підходів до розуміння системи стадій, на які поділяється нормотворчий процес. Усі вони заслуговують на увагу, оскільки автори використовують різні критерії їх виокремлення. Класифікація стадій нормотворчості подається на основі процесу правотворчості. При цьому стадії правотворчості можуть збігатися зі стадіями правотворення, однак, слід зазначити, що процес правотворення не вичерпується процесом правотворчості.

Аналіз чинного законодавства та процедури нормотворчості НАДС свідчить про те, що порядок підготовки нормативно-правових актів передбачає декілька стадій та етапів.

1. *Передпроектна стадія*. Головним розробником добирається, вивчається, аналізується та використовується відповідно до стадій нормотворчого процесу інформація: а) про фактичний стан регульованої сфери суспільних відносин у галузі державної служби, а також про можливі тенденції та перспективи їх розвитку; б) про стан чинного законодавства, наявність нормативних актів у цій сфері правовідносин; в) про закордонний досвід правового регулювання цієї сфери, у тому числі законодавства ЄС; г) наукова інформація, яка містить у собі концепції, теоретичні розробки проблем; д) розрахункова інформація – яка містить у собі економічну, фінансову та іншу інформацію; ж) прогнозна інформація щодо можливих наслідків дії нормативно-правового акта; з) соціальна інформація – суспільна думка стосовно

нормативного врегулювання проблеми; і) інформація стосовно альтернативних проектів та варіантів рішень; к) експертні оцінки та висновки.

2. *Проектна стадія*, яку становлять такі етапи:

а) *внутрішнє погодження проекту*. Підготовлений проект нормативно-правового акта разом із пояснювальною запискою, а також порівняльною таблицею (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів) погоджується із зацікавленими структурними підрозділами НАДС, відповідними заступниками Начальника НАДС та подається до юридичного департаменту для проведення його правової експертизи. Внутрішнє погодження оформляється візуванням проекту документа посадовими особами НАДС, які відповідно до їх компетенції займаються питаннями, порушеними в наказі, містить у собі в себе візи заступника Начальника НАДС, до компетенції якого належить вирішення питань, що регламентуються нормативно-правовим актом, керівника підрозділу, що готує нормативно-правовий акт, керівників інших заінтересованих підрозділів, юридичного департаменту. Віза містить у собі: найменування посади, підпис, ініціали і прізвище особи та дату візування. Внутрішнє погодження здійснюється як на лицьовому, так і на зворотному боці останнього аркуша наказу. Якщо посадова особа, підпис якої передбачено для погодження, відсутня, документ візує (погоджує) особа, яка виконує її обов'язки, або її заступник. При цьому обов'язково зазначаються посада особи, яка підписала документ, та її прізвище. Не допускається підписання документа із прийменником «за» або проставленням косої риски перед найменуванням посади;

б) *правова експертиза*. Подання на підпис Начальнику НАДС розробленого проекту нормативно-правового акта без проведення юридичним департаментом правової експертизи не допускається. При її проведенні визначається відповідність проекту основним вимогам, які висуваються до нього: а) розробляється з урахуванням його галузевої належності - державної служби; б) відповідає за обсягом регламентації визначеному для НАДС предмета правового регулювання; в) повинен бути чітким, конкретним і зрозумілим; г) не повинен дублювати приписів інших нормативно-правових актів; д) не повинен містити суперечливих нормативних приписів;

в) *зовнішнє погодження проекту*. Завізований Начальником НАДС проект нормативно-правового акта разом із відповідними документами, супровідним листом НАДС надсилається заінтересованим державним органам на погодження.

При визначенні заінтересованих державних органів враховується, що: а) всі проекти підлягають обов'язковому погодженню з Мінфіном та Мінекономіки (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань); б) проекти, що стосуються соціально-трудової сфери, в обов'язковому порядку погоджуються з уповноваженим представником від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженим представником від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

Головний розробник організовує, спрямовує й координує роботу заінтересованих державних органів з підготовки проекту акта, вживає заходів щодо врегулювання розбіжностей та проводить узгоджувальні процедури (консультації, наради, робочі зустрічі тощо). Якщо в результаті врахування головним розробником зауважень заінтересованих органів проект нормативно-правового акта або окремі його положення, погоджені іншими заінтересованими державними органами, зазнали суттєвих змін, проект у відповідній частині підлягає повторному погодженню такими органами. Відповідальним за розробку та супровід проектів нормативно-правових актів при їх опрацюванні заінтересованими державними органами є керівник структурного підрозділу НАДС (департаменту, управління), Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Комісії з питань вищого корпусу державної служби, який визначений головним розробником. Після узгодження з усіма зацікавленими державними органами підготовлений проект нормативно-правового акта з оригіналами матеріалів його погоджень та іншими документами в установленому порядку в одноденний термін передається до юридичного департаменту.

3. *Засвідчувальна стадія*. Насамперед слід зазначити, що державна реєстрація нормативно-правового акта НАДС регламентується Указами Президента України: від 03.10.1992 р. «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [61], від 27.06.1996 р. «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» [62], від 13.12.1996 р. «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» [63],

Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади [64], Порядком державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів [65].

Державна реєстрація нормативно-правового акта НАДС полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, таacquis communautaire, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Об'єктом реєстрації нормативно-правового акта НАДС є накази НАДС як одна із форм реалізації НАДС функціонального управління у сфері державної служби. Саме наказ є розпорядчим документом НАДС, який може бути: а) нормативним; б) індивідуальним. Реєстрації підлягають накази незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Таємно», «Цілком таємно», а також прийняті у порядку експерименту, якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що: 1) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи і законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та acquis communautaire, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації; 2) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт. При цьому на державну реєстрацію подаються накази, які мають як одну з указаних ознак, так і декілька.

Зміни до зареєстрованих наказів незалежно від того, містять вони правові норми чи ні, а також накази про втрату чинності зареєстрованих наказів підлягають державній реєстрації в загальновстановленому порядку. За необхідності внесення змін до наказу, прийнятого до запровадження державної реєстрації, якщо він має ознаки, наведені вище, розробляється і подається на державну реєстрацію єдиний наказ, а основний документ визнається таким, що втратив чинність.

Водночас важливо звернути увагу на те, що на державну реєстрацію не подаються накази НАДС: а) персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо); б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім наказів про затвердження положень, інструкцій та інших актів, що містять правові норми, а також тимчасові, строк дії яких вичерпано; в) оперативного, організаційно-розпорядчого характеру (разові доручення) та інші, які не мають нормативного характеру, зокрема ті, які містять лише індивідуально-конкретні приписи; г) якими доводяться до відома територіальним органам НАДС рішення НАДС; ґ) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм; д) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних тощо).

Разом із наказом до Міністерства юстиції України подаються відомості про офіційне внутрішнє погодження нормативно-правового акта із зацікавленими структурними підрозділами НАДС, у тому числі пропозиції юридичного департаменту щодо подання наказу до Міністерства юстиції України для державної реєстрації.

Нормативно-правові акти, прийняті спільно або за погодженням з іншими органами, змінюються або визнаються такими, що втратили чинність, спільно або за погодженням із відповідними органами, враховуючи при цьому правонаступництво ліквідованих або реорганізованих органів, а також відповідні зміни в законодавстві,

пов’язані з необхідністю такого узгодження. Разом із нормативно-правовим актом та супровідним листом до нього до Міністерства юстиції України подаються:

а) пояснювальна записка, в якій зазначаються обґрунтування підстав та мета розроблення нормативно-правового акта, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин, наводяться факти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат (якщо реалізація нормативно-правового акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, то про це окремо повідомляється у записці), прогнозуються очікувані соціально-економічні результати реалізації нормативно-правового акта; б) відомості про чинні нормативно-правові акти з питання, що належить до сфери правового регулювання прийнятого нормативно-правового акта, інформація про строки приведення їх у відповідність до нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, а також про нормативно-правові акти, що втрачають чинність у зв’язку із прийняттям цього акта; в) копія нормативно-правового акта, до якого вносяться зміни або який визнається таким, що втратив чинність, у контрольному стані та порівняльна таблиця; г) відомості про офіційне погодження нормативно-правового акта із зацікавленими органами незалежно від того, чи є таке погодження обов’язковим згідно з законодавством (оригінал, який після прийняття рішення щодо державної реєстрації повертається НАДС, та дві копії); г) оригінал та дві копії рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва про погодження проекту нормативно-правового акта або оригінал та дві копії рішення Урядового комітету з питань економічної політики та європейської інтеграції про задоволення скарги головного розробника проекту нормативно-правового акта щодо відмови у погодженні проекту нормативно-правового акта (для регуляторних нормативно-правових актів); д) довідку щодо відповідності нормативно-правового акта aquis communautaire за формою, визначеною у додатку 1 до Регламенту КМУ [57]; е) висновок Міністерства юстиції щодо відповідності нормативно-правового акта положенням Конвенції та практиці Європейського суду з прав людини;

є) інформаційно-аналітичні матеріали з публічного обговорення проектів нормативно-правових актів (у разі необхідності).

4. *Інформаційна стадія*, тобто офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта у засобах масової інформації, доведення його до відома виконавців. Цей завершальний етап правотворення, який також має активний характер, є заключною стадією нормотворчості.

У своїй правотворчій діяльності міністерства, агентства, служби, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом керуються Конституцією України та іншими законами України, постановами Верховної Ради України, указами й розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями КМУ, а також положеннями про цей орган, затвердженими указами Президента України. Крім того, на теперішній час є Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, в якому чітко вказана єдина юридична форма, в якій можуть виражатися правові акти центральних органів виконавчої влади – наказ. Але на практиці у зв'язку з існуванням різних центральних органів виконавчої влади і недостатнім нормативним регулюванням їх організації, повноважень та порядку діяльності акти цих органів, незалежно від того, є вони нормативними чи індивідуальними, набувають доволі різноманітних юридичних форм: інструкції, рішення, правила, положення, порядки. Особливо вирізняються форми актів центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що найчастіше пояснюється особливістю закріплення їх статусу, функцій, повноважень, і, відповідно, порядку та форм здійснення таких функцій.

Неодноразово, починаючи ще з радянських часів, у науковій літературі висловлювалася думка щодо того, що практика видання актів у формах, відмінних від тих, які передбачені законодавством для актів даного органу, є порушенням законності [66, с. 88]. Але, на жаль, дотримання положень чинного законодавства центральними органами виконавчої влади щодо передбачених для них правових форм відбувається далеко не завжди.

Проаналізувавши чинну нормативно-правову базу, можна зробити висновок, що, все ж таки, найбільший відсоток серед актів центральних органів виконавчої влади

(ЦОВВ) становлять накази. У свою чергу, такі акти, як інструкції, положення, рішення, правила, є різновидами об'єднуючого для них усіх поняття «наказ», оскільки вони обов'язково ним затверджуються (принаймні нині практика йде саме таким шляхом), набуваючи при цьому сили нормативно-правового акта. Отже, наказ – це владний, обов'язковий припис органів виконавчої влади (фактично, їх керівників) щодо певної особи або осіб, який містить вимогу необхідності виконання якоїсь дії або утримання від неї. Накази ЦОВВ можуть мати як нормативно-правовий, так і правозастосовчий характер, залежно від того, які правові наслідки вони породжують.

Оскільки наказ може бути нормативно-правовим актом, до нього висуваються певні вимоги: а) має виходити від керівника як провідника державної волі й, отже, відповідати чинному законодавству; б) повинен мати характер, обов'язкового для виконання акта і видаватися з дотриманням встановленої форми. Виконавець може подати свої зауваження до виконання, але якщо наказ залишено в силі, він має його виконувати під загрозою примусових заходів.

Залежно від характеру вимог, яких у них сформульовано, накази поділяються на такі групи: 1) накази, що стосуються загальних та організаційних питань управління; 2) накази з виробничо-технічних питань управління; 3) кадрові накази, або накази з питань особового складу. Найважливіші накази – нормативні, що містять норми права, запроваджують юридичні відносини. До них належать накази у галузі державної служби; накази про введення в дію інструкцій, положень, правил, порядків, рішень колегій тощо. Такі акти розраховані на багаторазове використання, забезпечуються силою державного примусу і мають усі характерні ознаки нормативно-правових актів.

Інші групи наказів є правозастосовчими актами, приймаються у ході роз-в'язання конкретних справ і вичерпують себе одноразовим застосуванням. Вони мають внугрішньоорганізаційне значення.

2.3. Зміст, види і правове регулювання державного контролю Національного агентства України з питань держаної служби

Як уже було зазначено у підрозділі 1.3 цього дослідження, здійснення державного контролю є однією з важливих функцій діяльності НАДС. Здійснення контрольних повноважень зумовлено завданнями, повноваженнями і компетенцією НАДС і спрямовано на забезпечення принципу законності у сфері державної служби. При підготовці цього підрозділу враховувалися науково-теоретичні напрацювання вчених щодо поняття та сутності державного контролю, його видів, методів, принципів, способів здійснення, зокрема: загальнотеоретичні питання державного контролю представлені сучасними роботами О.Ф. Андрійко [67], В.М. Гаращука [68], І.К. Залюбовської [69], С.В. Ківалова [18, 19]; митного контролю – Є.В. Додіна [17], В.М. Дьоміна [70], контролю за діяльністю органів внутрішніх справ – В.В. Новікова [71], Ю.Ю. Хилько [72], Х.П. Ярмакі [73, 74].

Науковий інтерес щодо проблем контролю зумовлений тим, що власне контроль як правове і соціальне явище є необхідною умовою ефективності державного управління або регулювання, оскільки без контролю неможливо забезпечити компетентність та конкретність управління [75, с. 99]. Аналіз наукової літератури, яка стосується питань соціального управління, дозволяє стверджувати, що у визначенні сутності соціального контролю кожен вчений або їх певна група мають власну позицію, тим самим виокремлюючи певні сторони контролю, на які вони вважають за необхідне звернути першочергову увагу.

Термін «контроль», як зазначає В.М. Гаращук, походить від французького «controle», що утворилося від латинського «contra» – префікс, що означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено у другій частині слова «контроль», яке містить слово «роль» (від латинського «role»), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». У цьому разі у змісті слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», випливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, – протидія чомусь небажаному [75, с. 15]. Тоді буде більш доречно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для

протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь. На думку В.Б. Авер'янова [1], суть контролю полягає у спостереженні за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи. Функція контролю в державному управлінні полягає в аналізові та зіставлені фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності і доцільності саме такого шляху.

У словнику-довіднику із соціального управління, юридичній довідковій літературі контроль визначається через наведення форм його здійснення. До таких, перш за все, віднесено перевірку [76, 77, 78]. Саме перевірка є основним видом контролю, який здійснює НАДС.

У чинному законодавстві поняття контролю визначено як: 1) діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища – Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [79]; 2) невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити заходів коригування, а в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за спричинені збитки або здійснити заходи з попередження або скорочення таких порушень у майбутньому – Лімська декларація керівних принципів контролю 1977 р. [80]; 3) вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання або його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб – Закон України «Про захист економічної конкуренції» [81]; 4) вирішальний вплив на управління – Закон «Про

банки і банківську діяльність» [82]; 5) функція щодо постійного забезпечення виконання установлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів – Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [83].

Зазначене дає підстави погодитися з науковцями, які вважають, що сутність та призначення державного контролю розкриваються у: а) спостереженні за окремими аспектами діяльності відповідного підконтрольного об'єкта; б) отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у ньому; в) виявленні фактів порушення правових норм і стандартів, встановленні причин та умов, що їм сприяли; г) вжитті адекватних стану об'єкта заходів щодо його корекції; д) підвищенні загальної соціальної ефективності діяльності підконтрольного об'єкта [75, с. 19].

Аналіз контрольних повноважень НАДС дозволяє виокремити такі види контролю, як: 1) зовнішній – щодо інших державних органів виконавчої влади, державних установ та організацій, на яких поширюється дія Закону «Про державну службу» [25]; 2) внутрішній – щодо ЦА НАДС, територіальних органів і відомчих установ. Прикладом зовнішнього контролю є здійснення НАДС контрольної функції шляхом проведення перевірок, які є основною формою здійснення контролю [84, с. 94-95]. Відповідно до Порядку проведення НАДС перевірок [36] основними її завданнями є: установлення на об'єкті перевірки фактичного стану щодо реалізації державної політики у сфері державної служби, організації управління державною службою; перевірка стану дотримання державними органами вимог Закону та інших нормативно-правових актів із питань державної служби; попередження, виявлення та вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень чинного законодавства та причин неналежного рівня організації управління державною службою; надання об'єкту перевірки на підставі аналізу матеріалів перевірки пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності з питань, що були предметом перевірки, усунення виявлених недоліків та запобігання їм у майбутньому.

Важливо зазначити, що перевірка являє собою складне об'єктно-суб'єктне правовідношення, яке характеризується внутрішньою структурою: об'єктом, предме-

том, суб'єктами і процедурою здійснення. Об'єктами перевірок НАДС є державні органи, структурні підрозділи, утворені як юридичні особи публічного права, та територіальні органи цих державних органів. Предметом перевірок є розпорядчі та інші документи щодо додержання органами визначених Законом «Про державну службу» [25] умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Важливо акцентувати увагу на тому, що перевірці підлягають питання щодо: 1) дотримання: а) принципів державної служби; б) процедур щодо прийняття, проходження та припинення державної служби; в) основних прав державних службовців; г) співвідношення кількості посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі стосовно його штатної чисельності; д) порядку накладення дисциплінарного стягнення; ж) порядку проведення службового розслідування; з) порядку розгляду скарг щодо захисту права на державну службу; і) Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців; 2) виконання керівником державної служби в державному органі своїх повноважень; 3) реалізації службою управління персоналом державного органу політики з питань управління персоналом. При цьому слід зазначити, що зазначений перелік питань є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню.

Передбачений у Порядку проведення НАДС перевірок суб'єктний склад учасників перевірок можна класифікувати на дві групи у залежності від їхнього процесуального статусу як учасників перевірки: а) посадові особи НАДС та територіальних органів; б) особи, залучені НАДС або його територіальними органами до проведення перевірки як спеціалісти або експерти з інших установ та організацій, у тому числі контрольних, податкових, митних або правоохоронних органів. Права, обов'язки та відповідальність посадових осіб НАДС та територіальних органів, уповноважених проводити перевірку, і залучених до перевірки вчених, спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій випливають із Конституції України [85], Законів «Про державну службу» [25] і «Про запобігання корупції» [86], інших актів чинного законодавства України.

Важливо зазначити, що чинне законодавство передбачає відмінності у статусі посадових осіб НАДС і територіальних органів та осіб, залучених до перевірки.

Зокрема, посадові особи НАДС і територіальних органів мають право: отримувати та ознайомлюватися в установленому порядку з інформацією та документацією щодо правових, організаційно-розпорядчих, фінансово-економічних підстав та обґрунтувань підготовки, розгляду, прийняття та видання нормативно-правових, адміністративних, розпорядчих, інших актів та документів (постанов, рішень, розпоряджень, наказів, положень, інструкцій, стандартів, порядків, вказівок, інструктивних листів тощо) щодо дотримання Законів України «Про державну службу» [25], «Про запобігання корупції» [86], інших актів законодавства з питань державної служби; отримувати від посадових осіб об'єкта, на якому проводиться перевірка, необхідні довідки, інформацію, статистичні дані, іншу інформацію; вимагати й отримувати від посадових осіб об'єкта перевірки усні та письмові пояснення з питань, що стосуються предмета перевірки; ставити перед керівником, іншими посадовими особами об'єкта перевірки вимоги щодо невідкладного усунення виявлених порушень, які потребують негайного реагування, окремо зазначити про це в акті перевірки; у разі потреби дослідити питання, які вимагають спеціальних знань, ставити перед керівництвом НАДС, територіальних органів питання щодо залучення до перевірки на будь-якій стадії спеціалістів або експертів [36].

Слід мати на увазі, що, на відміну від повноважень посадових осіб НАДС та територіальних органів, на посадових осіб, уповноважених здійснювати перевірки від імені НАДС та територіальних органів, покладаються такі зобов'язання: а) суворо дотримуватися вимог Конституції України [85], Законів України «Про державну службу» [25], «Про запобігання корупції» [86], інших актів чинного законодавства; б) проводити перевірку відповідно до затвердженої програми та планів проведення названого заходу; в) суворо дотримуватися принципів законності, повноти, об'єктивності, достовірності та доказовості результатів перевірки; г) не втручатися в оперативну діяльність об'єкта перевірки, без потреби не оприлюднювати своїх висновків до завершення перевірки; д) виявлені під час перевірки факти порушень, обставини та причини їх вчинення відображати у довідці (акті) перевірки з наведенням відповідних документів, письмових та усних пояснень посадових осіб та інших обґрунтувань виявлених фактів; ж) долучати документи, пояснення та інші

обґрунтування до довідок (актів) перевірок; з) у всіх випадках виявлених підробок, зловживань та інших правопорушень отримувати від посадових осіб об'єкта перевірки детальні письмові пояснення щодо обставин, мотивів, причин та умов учинення порушень, долучати їх до матеріалів перевірки; і) на будь-якій стадії перевірки приймати від посадових осіб об'єкта перевірки подані за їх ініціативою усні та письмові заяви, зауваження, пояснення щодо предмета перевірки та за потреби проводити перевірку порушених у зазначених зверненнях питань; ї) за результатами перевірки складати довідку (акт) перевірки, ознайомлювати керівництво об'єкта про встановлені факти порушення та доповідати керівництву НАДС; к) у разі відмови від підписання керівником або іншою відповідальною особою довідки (акта) перевірки, зробити у довідці (акті) перевірки спеціальний запис про це з обов'язковим зазначенням дати, часу, обставин звернення до керівника чи іншої посадової особи з пропозицією ознайомитися й підписати довідку (акт) перевірки, а також дати, часу й обставин отримання відмови чи періоду, протягом якого не отримано відповіді посадової особи; л) у разі незгоди керівника чи іншої посадової особи об'єкта перевірки з фактами, викладеними у довідці (акті) перевірки, запропонувати подати протягом трьох робочих днів письмові зауваження, які додати до довідки (акта) перевірки; в усіх випадках відмови посадових осіб об'єкта перевірки допустити осіб, які здійснюють перевірку, до проведення перевірки, надання їм необхідної інформації, документації чи можливості проведення перевірки складати акт про відмову виконувати вказані вимоги із зазначенням дати, часу, місця, даних посадової особи, яка допустила протиправні дії. Невідкладно доповісти про це керівництву НАДС, вжити заходів щодо усунення перешкод для здійснення перевірки [36].

Одночасно, Порядок проведення НАДС перевірок визначає правовий статус посадових осіб об'єкта перевірки через їх права й обов'язки, зокрема:

1) мають право: вимагати від членів робочої групи пред'явити доручення та копію наказу на проведення перевірки, документи, що посвідчують особу; надавати членам робочої групи заяви, зауваження, пояснення щодо предмета перевірки; оскаржувати дії членів робочої групи, що здійснюють (здійснювали) перевірку, керівнику суб'єкта перевірки або до суду;

2) зобов'язані: допускати членів робочої групи до перевірки за наявності відповідного доручення на її проведення; забезпечувати членам робочої групи належні умови, необхідні для проведення перевірки (надати приміщення для роботи, доступ до необхідних документів, можливість користування зв'язком, комп'ютерною, розмножувальною та іншою технікою тощо, необхідними для проведення перевірки); надавати членам робочої групи усні чи письмові пояснення з питань щодо предмета перевірки; надавати членам робочої групи розпорядчі, архівні та інші документи щодо предмета перевірки; надавати копії та витяги з документів, завірені в установленому законодавством порядку; сприяти членам робочої групи у здійсненні ними своїх повноважень.

Перевірки, що проводяться НАДС та його територіальними органами, класифікуються на два види: 1) планові: проводяться на підставі планів роботи НАДС, його територіальних органів відповідно до покладених на них завдань; 2) позапланові: проводяться за окремим рішенням Начальника НАДС та, відповідно, начальника територіального органу.

Відповідно до Регламенту НАДС [87] і Положення про НАДС [26] обов'язковою умовою проведення перевірки є наявність затвердженої програми перевірки. Проект програми перевірки розробляється у підрозділі, відповідальному за проведення перевірки. Програма перевірки складається у відповідності до чинного законодавства з урахуванням внутрішніх нормативних документів НАДС та територіальних органів та визначає: мету проведення перевірки; предмет перевірки; перелік об'єктів перевірки; орієнтовний перелік питань, що підлягають перевірці, з урахуванням особливостей предмета і повноважень суб'єктів перевірки; терміни проведення перевірки: визначається з урахуванням обсягу та особливостей проведення перевірки, але, як правило, не більше 10 днів (цільова – до 5 днів); перелік базових нормативно-правових актів, що регулюють предмет перевірки, та питання, на які слід звернути увагу у ході проведення перевірки; склад робочої групи: у разі потреби до складу робочої групи можуть бути залучені вчені, спеціалісти центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій для розгляду питань, що належать до їх компетенції [36].

Програма перевірки затверджується Начальником НАДС, начальником територіального органу або заступником Начальника. За результатами перевірки складається довідка перевірки, яка підписується усіма членами робочої групи.

Різновидом зовнішнього контролю є спеціальна перевірка, яка здійснюється НАДС на підставі Закону України «Про запобігання корупції» [86]. Акцентовано увагу на тому, що раніше така перевірка проводилася на підставі Указу Президента України від 25.01.2012 р. «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [88], тобто процедура її проведення регламентувалася на рівні підзаконного нормативно-правового акта. Визначення основних положень такої перевірки на рівні закону є цілком вірним, оскільки мова йде про можливість реалізації конституційного права на державну службу і, безперечно, такі питання повинні регламентуватися саме на законодавчому рівні.

Слід відзначити ряд новел щодо здійснення такої перевірки, які стосуються:

1) об'єктів перевірки. Якщо раніше об'єктом перевірки були особи, що претендують на зайняття посади у державній службі або службі в органах місцевого самоврядування, то на теперішній час це особи, які претендують на зайняття посад:

а) що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища. Звертає на себе увагу те, що чинне законодавство, у т.ч. й Закон «Про запобігання корупції» [86] не передбачає визначення понять «посада, що передбачає зайняття відповідального становища» і «посада, що передбачає найняття особливо відповідального становища». Звернення до п. 2 Примітки ст. 368 КК України [89] свідчить про те, що до службових осіб, які займають *відповідальне становище*, належать 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;

посади яких згідно із ст. 6 Закону України «Про державну службу» [25] належать до категорії «Б»;

судді, прокурори і слідчі, а також інші, крім зазначених у п. 3 Примітки до ст. 368 КК України, керівники і заступники керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць.

Службовими особами, які займають *особливо відповідальне становище* є:

Президент України, Прем'єр-міністр України, члени КМУ, перші заступники та заступники міністрів, члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України, його перший заступник та заступники, члени Центральної виборчої комісії, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Директор Національного антикорупційного бюро України, Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники, Голова Конституційного Суду України, його заступники та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, його перший заступник, заступники та судді Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, їх заступники та судді вищих спеціалізованих судів, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступники, Секретар РНБО, його перший заступник та заступники, Постійний Представник Президента України в АРК, його перший заступник та заступники, радники та помічники Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України;

особи, посади яких згідно із ст. 6 Закону «Про державну службу» [25] належать до категорії «А»;

особи, посади яких згідно із ст. 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [37] віднесені до першої та другої категорій посад в органах місцевого самоврядування;

б) з підвищеним корупційним ризиком. При цьому важливо зазначити, що чинним законодавством, зокрема Законом «Про запобігання корупції» [86] не передбачено визначення поняття «посада з підвищеним корупційним ризиком».

Слід зазначити, що законодавець обмежився тільки тим, що доручив НАДС визначити перелік таких посад, що ним і було зроблено. Так, відповідно до рішення НАДС від 17.06.2016 р. «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» [90] до таких належать посади: а) Глави Адміністрації Президента України та його заступників; керівників та заступників керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів центрального апарату Національного банку України; б) керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь Державної судової адміністрації України; в) керівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності та їх заступників, призначення яких здійснюється державними органами; г) державної служби, визначені структурою державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, у разі недоцільності утворення структурних підрозділів; д) в органах місцевого самоврядування: перших заступників, заступників міських (міст обласного, республіканського в АРК, районного значення) голів, заступників сільських, селищних голів; заступників голів районних, районних в містах рад; секретарів міських (міст обласного, республіканського в АРК, районного значення), сільських, селищних рад; керуючих справами виконавчих комітетів міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя, міст обласного, республіканського в АРК значення) рад; голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі).

При цьому звертає на себе увагу той факт, що у Законі «Про запобігання корупції мова йде тільки про «посади з підвищенням корупційним ризиком», натомість, в рішенні НАДМ, яке деталізує відповідне законодавче положення, мова уже йде про

«посади з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків», тобто у цьому рішення мова йде про два види посад: «посади з високим рівнем корупційних ризиків» і «посади з підвищеним рівнем корупційних ризиків». При цьому, затверджений Рішенням НАДС Перелік посад не передбачає розмежування цих посад а, навпаки, їх об'єднує в єдиний список. Як уявляється, такий підхід НАДС не сприяє чіткості та визначеності нормативних положень з досліджуваного питання.

Важливим є положення про те, що чітко визначено три категорії осіб, щодо яких спеціальна перевірка не проводиться: 1) кандидатів: а) на пост Президента України; б) у народні депутати України; в) у депутати Верховної Ради АРК, місцевих рад; г) на посади сільських, селищних, міських голів, старост; 2) громадян, які призиваються на військову службу за призовом осіб офіцерського складу та на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або залучаються до виконання обов'язків за посадами, передбаченими штатами воєнного часу; 3) претендентів, які перебувають на посадах в державних органах, органах влади АРК, органах місцевого самоврядування: а) та призначаються в порядку переведення чи просування по службі на посади в межах того ж органу або призначаються в порядку переведення на посади в інших державних органах, органах влади АРК, органах місцевого самоврядування; б) що припиняються, та призначаються в порядку переведення на роботу до інших органів, до яких переходять повноваження та функції органів, що припиняються;

2) змісту перевірки. Важливо зазначити, що суттєво змінився зміст спеціальної перевірки, зокрема їй підлягають відомості щодо: а) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення; б) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення; в) достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; г) наявності в особи корпоративних прав; д) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання; ж) відношення особи до військового обов'язку; з) наявності в особи допуску до

державної таємниці (якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади); к) поширення на особу передбаченої Законом «Про очищення влади» [91] заборони займати відповідну посаду. Порівняльний аналіз чинного положення щодо змісту спеціальної перевірки та змісту попередньої спеціальної перевірки свідчить про значне розширення переліку питань, які підлягають перевірці, зокрема щодо пп. «г», «ж», «к»;

3) суб'єктів перевірки. Розширення змісту спеціальної перевірки безперечно вплинуло на розширення суб'єктів здійснення спеціальної перевірки, серед яких слід виокремити такі: а) Національною поліцією і Державною судовою адміністрацією України – щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення; б) Міністерством юстиції України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку – щодо наявності в особи корпоративних прав; в) НАДС – щодо наявності у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, відомостей про кандидата, а також щодо достовірності відомостей, зазначених особою у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік; г) Міністерством охорони здоров'я, відповідним органом виконавчої влади АРК, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації – щодо відомостей про стан здоров'я кандидата (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я); д) Міністерством освіти України, відповідним органом виконавчої влади АРК, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, центральним органом виконавчої влади, якому підпорядкований навчальний заклад, керівником навчального закладу – щодо освіти, наявності у кандидата наукового ступеня, вченого звання; ж) СБУ – щодо наявності в особи допуску до державної таємниці, а також щодо відношення особи до військового обов'язку (в частині персонально-якісного обліку військовозобов'язаних СБУ); з) Міністерством оборони України, військовими комісаріатами АРК, областей, міст

Києва та Севастополя – щодо відношення особи до військового обов'язку (за винятком випадків персонально-якісного обліку військово-зобов'язаних СБУ).

4) процедури перевірки. Процедура перевірки містить у собі ряд стадій та етапів:

перша стадія – порушення справи про перевірку, яка містить у собі 4 етапи: а) підготовка подання про призначення особи на посаду; б) письмова згода кандидата на проведення перевірки; в) витребування з останнього місця роботи кандидата його особової справи; г) співбесіда (за необхідності);

друга стадія – подання запиту щодо відомостей про кандидата. Запит встановленої форми подається до Державної фіскальної служби України, Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України, а в разі потреби також в інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації;

третя стадія – оцінка результатів перевірки і доведення їх до зацікавлених осіб: а) одержання НАДС результатів перевірки; б) доведення результатів перевірки до відома або Адміністрації Президента, або Міністра КМУ, або Керівника Державного управління справами; в) доведення результатів перевірки до відома кандидата на зайняття посади, стосовно якого проводилася така перевірка;

четверта стадія (факультативна) – з'ясування та уточнення матеріалів перевірки. Якщо кандидат на зайняття посади не згоден з результатами перевірки, він має право викласти свої зауваження (пояснення) у письмовій формі або звернутися з письмовою вимогою безпосередньо до Державної податкової адміністрації України, МВС України, СБУ стосовно надання йому роз'яснень із питань, що виникли.

Чинний Порядок щодо проведення перевірки не передбачає положення щодо можливості оскарження результатів перевірки у судовому порядку. Однак, ураховуючи, що ст. 55 Конституції України [85] передбачає право на судове оскарження будь-якого рішення, дій чи бездіяльності державних органів, установ та організацій, і що ця стаття є статтею прямої дії, кандидат на посаду може оскаржити результати спеціальної перевірки в адміністративний суд.

Одним із видів зовнішнього контролю НАДС є функціональне обстеження органів виконавчої влади, яке здійснюється НАДС на підставі Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади [92]. Функціональне обстеження являє собою діяльність НАДС щодо проведення постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень. НАДС забезпечує проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, аналіз та узагальнення його результатів, вносить КМУ пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності цих органів. Для організації роботи, пов'язаної з проведенням функціонального обстеження, органи виконавчої влади утворюють робочі групи та розробляють план-графік роботи, який затверджується наказом керівника органу виконавчої влади. Робочу групу очолює заступник керівника органу виконавчої влади, відповідальний за організацію роботи його апарату. До складу робочої групи входять: керівники структурних підрозділів з питань організаційної роботи, фінансів, кадрової та юридичної служб, інших самостійних структурних підрозділів органу виконавчої влади, залучених до проведення функціонального обстеження; представники інших органів виконавчої влади, а також незалежні експерти, у тому числі іноземні, науковці, фахівці з державного управління та з питань, що належать до сфери управління органу виконавчої влади (за їх згодою).

За результатами функціонального обстеження робоча група органу виконавчої влади складає підсумковий звіт про результати проведення функціонального обстеження, що затверджується наказом керівника органу виконавчої влади. У підсумковому звіті в обов'язковому порядку має міститися: перелік функцій, які закріплені нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади та фактично виконуються ними із зазначенням таких актів; кількісний аналіз виконуваних функцій за їх типами та сферами державного управління; інформація щодо розподілу функцій всередині органу виконавчої влади відповідно до його структури; пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів, що визначають

організаційно-правовий статус органів виконавчої влади; пропозиції щодо удосконалення завдань і функцій органів виконавчої влади; пропозиції щодо оптимізації структури органів виконавчої влади.

Як уже зазначалося вище, різновидом зовнішнього контролю у сфері державної служби є такий пасивний контроль, як моніторинг. Щодо терміна «моніторинг» слід зазначити, що останнім часом він набуває усе більшого поширення. За наслідками впливу, його можна віднести до пасивної форми контролю. Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації або процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі «безконтактні» способи і прийоми перевірок, як спостереження та аналіз, що здійснюються суб'єктами за допомогою власних спостережень, оцінок і прогнозів стану, динаміки розвитку.

Слід зазначити, що останнім часом цей вид контролю знаходить дедалі більш широке застосування в діяльності НАДС. Аналіз нормативно-правових актів НАДС та основних напрямків її діяльності дозволяють виокремити такі види моніторингу за об'єктом його здійснення, які характеризуються метою, об'єктно-суб'єктним складом і порядком здійснення щодо:

1) працевлаштування магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління», яке здійснюється на підставі Положення про здійснення моніторингу працевлаштування та перебування на державній службі або службі в органам місцевого самоврядування магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління» за державним замовленням [93] Метою моніторингу є: а) одержання своєчасної, об'єктивної та достовірної інформації про працевлаштування та перебування на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування випускників Національної академії, її регіональних інститутів, магістратур державної служби; б) здійснення контролю за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації випускниками права на працевлаштування та перебування на державній службі. Моніторинг передбачає збір, облік та аналіз інформації про працевлаштування та перебування випускників на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування. Об'єктами моніторингу є випускники

Національної академії, її регіональних інститутів та магістратур державної служби, які навчалися за державним замовленням за денною, вечірньою, заочною (заочно-дистанційною) формами навчання та отримали диплом магістра за спеціальностями галузі знань «Державне управління». Суб'єктами моніторингу є: територіальні органи НАДС, Національна академія, її регіональні інститути, магістратури державної служби, що здійснюють навчання магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» за державним замовленням, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші підприємства, установи, організації, на які поширюється дія Законів «Про державну службу» [25] і «Про службу в органах місцевого самоврядування» [37];

2) підготовки проектів Twinning в Україні, яка здійснюється на підставі Положення про здійснення моніторингу підготовки проектів Twinning в Україні, затвердженого наказом Головдержслужби від 11.07.2008 р. [94] Метою моніторингу є підвищення ефективності підготовки та подальшої реалізації зазначених проектів в Україні. Об'єктом є діяльність центральних органів виконавчої влади – бенефіціарів проектів Twinning щодо належного вжиття заходів, передбачених нормативно-правовими актами, необхідних для ефективної реалізації цих проектів. Суб'єктом моніторингу визначено Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Порядок проведення моніторингу характеризується деякими особливостями: по-перше, моніторинг здійснюється за згодою ЦОВВ – бенефіціара; по-друге, моніторинг проводиться не пізніше ніж за два місяці до підписання Twinning-контракту; по-третє, обов'язковою умовою проведення перевірки є наявність програми перевірки (мета перевірки, предмет перевірки, об'єкт перевірки, орієнтовний перелік питань, що підлягають перевірці, строк проведення перевірки, перелік базових нормативно-правових актів, що регламентують предмет перевірки) та письмової згоди ЦОВВ щодо проведення такої перевірки;

3) професійного зростання переможців та лауреатів щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», який регламентується Положенням про здійснення моніторингу професійного зростання переможців та лауреатів щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», затвердженого наказом

Головдержслужби 09.12.2010 р. [96] Метою моніторингу є одержання об'єктивної й достовірної інформації про професійне зростання переможців та лауреатів Всеукраїнського конкурсу. Об'єкти моніторингу – переможці й лауреати I, II, III турів Всеукраїнського конкурсу. Суб'єкти моніторингу – кадрові служби органів державної влади і територіальні органи НАДС.

Окрім зовнішнього контролю НАДС здійснює і внутрішній контроль. Насамперед мова йде про контроль за виконанням документів у ЦА НАДС та територіальних органах, який здійснюється відповідно до Порядку здійснення контролю, затвердженого наказом НАДС, розробленого згідно з законами України, нормативно-правовими актами Президента України та КМУ, а також методики процесу «Виконання актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, Начальника Головдержслужби України» [97]. Завданням такого контролю є забезпечення своєчасного та якісного виконання документів, в яких встановлено завдання (контрольні документи). При цьому обов'язковому контролю підлягають хід і терміни виконання зареєстрованих у НАДС документів, а саме: 1) доручень Начальника НАДС; 2) окремих доручень першого заступника НАДС; 3) рішень Колегії НАДС та інших консультативно-дорадчих органів, що створені при НАДС; 4) заходів річних та окремих планів роботи НАДС; 5) наказів НАДС.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити таких суб'єктів здійснення внутрішнього контролю: 1) директор адміністративно-фінансового департаменту – загальний контроль; 2) відділ контролю адміністративно-фінансового департаменту НАДС – за виконанням контрольних документів у ЦА НАДС; 3) керівники структурних підрозділів ЦА НАДС – за виконанням територіальними органами доручень Начальника, першого заступника та заступників Начальника НАДС; 4) працівники, до посадових обов'язків яких входить здійснення поточного контролю та діловодства – за виконанням документів у структурних підрозділах ЦА НАДС.

2.4. Поняття і види взаємодії Національного агентства України з питань державної служби з іншими державними органами

Як уже зазначалося у попередніх підрозділах роботи, структура правового статусу НАДС у цьому науковому дослідженні визначається в широкому розумінні: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. Таким чином, одним із чинників цієї структури є такий елемент, як «взаємодія з іншими державними органами», яка дозволяє визначити місце НАДС у системі державних органів та особливості взаємозв'язків з ними. Питання «взаємодії» у тому чи іншому розумінні були об'єктом дослідження багатьох вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова [1, 2, 9, 10], Л.Р. Білої-Тіунової [11, 12], Ю.П. Битяка [13], І.П. Голосніченка [14, 15], Є.В. Додіна [16], С.В. Ківалова [18, 19] та ін. Зокрема, на думку В.Б. Авер'янова, «здійснюючи безпосередній вплив на побудову (конструкцію) системи ОВВ, компетенція кожного окремого органу впливає на взаємозв'язки між іншими елементами цієї системи. Важливим є те, що компетенція ОВВ обумовлює їх внутрішню структуру, визначає, так би мовити, «кількість і якість» структурних підрозділів кожного органу» [2, с. 119].

Слід зазначити, що поняття «взаємодія» тільки останнім часом, після прийняття низки нормативно-правових актів [25, 98, 99] набуло значного поширення у визначенні взаємовідносин між державними органами і одержало своє легітимне закріплення у чинному законодавстві. Зазначене свідчить про необхідність звернення до загальнотеоретичних питань щодо змісту поняття «взаємодія». Зміст взаємодії, її смислове навантаження розкриваються як на рівні окремих контактів, так і в контексті спільної діяльності, тобто такої, в реалізації якої беруть участь декілька учасників. Конкретним змістом цього взаємозв'язку є співвідношення вкладу кожного з учасників у спільну справу. Звернення до теорії адміністративного права дозволяє виокремити три моделі спільної діяльності: спільно-індивідуальна (кожен учасник спільної діяльності здійснює свою частку загальної справи незалежно від інших); спільно-послідовна (загальне завдання виконується послідовно кожним); спільно-взаємопов'язана (має місце одночасна співпраця кожного учасника з усіма іншими).

Аналіз спільної діяльності, її співвідношення з іншими видами діяльності (індивідуальної, колективної) дає підстави виокремити такі їх основні ознаки: а) наявність загальних цілей для учасників взаємодії: спільна діяльність, породжується необхідністю досягнення таких цілей, які є недоступними одному учасникові і, таким чином, спільна діяльність є доцільною у тому разі, якщо заздалегідь ставляться усвідомлювані для учасників цілі); б) учасники спільної діяльності повинні мати потребу працювати разом, тобто слід сформувати загальну мотивацію для досягнення поставленої мети; в) поділ єдиного процесу досягнення визначеної мети на певні складові, тобто на окремі, але функціонально пов'язані управлінські дії; г) об'єднання індивідуальних дій учасників для утворення цілісної спільної діяльності, яка характеризується виникненням взаємозв'язків і взаємозалежностей між ними; д) погоджене, координоване, спрямоване виконання поділених і об'єднаних індивідуальних дій усіх учасників; ж) необхідність в управлінні спільною діяльністю; з) наявність єдиного очікуваного результату, загального для учасників спільної діяльності; і) єдине просторово-часове функціонування учасників взаємодії.

Важливим є зазначити, що, говорячи про взаємодію, слід мати на увазі координацію, спрямування і погодження. Координація – (від лат. coordinatio – розташований у порядку) це складова процесів управління, яка має за мету погодження дій різних частин системи, що управляється. Координацію можна розглядати як взаємодію сторін, які є рівноправними учасниками відносин. О.Є. Луньов зазначав, що координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей [100, с. 148]. Він виокремлював два види координації: вертикальну і горизонтальну:

вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати в ній;

горизонтальна координація – виникає між двома або більше органами, що перебувають на одному організаційному рівні системи органів, наприклад, коли те

саме Міністерство юстиції координує діяльність центральних органів виконавчої влади щодо правової освіти населення. У свою чергу, горизонтальна координація може бути двох видів: а) коли суб'єкти є юридично нерівними, оскільки один із них наділяється державно-владними повноваженнями щодо іншого; б) коли відносини виникають за умов компетенційної рівності суб'єктів. У літературі виокремлюються також і інші види координації: узгодження, ієрархічна, предметно-технологічна, штабна тощо [101, с. 345]. Отже, існування координаційних управлінських відносин не тільки між непідпорядкованими органами влади, але й між під порядкованими, є підтвердженням багатоманітності форм і методів державного управління і надає можливість підпорядкованим органам виконавчої влади бути повною мірою самостійними у здійсненні управлінської діяльності, погоджуючи її з координаційним органом.

Координація в діяльності НАДС має прояв, насамперед, у її взаємовідносинах з іншими державними органами одного рівня. Її слід розглядати як погодження дій НАДС з іншими державними органами щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби і здійснення функціонального управління у сфері державної служби.

Якщо поняттю «координація» в теорії права та адміністративному праві частково все ж таки приділяється певна увага, то поняття «спрямування» і «погодження», як правові категорії, майже залишено без уваги. На підставі аналізу повноважень НАДС, її структури і взаємозв'язків з іншими державними органами можна зробити висновок, що: а) спрямування – це виокремлення основних проблем, пріоритетів, питань і завдань у сфері державної служби, які набувають першочергового значення в діяльності НАДС; б) погодження – це визначення основних положень (параметрів) щодо акта управління, здійснення юридично значущої дії, які: зачіпають інтереси декількох виконавців, тягнуть за собою правові наслідки і можуть бути вирішеними тільки спільно.

Досліджуючи координацію як складову взаємодії у тому розумінні, якого визначено нормативно, слід сказати, що, окрім координації, взаємодія характеризується ще й субординацією (підпорядкуванням). Субординація – це, у найбільш поширеному розумінні, службове підпорядкування молодшого старшому, що

базується на правилах службової дисципліни [102, с. 20]. Таке розуміння поняття «субординація», звичайно, не є спеціалізованим. В юридичній літературі «субординацію» найбільш змістовно, як уявляється, визначив Б.П. Курашвілі, який розглядав її як «вертикальну» взаємодію сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також в наявності владні повноваження у вищого рівня в системі управління щодо нижчого [103, с. 35].

Підпорядкування (підлеглість) нерозривно пов'язане з владою. За визначенням авторів Концепції адміністративної реформи в Україні, підпорядкованість органів виконавчої влади – це, як правило, найвища організаційна залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня [104, с. 31]. Водночас, стан (режим) підпорядкованості може мати різні ступені повноти. Зокрема, пропонується розрізняти такі рівні підпорядкування:

повне підпорядкування (підлеглість), яка передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керівного впливу, зокрема вирішення щодо підлеглого органу установчих питань, визначення його правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності,застосування заходів відповідальності. Аналіз нормативно-правових актів свідчить, що повна під порядкованість є характерною, здебільшого, для територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ щодо вищих органів, а також районних державних адміністрацій щодо обласних державних адміністрацій, а обласних державних адміністрацій – щодо КМУ. Стосовно НАДС слід зазначити, що майже повне її підпорядкування, на теперішній час, передбачено, відповідно до чинного законодавства, КМУ. Саме він визначає назву органу, затверджує Положення (тобто визначає статус цього органу), призначає керівника і заступників;

часткове підпорядкування, яка існує тоді, коли в організаційних відносинах наявні не всі, а лише деякі з важелів підпорядкування (наявні деякі важелі стосуються певних функцій) і, тим самим, вона багато в чому нагадує функціональну підпорядкованість.

Виокремлення різноманітних форм підпорядкування створює можливості для покращання правового регулювання управлінських відносин підпорядкованості в інтересах ефективності управління.

Взаємодія НАДС з іншими державними органами має свою специфіку в залежності від рівня державного органу, предмета взаємодії, процедури взаємодії. У залежності від цих критеріїв, можна виокремити три види взаємодії, зокрема, з: 1) Верховною Радою України; 2) КМУ; 3) іншими державними органами.

Порядок взаємодії НАДС з Верховною Радою України визначається Регламентом Верховної Ради України [106], Законом «Про державну службу» [25], Регламентом Кабінету Міністрів України [57], Положенням про Національне агентство України з питань державної служби [26], Регламентом Національне агентство України з питань державної служби [106] та іншими нормативно-правовими актами і знаходить свій прояв у таких управлінських діях, як: розроблення законопроектів, погодження законопроектів, супроводження законопроектів, експертиза законопроектів.

Розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до плану законопроектних робіт та завдань, визначених законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради, актами КМУ та дорученнями Прем'єр-міністра України. Структурні підрозділи НАДС подають не пізніше ніж до 1 жовтня поточного року до юридичного департаменту пропозиції до орієнтовного плану законопроектних робіт на наступний рік. У пропозиціях до перспективного та поточного планів зазначаються: 1) орієнтовна назва законопроекту; 2) проблема, яка потребує законодавчого врегулювання. Якщо проект закону є проектом регуляторного акта, про це зазначається окремо; 3) підстава для розроблення законопроекту; 4) строк внесення законопроекту до КМУ.

Законопроекти, головним розробником яких є НАДС, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи КМУ на розгляд Верховної Ради, готуються відповідним структурним підрозділом НАДС України за дорученням Начальника НАДС, із дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради, Регламентом КМУ.

Цей структурний підрозділ є головним розробником відповідного законопроекту. Проект закону, яким встановлюються нові або змінюються чинні норми, що регулюють суспільні відносини, готується на основі концепції, яка розробляється у порядку, встановленому Регламентом КМУ.

Разом із проектом закону, що вноситься до КМУ, подаються документи та матеріали, передбачені Регламентом КМУ для проектів актів КМУ, а також: 1) проект постанови Верховної Ради про прийняття проекту закону за основу; 2) перелік нових законів та законів, які потребують викладення у новій редакції, інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень закону; 3) окремий законопроект про внесення змін до інших законів, якщо такі зміни є необхідними для реалізації закону і не викладені у його перехідних положеннях.

Супроводження законопроектів. Законопроект, поданий до Верховної Ради КМУ, представляє у Верховній Раді та супроводжує на всіх стадіях розгляду представник НАДС – посадова особа, призначена Начальником НАДС. Головний розробник проводить моніторинг схваленого та направленого до Верховної Ради України проекту Закону на підставі розробленого ним орієнтовного Плану заходів щодо супроводження у Верховній Раді України та її Комітетах законопроекту, затвердженого Начальником НАДС. Представник НАДС під час супроводження законопроекту: 1) доповідає про законопроект на засіданні комітету Верховної Ради, аргументує позицію КМУ, дає пояснення щодо окремих його норм, відповідає на запитання, подає у разі необхідності членам комітету додаткові аналітичні та інформаційно-довідкові матеріали; 2) доповідає про законопроект на пленарному засіданні під час його розгляду у першому читанні, відповідає на запитання, виступає із заключним словом; 3) за результатами розгляду законопроекту у першому читанні бере участь у його підготовці комітетом Верховної Ради до другого читання або до повторного першого читання, у тому числі у разі доопрацювання законопроекту з урахуванням результатів його публічного обговорення;

У разі подання КМУ пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання, представник НАДС аргументує позицію КМУ під час розгляду законопроекту комітетом та на пленарному засіданні у другому читанні, наполягає у

разі необхідності на обговоренні відхилених комітетом пропозицій або поправок. Представник НАДС висловлює позицію КМУ щодо пропозицій і поправок до законопроекту, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, аргументує позицію під час розгляду Верховною Радою пропозицій Президента України до поверненого ним для повторного розгляду закону.

Під час супроводження законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради народними депутатами України, НАДС: проводить моніторинг законопроектів із питань, що належать до її компетенції, та аналізує такі проекти на відповідність засадам державної політики; формує пропозиції щодо визначення позиції КМУ стосовно таких законопроектів і подає їх КМУ не пізніше четверга тижня, який передує тижню пленарних засідань, на яких будуть розглядатися відповідні законопроекти; визначає посадових осіб, які представлятимуть позицію КМУ під час розгляду таких законопроектів, і повідомляє про це відповідним комітетам Верховної Ради та КМУ. Посадові особи НАДС, які представляють позицію КМУ під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України, беруть участь у роботі комітетів Верховної Ради та пленарних засідань, надають пояснення, відповідають на запитання.

Експертиза законопроектів. За зверненням Голови Верховної Ради, його першого заступника, заступника або голови комітету Верховної Ради відповідно до Регламенту Верховної Ради НАДС готує до законопроекту, ініційованого народним депутатом (народними депутатами) України, висновок та подає його Верховній Раді не пізніше ніж протягом 14 днів з дня надходження законопроекту до НАДС. За дорученням Начальника НАДС юридичний департамент готує у разі необхідності і за участю інших заінтересованих структурних підрозділів НАДС проект висновку за результатами правової експертизи законопроекту, погоджує його із зацікавленими структурними підрозділами НАДС. Проект висновку має бути завізований Начальником НАДС або особою, яка його заміщає. Висновок надсилається Верховній Раді (комітету Верховної Ради) разом із супровідним листом за підписом Начальника НАДС або особи, яка його заміщає.

Погодження проектів. Слід зазначити, що в залежності від того, хто є автором проекту, який підлягає погодженню, можна виокремити два види процедури погодження.

1. Погодження проектів актів, які розроблені іншими державними органами і надійшли до НАДС на погодження відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, здійснює структурний підрозділ, визначений Начальником НАДС як головний виконавець, у межах компетенції НАДС. Інші підрозділи, визначені Начальником НАДС для опрацювання акта, є заінтересованими підрозділами. При цьому, Головний виконавець вивчає стан правового регулювання у відповідній сфері правовідносин відповідно до компетенції НАДС, перевіряє обґрунтованість, повноту і всебічність запропонованого нормативного врегулювання питань, яких віднесено до компетенції НАДС та інших питань, їх відповідність Конституції та законодавству України, і після погодження із заінтересованими структурними підрозділами, опрацювання їх пропозицій і візування, направляє проект із викладеною в листі пропозицією НАДС на правову експертизу до юридичного департаменту.

Юридичний департамент, у разі встановлення при проведенні правової експертизи відповідності викладеної у листі позиції НАДС Конституції і законодавству України за наявності віз головного виконавця, заінтересованих підрозділів та відповідних керівників візує акт та лист до органу, що надіслав проект акта на погодження, після чого його візують перший заступник, заступники Начальника НАДС і заступник Начальника НАДС із питань правової роботи та модернізації державної служби. У разі, якщо головним виконавцем визначено юридичний департамент, опрацювання проекту, його погодження із заінтересованими підрозділами та правову експертизу і підготовку пропозицій органу здійснює безпосередньо юридичний департамент.

Заінтересований підрозділ опрацьовує проект акта і не пізніше як за два дні до визначеного в дорученні терміну надає до нього письмові пропозиції, а в разі термінового розгляду – надає пропозиції невідкладно, але не пізніше як за чотири години до закінчення терміну в день надходження проекту до НАДС. Опрацьований

проект погоджується (візується) заінтересованими підрозділами та заступниками Начальника НАДС відповідно до розподілу обов'язків.

2. Погодження проектів актів Президента України. Якщо до НАДС надіслано Адміністрацією Президента України для погодження розроблений іншим суб'єктом проект акта Президента України, окремі положення якого належать до компетенції НАДС, обґрунтований висновок до такого проекту готує за дорученням Начальника НАДС юридичний департамент відповідно до своєї компетенції разом з іншими заінтересованими структурними підрозділами. Висновок до проекту акта Президента України розглядають Начальник НАДС, перший заступник Начальника та заступники Начальника відповідно до своєї компетенції. Якщо проект акта Президента України не підтримується або до нього є зауваження, Адміністрації Президента України надсилається підготовлений висновок.

Взаємодія НАДС із КМУ. Взаємодія НАДС із КМУ реалізуються через: спрямування, координацію, підвідомчість, підзвітність і підконтрольність. Відповідно до Конституції та законів України діяльність НАДС спрямовує і координує КМУ шляхом видання відповідних актів та прийняття рішень про надання окремих доручень за результатами обговорення питань на його засіданнях.

Спрямування й координація – це відносно нові форми взаємодії, які останнім часом набувають широкого застосування. Слід зазначити, що чіткого законодавчого закріплення (тобто їх передбачено в законі) ці форми набули саме в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [30]. Водночас, важливо зазначити що Закон не надає визначення поняття і визначення змісту ані «спрямування», ані «координації». Безперечно, такий підхід щодо цих понять є частковим вирішенням питання і потребує удосконалення, особливо щодо визначення їхнього змісту. Аналіз наявних теоретичних напрацювань та чинного законодавства дає підстави зазначити, що спрямування – це визначення основних проблем, пріоритетів, питань і завдань у сфері як публічної, так і державної служби, які набувають першочергового значення в діяльності НАДС.

Координація – це узгодження дій НАДС з іншими державними органами щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби і

здійснення функціонального управління у сфері державної служби. Безпосереднє спрямування і координацію виконання покладених на НАДС завдань здійснює Міністр КМУ у відповідності до Закону від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» [30] шляхом: а) формування державної політики у сфері державної служби та контролю за її реалізацією НАДС; б) внесення на розгляд КМУ розроблених НАДС проектів нормативно-правових актів та погодження наказів, які підлягають державній реєстрації в установленому порядку; в) заслуховування інформації Начальника НАДС з особливо важливих питань та його звіту про виконання покладених на НАДС завдань; г) проведення нарад, робочих зустрічей, консультацій з Начальником НАДС, надсилання офіційних листів; д) надання обов'язкових до виконання доручень відповідно до актів Президента України, рішень КМУ, доручень Прем'єр-міністра України, що випливають із програми діяльності КМУ, а також інших завдань, покладених на КМУ; ж) внесення керівництву пропозицій, які є обов'язковими для розгляду; з) затвердження структури НАДС; і) визначення посадової особи КМУ для включення до складу колегії НАДС; к) 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.

Спрямування й координація – це правовідношення, зміст якого становить певний обсяг прав і обов'язків (повноважень) сторін, тобто і КМУ, і НАДС. Розглядаючи у цьому аспекті спрямування й координацію, і зважуючи на ті завдання, яких поставлено перед ними, важливо виокремити основні повноваження і Уряду, і НАДС. Так, міністр: погоджує план роботи центрального органу виконавчої влади на наступний рік; затверджує щороку заходи щодо реалізації основних напрямів та стратегічних цілей діяльності НАДС відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності КМУ, а також інших завдань, покладених на КМУ; за погодженням із Віце-прем'єр-міністром України приймає рішення щодо проведення перевірки НАДС, дає доручення НАДС щодо перегляду його власних нормативно-правових актів; звертається до Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України із вмотивованою пропозицією щодо проведення службового розслідування

стосовно керівника та заступників керівника НАДС та до керівника НАДС – стосовно працівника (працівників) цього органу; вносить керівництву НАДС, а в разі потреби – КМУ пропозиції щодо удосконалення його роботи, вживає заходів щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників НАДС; визначає посадову особу міністерства для включення до складу колегії НАДС; дає НАДС обов'язкові до виконання доручення відповідно до актів Президента України, рішень КМУ, доручень Прем'єр-міністра України, що випливають із Програми діяльності КМУ, а також інших завдань, покладених на КМУ; вносить керівництву НАДС пропозиції, що є обов'язковими для розгляду.

Водночас, у рамках спрямування та координації НАДС подає міністру: 1) на погодження: а) 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 КМУ, а також інших завдань, покладених на КМУ; б) проекти власних нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації в установленому порядку; 2) для внесення в установленому порядку на розгляд КМУ проектів нормативно-правових актів; 3) на розгляд – пропозиції щодо визначення структури центрального органу виконавчої влади; 4) для відома – визначений структурний підрозділ, що відповідає за взаємодію з відповідним підрозділом міністерства; 5) для інформації – звіти про результати його діяльності у строк та за переліком питань, визначених наказом та планом роботи центрального органу виконавчої влади.

З метою спрямування і координації діяльності НАДС міністр видає накази, в яких визначає: а) основні напрями та стратегічні цілі діяльності НАДС відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності КМУ, а також інших завдань, покладених на КМУ, та заходи щодо контролю за реалізацією цим органом державної політики у відповідній сфері; б) порядок обміну інформацією між міністерством та НАДС, форму, періодичність її подання тощо; в) перелік питань, що обов'язково відображаються у звітах центрального органу виконавчої влади, форму та періоди-

чність його подання; г) структурний підрозділ міністерства, що відповідає за взаємодію із центральним органом виконавчої влади.

Важливе значення при визначенні особливостей адміністративно-правового статусу НАДС має питання щодо її підконтрольності. КМУ в контролює діяльність НАДС, заслуховує на своїх засіданнях звіти (інформацію) Начальника НАДС про роботу НАДС. Підготовка матеріалів із таких питань здійснюється в порядку, встановленому Регламентом КМУ [27].

Важливим напрямком взаємодії НАДС із КМУ є нормотворча діяльність, яка здійснюється відповідно до законів України, актів і доручень Президента України та КМУ, плану законопроектної роботи, що затверджується КМУ на кожний поточний рік, щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України та з ініціативи НАДС. Правовими засадами роботи НАДС із підготовки та подання на розгляд КМУ проектів законів та інших нормативно-правових актів є: Закон від 10.02.2010 р. «Про Регламент Верховної Ради України» [105], Укази Президента України: від 26.11.2003 р. «Про поліпшення організації законопроектної діяльності» [107]; від 09.02.1999 р. «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [55]; від 15.11.06 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [56]; Постанови Кабінету Міністрів України: від 18.07.2007 р. «Про Регламент Кабінету Міністрів України» [57]; від 11.03.2004 «Про затвердження Методики проведення аналізу впливу і відстеження результативності регуляторного акта, затверджених постановою Кабінету Міністрів України» [108]; від 06.09.2005 р. «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» [58]; від 14.12.2001 р. «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» [109]; від 03.11.2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [110]; накази Головдержслужби України, які є чинними на теперішній час: від 24.03.2009 р. «Про затвердження Порядку проведення юридичної експерттизи проектів нормативно-правових актів і перевірки відповідності законодавству проектів наказів та інших актів Головдержслужби України» [111]; від 24.03.2009 р. «Про затвердження Методики процесу «Розробка та участь у розробці

нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [111]; «Про затвердження Порядку розробки нормативно-правових актів» [59] та ін.

Проекти актів КМУ готуються НАДС на основі та на виконання Конституції і законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради, рішень КМУ, а проекти актів КМУ, що стосуються укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України, готуються відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України».

Взаємозв'язок з іншими центральними органами виконавчої влади. Основною формою взаємозв'язку НАДС з іншими ЦОВВ є: координація, контроль, моніторинг, функціональне обстеження. Слід зазначити, що на першочергову увагу заслуговує питання щодо функціонального обстеження органів виконавчої влади, яке регламентується Положенням про НАДС [26] і Порядком проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженого наказом Головдержслужби від 30.03.2010 р. [113]. Його метою є постійний аналіз відповідності: а) завдань і функцій ОВВ до чинного законодавства; б) структури ОВВ покладеним на них завданням і функціям з метою усунення із практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень.

Суб'єктами функціонального обстеження ОВВ є: 1) НАДС – щодо ЦОВВ. Окрім цього, НАДС забезпечує проведення аналізу та узагальнення його результатів і вносить КМУ пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності цих органів; 2) територіальні органи НАДС – щодо місцевих органів виконавчої влади: проводять обстеження, вносять відповідно пропозиції НАДС, надають методологічно-консультаційну допомогу в проведенні такого обстеження; 3) Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС – бере участь у проведенні обстеження, розробляє рекомендації та пропозиції щодо удосконалення системи і структури зазначених органів, забезпечує його консультаційним і науково-методичним супроводженням.

Процедура здійснення функціонального обстеження характеризується такими стадіями:

1) утворення робочих груп в органах виконавчої влади (далі – ОВВ), де проводиться обстеження, які очолюють заступники керівника цього ОВВ. До складу групи належать: керівники структурних підрозділів із питань організаційної роботи, фінансів, кадрової та юридичної служб, інших самостійних структурних підрозділів ОВВ, представники інших ОВВ, а також незалежні експерти, у т.ч. іноземці, науковці, фахівці з державного управління та з питань, що належать до сфери управління ОВВ;

2) отримання необхідної інформації та її аналіз: з метою отримання необхідної інформації керівники самостійних структурних підрозділів заповнюють паспорти функцій: а) формулювання функції, закріпленої нормативно-правовими актами за ОВВ; б) якими нормативно-правовими актами регулюється виконання цієї функції; в) чи є ОВВ головним виконавцем функцій; г) який структурний підрозділ ОВВ є головним виконавцем функцій; д) яким є продукт виконання функцій; ж) хто є споживачем продукту цієї функції; з) з якими самостійними структурними підрозділами необхідна співпраця для виконання цієї функції; і) з якими іншими ОВВ, громадськими організаціями тощо необхідна співпраця для виконання цієї функції; к) перед ким ОВВ звітує щодо результатів виконання функції, яка періодичність звітування; л) якими кількісними показниками можна виміряти виконання функцій; м) яким є ресурсне забезпечення виконання цієї функції. Аналіз здійснюється щодо: відповідності завдань і функцій, виконання яких закріплено за ОВВ, чинному законодавству; горизонтальних та вертикальних зв'язків між структурними підрозділами та іншими ОВВ; ресурсного забезпечення виконання функцій [113];

3) підготовка підсумкового звіту та пропозицій. У підсумковому звіті в обов'язковому порядку має міститися: а) перелік функцій, яких закріплено нормативно-правовими актами за ОВВ та які фактично виконуються із зазначенням таких актів; б) кількісний аналіз виконуваних функцій за їх типами та сферами державного управління; в) інформація щодо розподілу функцій всередині ОВВ відповідно до його структури; г) пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правовий статус ОВВ; д) пропозиції щодо удосконалення завдань і функцій ОВВ; ж) пропозиції щодо оптимізації структури ОВВ.

Безперечно, подальше удосконалення структури і статусу НАДС, її взаємовідносин з іншими державними органами потребує врахування зарубіжного досвіду вирішення цього питання. Саме тому звернення до такого досвіду є досить актуальним, важливим і своєчасним, оскільки його узагальнення і визначення можливостей запровадження в умовах України дозволить підвищити ефективність і дієвість як самої державної служби, так і функціонування органів виконавчої влади.

Зарубіжний досвід інституційного забезпечення управління державною службою є одночасно і типовим – у частині відповідальності Уряду, і розмаїтим – у частині визначення члена Уряду або інституції, відповідальної за питання публічної служби.

Відповідно до Литовського законодавства загальне управління публічною службою здійснюється Урядом та Міністерством внутрішніх справ [114]. На Уряд покладається обов'язок здійснювати виконання політики публічної служби та виконання інших функцій загального управління публічною службою. Міністр внутрішніх справ повинен надавати Урядові проекти правових актів, пов'язаних із публічною службою, координувати контроль за здійсненням виконання законодавства про публічну службу [114].

У Литві також є Агенція управління публічною службою, що підпорядкована Міністерству внутрішніх справ, до основних функцій якої віднесено: а) контроль за виконанням законодавства про публічну службу; б) ведення офіційного реєстру публічних службовців; в) написання проектів правових актів, пов'язаних із публічною службою; г) забезпечення повної системи для управління штатом службовців публічної служби та планування кар'єрного розвитку публічних службовців; д) затвердження навчальних програм для публічних службовців, координація виконання стратегії навчання публічних службовців; ж) розслідування спорів, пов'язаних із статусом публічних службовців, та винесення висновків та пропозицій щодо цих спорів державним та муніципальним інституціям та агенціям [114]. Важливо зазначити, що рівною мірою ці повноваження стосуються і служби в органах місцевого самоврядування.

У Польщі центральним органом урядової адміністрації, що є компетентним у справах цивільної служби, є Начальник цивільної служби, який підпорядковується

Голові ради Міністрів. Він виконує свої завдання за допомогою заступника та генеральних директорів установ та Відомства цивільної служби. До основних його обов'язків належить: а) нагляд за дотриманням правил цивільної служби; б) керування процесом управління кадрами в цивільній службі; в) організація і проведення кваліфікаційних процедур у цивільній службі; г) проведення конкурсу на вищі посади; д) підготовка проектів нормативних актів тощо [53].

У Чехії організаційним підрозділом Секретаріату Уряду, що здійснює організаційні, концептуальні, координаційні, виконавчі та контрольні функції центрального управління щодо різних аспектів служби, є Генеральний директорат державної служби, який підпорядкований, підконтрольний і підзвітний Уряду [52].

Згідно з Латвійським Законом «Про державну цивільну службу» утворено Адміністрацію державної цивільної служби [54]. Цей орган знаходиться під наглядом міністра, уповноваженого Кабінетом Міністрів та повинен впроваджувати державну політику у державній цивільній службі.

Таким чином, вивчення зарубіжного досвіду та врахування п. 2 Рекомендацій Кабінету Міністрів Ради Європи управління політикою у сфері публічної служби має належати до компетенції уряду [115]. Як правило, таке управління здійснюється як через міністра, так і через колегіальний орган.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. 432 с.

2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Аверянова. Київ: Видав. дім Ін-Юре, 2002. 668 с.

3. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : конспекти лекцій. Харків: Укр. юрид. академія, 1994. 44 с.

4. Комзюк А.Т., Безсмертний Є.О. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус. Матеріали наук.-прак. конф. «Концепція розвитку законодавства України». Київ, 1996. С.119–121.

5. Комзюк А.Т. Актуальні проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність. Концепція формування законодавства України : матеріали III міжрег. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 1998). Запоріжжя : Запоріз. держ. ун-т, 1999. С. 14–17.

6. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

7. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Салманова О.Ю. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 1996. № 1. С. 76–79.

8. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. – Москва, 1984.

9. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади : проблеми реформу-вання у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.

10. Авер'янов В.Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління. В кн.: Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ, 1997. С. 103.

11.Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. УІІІ / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 328 с. С. 142–154.

12.Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Київ, 2011. 540 с.

13.Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

14.Голосніченко І.П. Напрямки реформування адміністративного права України. *Право України*. 1998. № 8. С. 9–13.

15.Голосніченко І.П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень. *Право України*. 1998. № 11. С. 21–22.

16.Додин Е.В. Актуальные проблемы теории и практики административной деятельности. *Советское государство и право*. 1990. № 12

17.Додін Є.В. Проблеми співвідношення контролю та нагляду у сфері господарської діяльності в Україні. *Митна справа*. 2008. № 2. С. 58–63.

18.Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. 2-е вид., змін. Одеса: Фенікс, 2009. 692 с.

19.Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 735 с.

20.Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

21.Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: ученик. Москва: Зерцало, 1997.

22.Бахрах Д.Н. Административное право России : учебн. для вузов. Москва: Издат. гр. НОРМА-ИНФРА•М, 2000.

23.Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007.

24.Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва: Юристъ, 2001.

25.Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення 21.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 17.03.2017).

26.Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення 01.10.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

27.Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. Дата оновлення 06.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12 (дата звернення: 17.03.2017) (не чинний).

28.Про вдосконалення підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.1998 р. Дата оновлення 26.05.2005 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/499-98-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

29.Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. Дата оновлення 27.09.2016 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main (дата звернення: 17.03.2017 р.).

30.Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. Дата оновлення 27.09.2016 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua /laws/show/564-2010-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

31.Про схвалення Стратегії підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції до 2021 року та затвердження Плану заходів щодо її

реалізації : проект постанови КМУ. URL: http://www.nads.gov.ua /page/proekt-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-shvalennya-strategiyi-pidgotovky-ta (дата звернення: 17.03.2017)

32.Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення 07.02.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 (дата звернення: 17.03.2017).

33.Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. Дата оновлення 16.09.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/1678-18 (дата звернення: 17.03.2017).

34.Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. Дата оновлення 12.01.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 17.03.2017).

35.Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227. Дата оновлення 18.03.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/227-2015-%D1%80 (дата звернення: 17.03.2017).

36.Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби: наказ НАДС від 26.09.2016 р. Дата оновлення 26.09.2016 р. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1369-16 (дата звернення 17.03.2017 р.)

37.Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення 12.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/2493-14 (дата звернення: 17.03.2017).

38.Щодо суміщення посад державної служби категорії «А» зі статусом депутата місцевої ради : наказ НАДС 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 17.03.2017 р.)

39.Щодо перегляду переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування наказ НАДС 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: 17.03.2017).

40.Щодо виконання повноважень державного секретаря міністерства у разі відсутності заступника міністра – керівника апарату : наказ НАДС від 10.05.2016 р. Дата оновлення 10.05.2016 р. URL: http://www.nads.gov.ua/page/shchodo-vykonannya-povnovazhen-derzhavnogo - sekretarya-ministerstva-u-razi-vidsutnosti (дата звернення: 17.03.2017).

41.Щодо деяких питань звільнення з посади керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади у зв'язку з впровадженням Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» : наказ НАДС від 11.06.2016 р. № 7-р/з. Дата оновлення 11.06.2016 р. URL: http://www.nads.gov.ua/page/shchodo-deyakyh-pytan-zvilnennya-z-posad-kerivnykiv-ta-zastupnykiv-kerivnykiv-centralnyh (дата звернення: 17.03.2017).

42.Щодо переведення на рівнозначну посаду : наказ НАДС від 11.05.2016 р. Дата оновлення 11.05.2016 р. URL: http://www.nads.gov.ua /page/shchodo-perevedennya-na-rivnoznachnu-posadu (дата звернення: 17.03.2017).

43.Щодо порядку проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад державних службовців у разі, якщо такий відбір було оголошено до 1 травня 2016 р. : наказ НАДС 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: 17.03.2017).

44.З питань зарахування до стажу державної служби періодів роботи (служби) до 1 травня 2016 р. : наказ НАДС від 26.07.2016 р. № 14-р/з. URL:

http://www.nads.gov.ua/page/z-pytan-zarahuvannya-do-stazhu-derzhavnoyi-sluzhby-periodiv-roboty-sluzhby-do-01052016 (дата звернення: 17.03.2017).

45.Щодо порядку присвоєння рангів державним службовцям : наказ НАДС 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: 17.03.2017).

46.Щодо зупинення членства у політичній партії : наказ НАДС від 17.05.2016 р. № 9-р/з. Дата оновлення 17.05.2016 р. URL: http://www.nads.gov.ua/page/rozyasnennya-shchodo-zupynennya-chlenstva-u-politychniy-partiyi (дата звернення: 17.03.2017).

47.ДСТУ ISO 9004–2001. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності. На зміну ДСТУ ISO 9004-1–95; надано чинності 2001-10-01. Київ: Держстандарт України, 2001. 44 с.

48.ДСТУ ISO 9004-2–96. Управління якістю та елементи системи якості. Ч. 2. Настанови щодо послуг. Увед. 1997-07-01. Київ, 2001. 44 с.

49.Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. Дата оновлення 17.11.2011 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 (дата звернення: 17.03.2017) (не чинний).

50.Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. Дата оновлення 22.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08 (дата звернення: 22.03.2017 р.).

51.Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ (дата звернення: 17.03.2017 р.).

52.Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ : Закон Чехії від 26.04.2002 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

53.Про цивільну службу : Закон Польщі від 18.12.1998 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

54.Про державну цивільну службу : Закон Латвії від 01.11.2007 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

55.Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.02.1999 р. № 145. Дата оновлення 18.04.2011 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/145/99 (дата звернення: 17.03.2017).

56.Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 09.02.1999 р. № 145. Дата оновлення 15.04.2008 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/970/2006 (дата звернення: 17.03.2017).

57.Про Регламент Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. Дата оновлення 25.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

58.Про затвердження Правил підготовки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 р. № 870. Дата оновлення 20.11.2009 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

59.Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.01.2007 р. № 106. Дата оновлення 24.12.2013 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/106-2007-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

60.Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. Дата оновлення 20.07.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15 (дата звернення: 17.03.2017).

61.Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ президента України від 03.10.1992 р. № 493. Дата оновлення 21.05.1998 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/493/92 (дата звернення: 17.03.2017).

62.Про Єдиний державний реєстр нормативних актів : Указ Президента України від 27.06.1996 р. № 468. Дата оновлення 05.12.2009 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/468/96 (дата звернення: 17.03.2017).

63.Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» : Указ Президента України від 13.12.1996 р. № 1207. Дата оновлення 13.12.1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207/96 (дата звернення: 17.03.2017).

64.Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. Дата оновлення 06.08.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

65.Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішень про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України 12.04.2005 р. № 34/5. Дата оновлення 01.01.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05 (дата звернення: 17.03.2017).

66.Николаева М.Н. Нормативнне акта министерств й ведомств СССР. Москва, 1975.

67.Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Київ: Наук. думка, 2004. 300 с.

68.Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

69.Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 104 с.

70.Дьомін Ю.М. Перспективи щодо розширення повноважень митних органів України. *Митна справа*. 2010. № 3 (69). С. 30– 33.

71.Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. Основи адміністративного менеджменту: навч. посіб. Київ: Центр навч. л-ри, 2004. 560 с.

72.Хилько Ю.Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки : дис. ... кандидата юрид. наук. Харків : Харків. націон. ун-т внутріш. справ, 2006. 206 с.

73.Ярмакі Х.П. Забезпечення прав і свобод людини в діяльності міліції в Україні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Вип. 35. Одеса: Юрид. л-ра, 2007. С. 166–172.

74.Ярмакі Х.П. Проблема удосконалення державного управління та адміні-стративного права. *Південноукраїнський часопис*. 2008. № 4. С. 23–29.

75.Орехова І.С. Державний контроль у сфері господарської діяльності : адміністративно-правові засади : дис. … кандидата юрид. наук. Одеса, 2009. 186 с.

76.Словарь иностранных слов. Москва, 1987. 345 с.

77.Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. 2001. Т. 3. 789 с.

78.Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Сухарев : ред. кол. : М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.И. Миньковсикй и др. Москва: Сов. энциклопедия, 1984. 415 с.

79.Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення 01.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16 (дата звернення: 17.03.2017).

80.Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов ИНТОСАИ в 1977 г. URL: http://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

81.Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. Дата оновлення 18.05.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/2210-14 (дата звернення: 17.03.2017).

82.Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III. Дата оновлення 15.11.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/2121-14 (дата звернення: 17.03.2017).

83.Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. Дата оновлення 28.12.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4004-12 (дата звернення: 17.03.2017).

84.Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 201 с.

85.Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 17.03.2017).

86.Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 30.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 31.03.2017 р.).

87.Про затвердження Регламенту Національного агентства України з питань державної служби : наказ Нацдержслужби від 25.05.2012 р. Дата оновлення 14.05.2015 р. URL: search.ligazakon.ua /l_doc2.nsf/link1/FIN86089.html (дата звернення: 17.03.2017 р.).

88.Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов’язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25.01.2012 р. Дата оновлення 25.01.2012 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33/2012 (дата звернення: 17.03.2017).

89.Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. 2341-III. Дата оновлення 16.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14 (дата звернення: 17.03.2017).

90.Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : рішення НАДС від 17.06.2016 р. Дата оновлення 17.06.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16/paran13#n13 (дата звернення: 17.03.2017).

91.Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18 (дата звернення: 17.03.2017).

92.Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ Головдержслужби від 30.03.2010 р. № 84. Дата оновлення 30.03.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0306-10 (дата звернення: 17.03.2017).

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 НАДС від 24.01.2014 р. Дата оновлення 24.01.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0282-14 (дата звернення: 17.03.2017).

94.Про затвердження Положення про здійснення моніторингу підготовки проектів Twinning в Україні : наказ Головдержслужби України від 11.07.2008 р. Дата оновлення 11.07.2008 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0907-08 (дата звернення: 17.03.2017).

95.Про затвердження Положення про здійснення моніторингу професійного зростання переможців та лауреатів щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець : наказ Головдержслужби України від 09.12.2010 р. Дата оновлення 09.12.2010 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

96.Про затвердження Положення про здійснення моніторингу професійного зростання переможців та лауреатів щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець : наказ Головдержслужби України

від 09.12.2010 р. Дата оновлення 09.12.2010 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

97.Про затвердження нової редакції «Настанови з якості Головдержслужби та методик процесів» : наказ Головдержслужби від 01.10.2010 р. Дата оновлення 01.10.2010 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

98.Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення 10.12.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/3166-17 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

99.Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення 21.02.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

100. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управлення. Москва: Наука, 1974.

101. Кубко Є.Б. Координація. *Юридична енциклопедія*. В 6 т. Київ: Укр. енц., 2001. Т. 3. С. 345.

102. Субординаця. *Большая советская энциклопедия* / гл. ред. А.М. Прохоров. Москва: Сов.Энц., 1976. Т. 25. С. 20.

103. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. Москва: Наука, 1987.

104. Концепція адміністративної реформи в Україні. Документи і матеріали. *Український правовий часопис*. 1999. Вип. 4. С. 31.

105. Про Регламент Верховної ради України : Закон України від 10.02.2010 р. Дата оновлення 15.01.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/1861-17 (дата звернення: 17.03.2017).

106. Про затвердження Регламенту Національного агентства України з питань державної служби : наказ Нацдержслужби від 25.05.2012 р. Дата оновлення 14.05.2015 р. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1 /FIN86089.html (дата звернення: 17.03.2017 р.).

107. Про поліпшення організації законопроектної діяльності : Указ Президента України від 26.11.2003 р. № 1348/2003. Дата оновлення 15.06.2012 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1348/2003 (дата звернення: 17.03.2017).

108. Про затвердження Методики проведення аналізу впливу і відстеження результативності регуляторного акта : Постанова КМУ від 11.03.04 № 308. Дата оновлення 16.12.2015 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/308-2004-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

109. Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 14.12.2001 р. № 1693. Дата оновлення 14.12.2001 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/1693-2001-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

110. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМУ від 03.12.2020 р. № 996. Дата оновлення на 14.05.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

111. Про затвердження Порядку проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів і перевірки відповідності законодавству проектів наказів та інших актів Головдержслужби України : наказ Головдержслужби від 24.03.2009 р. № 82. Дата оновлення 22.06.2016 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

112. Про затвердження Методики процесу «Розробка та участь у розробці нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : наказ Головдержслужби від 24.03.2009 р. Дата оновлення 24.03.2009 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

113. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: наказ Головдержслужби від 30.03.2010 р. Дата оновлення 30.03.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0306-10 (дата звернення: 17.03.2017).

114. Про публічну службу : Закон Литви від 23.04.2002 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

115. Про цивільну службу : Закон Польщі від 18.12.1998 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

РОЗДІЛ 3
ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Структурна характеристика Національного агентства України з питань державної служби

Звернення до структурної характеристики зумовлено особливостями як цього органу, так і тієї сфери, функціональне управління якої цей орган здійснює. Визначаючи структуру як елемент правового статусу НАДС, слід зазначити, що переважна більшість науковців недооцінюють її значення в характеристиці державного органу. Водночас, відповідно до своїх завдань, функцій і компетенції кожен державний орган, попри всю, здавалося б, універсальність структури, має певні особливості, які, безперечно, відображуються й на статусі цього органу. Як зазначав В.Б. Авер'янов, структура відіграє важливу роль у забезпеченні реалізації компетенції державного органу [1, с. 119].

Систему НАДС становлять Центральний апарат НАДС (далі – ЦА НАДС), територіальні органи НАДС та відомчі установи. Завданням цього підрозділу є визначення системи і структури ЦА НАДС, особливостей здійснення нею апаратної діяльності. Центральний апарат НАДС характеризується своєю структурою, органами управління, апаратно-управлінською діяльністю. Правовими засадами діяльності ЦА є: Закон «Про державну службу» [11], Положення про НАДС[12], Регламент НАДС [23], Положення про структурні підрозділи, нормативні накази НАДС тощо.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити такі структурні елементи ЦА НАДС:

1. Начальник НАДС та його заступники. НАДС очолює Начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади КМУ за поданням Прем'єр-міністра України. Пропозиції Прем'єр-міністру України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Начальника НАДС вносить Міністр КМУ. Як керівник ЦОВВ

Начальник НАДС має заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади КМУ за поданням Прем'єр-міністра України. Пропозиції Прем'єр-міністрові України щодо призначення на посаду та звільнення з посади заступників Начальника вносить Міністр КМУ за поданням Начальника НАДС.

Відповідно до покладених на нього завдань і функцій, Голова НАДС: очолює НАДС, здійснює керівництво його діяльністю; визначає пріоритети роботи НАДС та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи, звіти про їх виконання; входить до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (за посадою); організовує та контролює виконання в апараті НАДС та його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів КМУ, інших актів законодавства; забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті НАДС; вносить на розгляд КМУ проекти законів, актів Президента України; погоджує проекти нормативно-правових актів з питань, що належать до сфери діяльності НАДС; призначає на посаду та звільняє з посади керівників та заступників керівників територіальних органів НАДС відповідно до законодавства про державну службу; призначає на посаду та звільняє з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату НАДС; приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату НАДС; утворює комісії, робочі та експертні групи; організовує здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в апараті НАДС, його територіальних органах, на підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління; забезпечує здійснення інформаційно-комунікаційних заходів, а також організацію доступу до публічної інформації, що перебуває у володінні НАДС; призначає на посаду та звільняє з посади директора адміністративного офісу програми TWINNING в Україні; вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців і працівників апарату НАДС, керівників його територіальних органів, присвоює їм ранги державних службовців (якщо інше не передбачено законом); вносить в установленому порядку подання щодо

представлення державних службовців і працівників апарату НАДС, його територіальних органів до відзначення державними нагородами; представляє НАДС у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами, здійснює інші повноваження, визначені законом.

Важливе значення для чіткої організації управління ЦА НАДС має розподіл обов'язків між Начальником НАДС та його заступниками, відповідно до наказу Головдержслужби від 26.04.2011 р. «Про розподіл обов'язків». Якщо обов'язки Начальника визначено як Положенням про НАДС [12], так і Регламентом НАДС [13], то обов'язки заступників Начальника визначаються переважно саме названим вище наказом, відповідно до якого:

перший заступник Начальника НАДС: виконує обов'язки Начальника НАДС за окремим наказом Начальника НАДС; забезпечує дотримання Регламенту роботи НАДС та інших нормативно-правових актів, що регулюють її діяльність; відповідає за контроль виконання в центральному апараті та територіальних органах НАДС рішень та доручень із питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, розглядом в установленому порядку звернень громадян, запитів та звернень народних депутатів України, депутатів місцевих рад, юридичних осіб, рішень колегії НАДС, наказів і доручень НАДС; відповідає за організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності колегії НАДС; координує організацію та проведення Всеукраїнської спартакіади серед збірних команд державних службовців АРК, областей та міста Києва, а також розробку проектів нормативно-правових актів із цього питання тощо;

заступник Начальника НАДС з питань правової роботи та модернізації державної служби: забезпечує стратегічне планування діяльності НАДС; здійснює керівництво правовою роботою НАДС та методичне керівництво правовою роботою юрисконсультів у її територіальних управліннях; організовує роботу з адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та забезпечення участі НАДС у проведенні адміністративної реформи; координує та контролює організацію нормопроектувальної та нормотворчої роботи в НАДС, забезпечує взаємодію з Верховною Радою

України, її органами і народними депутатами України з питань законопроектної роботи, організовує роботу щодо розроблення проектів актів законодавства з питань загальної компетенції НАДС, проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів; контролює погодження проектів нормативно-правових актів із питань компетенції НАДС, що розробляються іншими державними органами; забезпечує перегляд актів НАДС з метою приведення їх у відповідність до законодавства; організовує подання до Міністерства юстиції України нормативних актів НАДС, що підлягають державній реєстрації; координує діяльність НАДС у сфері запобігання проявам корупції; взаємодіє з правоохоронними органами;

заступник Голови НАДС із питань управління персоналом в органах державної влади та місцевого самоврядування: забезпечує взаємодію з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування України, прогнозування та планування потреби державних органів у кадрах; здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору, атестації державних службовців, щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань та обов'язків, формування кадрового резерву для державної служби; здійснює відповідно до цього Розподілу організаційне керівництво підготовкою проектів концепцій та завдань на розроблення проектів законів, інших нормативно-правових актів, що стосуються державної служби, та забезпечує підготовку їх для подання в установленому порядку КМУ; бере участь за дорученням Начальника НАДС у супроводженні та розгляді законопроектів, за підготовку і супроводження яких відповідає НАДС, у Комітетах Верховної Ради України та на засіданнях Верховної Ради України; бере участь за дорученням Начальника НАДС у взаємодії з народними депутатами України, депутатськими фракціями, в роботі комісій, дорадчих і робочих органів, утворених Верховною Радою України та КМУ, а також в інших заходах, що проводяться їх органами, з метою роз'яснення питань, що належать до компетенції НАДС; забезпечує відповідно до цього Розподілу підготовку пропозицій до експертних висновків НАДС стосовно визначення позиції КМУ щодо проектів законів, які перебувають на розгляді у Верховній Раді України, поданих до КМУ суб'єктами законодавчої ініціативи, а також тих, які подаються на підпис Президентові України;

представляє її за дорученням Начальника НАДС на засіданнях КМУ та під час розгляду проектів нормативно-правових актів, розроблених НАДС або за її участю; забезпечує у межах повноважень реалізацію пріоритетів, визначених у політиці НАДС. Організовує виконання та удосконалення процесів системи управління якістю НАДС відповідно до цього Розподілу тощо;

заступник Начальника НАДС із питань професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: забезпечує розроблення, супроводження та нагляд за дотриманням державних стандартів щодо професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечує організацію діяльності Експертно-координаційної ради з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; забезпечує виконання завдань і функцій щодо реалізації загальних напрямів державної політики з питань організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечує організацію вивчення потреб державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу та формування проекту державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління» та підвищення кваліфікації, зокрема, з питань запобігання проявам корупції; здійснює організаційне забезпечення конкурсного відбору навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням тощо.

2. Підрозділи. Як центральний орган виконавчої влади НАДС має свою організаційну структуру, яку становлять два управління та чотири департаменти.

2.1. Управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи, структуру якого становлять: відділ організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника; відділ протоколу та консультацій з громадськістю; сектор кадрової роботи. Управління у межах повноважень забезпечує дотримання основних принципів державної служби та обов’язків державних службовців, сприяє створенню

працівникам належних умов праці, професійного зростання та просування по службі, забезпечує засобами морального та матеріального заохочення працівників Управління. Основними завданнями управління є організаційне забезпечення діяльності Начальника НАДС. Відповідно до покладеного завдання Управління здійснює такі функції: забезпечує організацію ефективного використання робочого часу начальником НАДС та виконання його робочих планів; контролює організаційне забезпечення нарад, інших заходів під головуванням Начальника НАДС; організовує та забезпечує участь Начальника НАДС у засіданнях, нарадах, конференціях тощо в Адміністрації Президента України, КМУ, Верховній Раді України, НАДС, інших органах державної влади, установах, організаціях; координує підготовку тез до виступів начальника НАДС для його участі у заходах; здійснює протокольне забезпечення засідань Науково-експертної ради при НАДС із підготовки пропозицій щодо рішень з окремих кадрових питань; заходи з організації прийому Начальником НАДС громадян та працівників НАДС з особистих питань; опрацьовує та здійснює експертну оцінку вхідної, вихідної та внутрішньої кореспонденції, яка розглядається та подається на підпис Начальникові НАДС, організовує підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів для Начальника НАДС; встановлює та підтримує робочі контакти, у межах своїх повноважень, із прес-службами та підрозділами по зв'язках із громадськістю Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, КМУ, центральних та місцевих органів виконавчої влади, творчих спілок журналістів, громадських організацій; здійснює протокольне забезпечення двосторонніх та багатосторонніх заходів міжнародного характеру (робочі зустрічі, підписання угод тощо), які проводяться у приміщенні НАДС за участю керівництва НАДС із залученням структурних підрозділів НАДС; координує дотримання протокольних норм і стандартів у веденні ділового листування; організовує виступи Начальника НАДС в українських та зарубіжних засобах масової інформації; здійснює координацію підготовки тез до виступів Начальника НАДС у заходах, які проводяться НАДС за участю представників ЗМІ та громадськості, тощо.

2.2. Юридичний департамент: відділ нормативно-правової роботи експертизи; відділ правової роботи і представництва у судах, аналізу та адаптації законодавства у

сфері державної служби до законодавства ЄС; відділ імплементації законодавства з питань запобігання корупції; відділ аналізу дотримання вимог законодавства про державну службу і антикорупційного законодавства. Департамент НАДС спрямовує, координує правову роботу, здійснює методичне керівництво та перевіряє її проведення в територіальних органах НАДС. Основним завданням Департаменту є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів НАДС, керівниками та спеціалістами під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про державну службу та антикорупційного законодавства, дотримання етики державного службовця, умов реалізації громадянами України права доступу до державної служби, імплементація законодавства з питань запобігання корупції, а також представлення інтересів НАДС у судах. На Департамент покладаються такі основні функції: організація та забезпечення реалізації державної правової політики у галузі державної служби, правильне застосування законодавства в діяльності НАДС та його територіальних органів, представляє в установленому порядку інтереси НАДС у судах та інших органах під час розгляду правових питань і спорів; перевірка відповідності законодавству і міжнародним договорам України проектів наказів та інших актів, що подаються на підпис Начальника НАДС, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; юридична експертиза проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами НАДС, за результатами якої готує висновки за формою, що затверджується Мін'юстом, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; перегляд разом із структурними підрозділами НАДС нормативно-правових актів та інших документів із питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність до законодавства; інформування Начальника про необхідність вжиття заходів щодо внесення змін до нормативно-право-вих актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування тощо.

2.3. Адміністративно-фінансовий департамент: відділ контролю та організаційної роботи; відділ організації документообігу; фінансово-бюджетний відділ; відділ

господарського обслуговування; сектор внутрішнього фінансового контролю. Департамент у межах повноважень забезпечує дотримання основних принципів державної служби та обов'язків державних службовців, сприяє створенню працівникам належних умов праці, професійного зростання та просування по службі, забезпечує засобами морального та матеріального заохочення працівників Департаменту. Аналіз чинного законодавства дає підстави виокремити такі функції: розробляє і вносить на розгляд КМУ проекти нормативних актів із питань, що належать до його компетенції; здійснює поточний моніторинг виконання завдань щодо відповідності прогнозованим очікуваним результатам; технології їх виконання; разом з іншими структурними підрозділами НАДС забезпечує функціонування та постійне удосконалення системи управління якістю НАДС, вносить пропозиції до проектів документів системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2009, а також до критеріїв якості управлінських послуг, ефективності їх надання; організовує проведення комунікативних заходів НАДС; здійснює організаційні заходи щодо підготовки та забезпечення проведення засідань Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України, а також контроль за виконанням прийнятих нею рішень; організовує підготовку і проведення засідань колегії НАДС та здійснює контроль за виконанням її рішень; готує аналітичні та інформаційні матеріали для Начальника НАДС про хід виконання актів законодавства, наказів і доручень Начальника НАДС, вносить пропозиції Начальнику НАДС щодо притягнення до відповідальності працівників структурних підрозділів центрального апарату НАДС та її територіальних органів за їх невиконання або неналежне виконання; організовує ведення діловодства і архівної справи в НАДС та її територіальних органах відповідно до Інструкції з діловодства НАДС, надає методичну та практичну допомогу працівникам щодо удосконалення цієї роботи та здійснює контроль за дотриманням нормативних документів із цих питань тощо.

2.4. Департамент персоналу державних органів та місцевого самоврядування: відділ із питань управління персоналом центральних органів виконавчої влади та інших державних органів; відділ супроводу проектів з розвитку персоналу; відділ із питань управління персоналом місцевих державних адміністрацій та служби в органах

місцевого самоврядування; відділ з питань запобігання проявам корупції та службових розслідувань. Департамент у межах повноважень забезпечує дотримання основних принципів державної служби та обов'язків державних службовців, здійснює методичне керівництво діяльністю кадрових служб державних органів та органів місцевого самоврядування щодо управління персоналом. Основними завданнями Департаменту є: методичне супроводження проходження державної служби в органах виконавчої влади та інших державних органах і служби в органах місцевого самоврядування; запобігання проявам корупції шляхом проведення обов'язкових спеціальних перевірок відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюються КМУ, та проведення службових розслідувань з питань додержання державними службовцями законодавства про державну службу і боротьбу з корупцією, а також фактів порушення етики поведінки державного службовця. Відповідно до покладених завдань Департамент здійснює такі функції: розробляє концепції нормативно-правових актів із питань, що належать до компетенції Департаменту; здійснює заходи щодо удосконалення механізму проведення конкурсного відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, оцінювання діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, формування кадрового резерву на посади державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечує методичне керівництво діяльністю кадрових служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування із цих питань; готує проекти рішень для подальшого внесення на розгляд Кабінету Міністрів України щодо присвоєння рангів державним службовцям, посади яких відповідно до Закону «Про державну службу» [11] віднесено до категорії «А» посад державних службовців; готує інформацію щодо досягнення державними службовцями, яких призначає на посаду та звільняє з посади в установленому порядку Верховна Рада України, Президент України або КМУ, встановленого законодавством граничного віку перебування на державній службі або закінчення строку попереднього його продовження для подання її відповідно до Верховної Ради України, Президенту України або до КМУ тощо.

2.5. Управління організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: відділ професійної підготовки; відділ підвищення кваліфікації; економічний сектор. Управління разом з іншими структурними підрозділами НАДС забезпечує постійне удосконалення системи управління якістю НАДС, бере участь у розробці проектів документів системи управління якістю, а також у розробці критеріїв якості управлінських послуг, аналізує ефективність їх надання у межах встановлених повноважень. Основними функціями Департаменту є: участь у розробці концепцій проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; моніторинг працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутів та вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів у галузі знань «Державне управління»; розроблення та удосконалення методичних рекомендацій для визначення потреб державних органів, органів місцевого самоврядування у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації їх працівників; участь у межах компетенції в організації конференцій, семінарів і нарад із питань державного управління, державної служби, адміністративної реформи, професійного навчання державних службовців, у тому числі за міжнародною участю; організація та проведення щорічного Всеукраїнського Конкурсу «Кращий державний службовець»; контроль за формуванням та виконанням державними органами державного замовлення на підвищення каліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; формування проекту державного замовлення на підготовку магістрів у галузі знань «Державне управління», опрацювання проектів державних контрактів із відповідними вищими навчальними закладами і контроль їх виконання; участь в організації та координації науково-методичного забезпечення професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за якістю навчання; участь у процесі ліцензування та акредитації навчальних закладів, які здійснюють професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також погодження освітньо-професійних та освітньо-кваліфікаційних програм підготовки і професійних програм та планів-графіків підвищення кваліфікації.

2.6. Департамент модернізації державної служби: відділ аналізу політики і стратегічного планування; відділ координації політики та моніторингу діяльності в регіонах; відділ проектів електронного урядування; відділ проектів міжнародного співробітництва, розвитку та європейської інтеграції. Департамент у межах повноважень забезпечує дотримання основних принципів державної служби та обов'язків державних службовців, сприяє створенню працівникам належних умов праці, можливостей для професійного зростання та просування по службі. Основним завданням Департаменту є формування пропозицій щодо політики модернізації державної служби та участь у забезпеченні її реалізації, зокрема: підготовка пропозицій щодо удосконалення державного управління та організація стратегічного планування у НАДС; координація діяльності територіальних органів НАДС; розвиток та організація впровадження технологій електронного урядування та інформаційних ресурсів НАДС; забезпечення організації та координації міжнародного співробітництва НАДС з органами державної влади, дипломатичними представництвами іноземних країн та міжнародними організаціями щодо реалізації міжнародних проектів та програм у сфері державної служби. Відповідно до покладеного завдання Департамент здійснює такі функції: формує пропозиції щодо середньострокової стратегії розвитку та модернізації державної служби у поєднанні з бюджетним плануванням; вносить пропозиції Начальнику НАДС щодо пріоритетів діяльності НАДС на відповідний рік; розробляє на основі пропозицій структурних підрозділів НАДС, її територіальних органів та підвідомчих установ проект Стратегічного плану діяльності НАДС, координує роботу щодо розроблення робочих планів у територіальних органах та підвідомчих установах, здійснює моніторинг виконання ними зазначених документів, вносить пропозиції щодо удосконалення стратегічного планування; готує аналітичні матеріали щодо поточної діяльності НАДС, у тому числі, квартальні, піврічні та річні звіти, а також Публічну доповідь про основні результати діяльності НАДС за відповідний рік; розробляє проекти нормативно-правових актів за дорученням Начальника НАДС з питань, що належать до компетенції Департаменту та супроводжує їх у заінтересованих органах; здійснює аналіз та координацію діяльності структурних підрозділів НАДС, підвідомчих установ щодо функціонування

системи управління якістю в НАДС та її територіальних органах, вносить пропозиції щодо удосконалення процедур діяльності; вносить Начальнику НАДС пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад начальників і заступників начальників територіальних органів НАДС; здійснює моніторинг діяльності територіальних органів НАДС; координує питання взаємодії територіальних органів НАДС з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в регіонах; здійснює рейтингове оцінювання діяльності територіальних органів НАДС та вносить пропозиції щодо оптимізації їх діяльності; розглядає подання щодо заохочення, преміювання та встановлення надбавок керівництву територіальних органів НАДС тощо.

Структурні підрозділи очолюють керівники структурних підрозділів, які призначаються Начальником НАДС за погодженням з Міністром КМУ. Призначення та звільнення з посад працівників структурних підрозділів центрального апарату НАДС здійснюється Начальником НАДС. При цьому призначення завідувача сектора внутрішнього фінансового контролю адміністративно-фінансового департаменту здійснюється відповідно до Постанови КМУ від 06.01.2010 р. «Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади» [19].

Важливо зазначити, що посадові обов'язки керівників структурних підрозділів центрального апарату НАДС та керівників відділів (секторів) у їх складі визначаються у положеннях, а працівників – у посадових інструкціях, що розробляються згідно з положеннями про структурні підрозділи центрального апарату НАДС, Порядку підготовки організаційних документів у НАДС та його територіальних органах, затвердженим наказом НАДС та з урахуванням Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Посадові інструкції є важливим локальним нормативним актом і визначають посадові обов'язки працівників ЦА НАДС. Посадові інструкції працівників структурних підрозділів ЦА НАДС підписуються їх безпосередніми керівниками, керівниками відповідних структурних підрозділів та затверджуються Начальником НАДС, першим заступником та заступниками Начальника НАДС відповідно до розподілу обов'язків, а посадові інструкції працівників департаменту персоналу державних органів та органів місцевого самоврядування підписуються їх безпосередніми керів-

никами та затверджуються директором департаменту. При цьому важливо зазначити, що посадові обов'язки керівників структурних підрозділів, посадові інструкції працівників, яким визначено безпосередню розробку нормативно-правових актів, погоджуються із заступником Начальника, відповідальним за цю роботу.

3. Колегіальні дорадчі органи НАДС. Колегіальні органи створюються у структурі ЦА НАДС для вирішення важливих питань подальшого розвитку державної служби, її адаптації до стандартів ЄС та вирішення інших питань, які потребують обговорення та спільного вирішення.

3.1. *Колегія НАДС.* Колегія НАДС є постійним консультативно-дорадчим органом, створеним для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції НАДС та її територіальних органів, обговорення найважливіших напрямів їх поточної та перспективної діяльності. У своїй роботі колегія керується Конституцією та законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради Україна прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами КМУ, іншими актами законодавства, Положенням про Національне агентство України з питань державної служби, наказами НАДС і Положенням про колегію [20].

Колегія НАДС: обговорює і приймає рішення щодо перспектив і найбільї пріоритетних напрямів діяльності НАДС, її територіальних органів та підвідомчих установ; розглядає пропозиції щодо: формування єдиної державної політики у сфері державної служби та у сфері служби в органах місцевого самоврядування; розробки нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; співпраці НАДС з міжнародними інституціями; запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; методичного забезпечення діяльності кадрових служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, а також методичного та консультативного забезпечення органів місцевого самоврядування з питань служби в цих органах; пріоритетних напрямів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; вдосконалення форм державної статистичної звітності; схвалює на своєму засіданні річний план роботи НАДС; розглядає інші питання, пов'язані з

реалізацією завдань, покладених на НАДС, як на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, уповноважений забезпечувати формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснювати функціональне управління державною службою.

До складу колегії НАДС, входять: Голова НАДС (голова колегії), перший заступник, заступник Голови НАДС (за посадою), визначені Головою НАДС керівники структурних підрозділів НАДС, а також керівники її територіальних органів та підвідомчих установ. Також, за згодою, до складу колегії входять представники інших органів державної влади, їх територіальних органів і підвідомчих установ, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, наукових установ та організацій, народні депутати України, представники громадських організацій, та інші особи.

Рішення колегії реалізуються шляхом видання наказу НАДС. Рішення колегії з організаційних, процедурних і контрольних питань вносяться до протоколу засідання (без видання наказу).

3.2. *Громадська рада при НАДС*. Пропонується створити при НАДС Громадську раду як постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями Громадської ради мають бути: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю НАДС; сприяння врахуванню НАДС громадської думки під час формування та реалізації державної політики; сприяння НАДС у підготовці та проведенні консультацій із громадськістю з питань, що належать до її повноважень.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: готує та подає НАДС пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю, а також щодо організації консультацій, не передбачених таким планом; подає НАДС обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи НАДС; проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;

здійснює громадський контроль за врахуванням НАДС пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням нею нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті НАДС та в інший прийнятний спосіб; збирає, узагальнює та подає НАДС інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань державної політики у сфері державної служби; щорічно звітує про свою діяльність.

Для виконання покладених на неї завдань Громадська рада має право: утворювати постійні та тимчасові робочі органи (секретаріат, комісії, експертні та робочі групи тощо); залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за їх згодою та згодою їхніх керівників), а також окремих фахівців; організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші публічні заходи; отримувати в установленому порядку від НАДС проекти нормативно-правових актів із питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю та іншу інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради; брати участь у розробці проектів концепцій, стратегій, програм, нормативно-правових актів та інших документів із питань державної політики у сфері державної служби; взаємодіяти з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, іншими консультативно-дорадчими органами при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, їх структурних підрозділах; вносити пропозиції щодо удосконалення діяльності НАДС та її структурних підрозділів, звертатися до неї з інших питань; направляти інформаційні запити до органів публічної влади та інших суб'єктів, що діють на території повноважень НАДС; розробляти та надавати в установленому законом порядку пропозиції з удосконалення законодавства; доповідати на засіданнях колегії, нарадах керівництва НАДС про рішення та пропозиції Громадської ради; на запрошення НАДС та її структурних підрозділів направляти представників

Громадської ради для участі у заходах (нарадах, засіданнях колегій тощо), що проводяться НАДС та її структурними підрозділами; ініціювати відзначення інститутів громадянського суспільства та окремих громадян за їх внесок у реалізацію та захист прав і свобод людини і громадянина, розвиток громадянського суспільства; розглядати пропозиції інститутів громадянського суспільства та звернення громадян із питань, що належать до компетенції Громадської ради, аналізувати та узагальнювати їх, давати на них усні та письмові відповіді; розглядати інші питання, що мають важливе суспільне значення і знаходяться у сфері компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

До складу Громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації, органів самоорганізації населення та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України. Склад Громадської ради формується на установчих зборах за участі представників інститутів громадянського суспільства шляхом рейтингового голосування за кандидатури, які добровільно заявили про бажання брати участь у роботі Громадської ради та внесені інститутами громадянського суспільства. До складу Ради може бути обрано не більше ніж по одному представникові від кожного інституту громадянського суспільства. Кількість членів Громадської ради визначається рішенням установчих зборів.

Члени Громадської ради мають право: брати участь в обговоренні питань, що виносяться на засідання Громадської ради та її робочих органів, вносити свої пропозиції; брати участь у голосуванні з правом голосу на засіданнях Громадської ради та її робочих органів, членом яких є; пропонувати питання щодо порядку денного засідання Громадської ради; бути членом комісій та робочих груп, інших робочих органів Громадської ради; ініціювати залучення фахівців відповідних галузей як експертів із питань, що розглядаються на засіданнях Громадської ради та її робочих органів; у разі незгоди із прийнятим рішенням висловлювати власну думку, що долучається до протоколу засідання Громадської ради або її робочого органу, членом якого є конкретна особа.

3.3. *Науково-експертна рада з питань державного управління та розвитку державної служби*. З метою забезпечення належного рівня підготовки і роз'яснення соціально-економічних реформ, визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері державного управління та державної служби та відповідно до Положення про НАДС створюється Науково-експертна рада з питань державного управління та розвитку державної служби (далі - НЕР), статус якої визначається Положенням про НАДС, Положенням про НЕР і Регламентом роботи НЕР [21]. НЕР є дорадчим, науково-консультативним і експертним органом НАДС. У своїй діяльності НЕР керується Конституцією України, законами України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями КМУ, Положенням і Регламентом НАДС, міжнародними договорами, цим положенням, Регламентом роботи НЕР, іншими нормативними документами, віднесеними до її компетенції.

Основним завданням НЕР є: консультаційна, наукова та експертна підтримка діяльності НАДС, її робочих груп при підготовці рішень з метою підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері державного управління та державної служби України, координація співпраці НАДС та Національної академії державного управління при Президентові України (далі - НАДУ) щодо розвитку системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; вироблення рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правової бази з питань регулювання надання послуг у сфері професійної освіти персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування; внесення пропозицій щодо запровадження інноваційних напрямів розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Виконання основних завдань та функцій НЕР здійснюється за такими напрямками: участь у розробці державних цільових програм, прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку у сфері державного управління та державної служби України; підготовка пропозицій, пов'язаних із впровадженням у державне управління та державну службу України науково-технічних досягнень, винаходів і раціоналізаторських пропозицій, обміну передовим досвідом роботи і науковою інформацією за напрямками своєї діяльності з іншими центральними органами

виконавчої влади та іноземними організаціями у порядку, передбаченому законодавством; науково-експертна оцінка окремих концепцій, програм, соціально-економічних, науково-технічних та інвестиційних проектів, планів та інших заходів (далі - програм і проектів), окремих рішень НАДС щодо їх відповідності цілям і напрямам Стратегій сталого розвитку «Україна – 2020», інших стратегічних документтів щодо розвитку державного управління та державної служби України та надання пропозицій щодо пріоритетів їх впровадження; розгляд та схвалення проекту Плану науково-дослідних робіт; розгляд звітів про виконання Плану науково-дослідних робіт та прийняття відповідних рішень; науково-експертна оцінка забезпечення науково-технічного рівня досліджень і робіт у сфері державного управління та державної служби; участь у підготовці рекомендацій щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України в частині наукового забезпечення сфери державного управління та державної служби; підготовка та проведення науково-технічних заходів, які організовуються безпосередньо НЕР; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

До складу НЕР належать: Голова НЕР, його заступники, секретар, члени НЕР - керівники та заступники керівників структурних підрозділів НАДС, громадських організацій, підприємств та установ, що належать до сфери функціонального управління НАДС, представники НАДУ, провідні вчені інших установ (за їх згодою). Головою НЕР є Голова НАДС. Персональний склад НЕР затверджується наказом Голови НАДС на основі пропозицій, що надійшли від провідних наукових установ, НАДУ, громадських організацій, інших зацікавлених організацій. Голова НЕР визначає із членів науково-експертної ради секретаря НЕР та заступників голови НЕР. Члени науково-експертної ради організовують свою роботу згідно із Положенням.

Територіальні органи НАДС. Адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу передбачає, насамперед, удосконалення системи управління державною службою, зокрема шляхом створення територіальних органів НАДС. Відповідно до Постанови КМУ «Про оптимізацію діяльності територіальних органів Національного агентства України з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [22]

утворено 10 Міжрегіональних управлінь НАДС (далі – Управління), які є юридичними особами публічного права. На виконання цієї постанови НАДС затверджено Положення про Міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі [23], аналіз якого дає підстави виокремити такі основні завдання Управління: 1) реалізація державної політики у сфері державної служби на відповідній території; 2) внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 3) здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території.

Управління відповідно до покладених на них завдань: узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх повноважень, готують та вносять НАДС пропозиції щодо його вдосконалення; здійснюють разом із заінтересованими органами заходи щодо стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; надають роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які в разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія Законів «Про державну службу» [11] і «Про службу в органах місцевого самоврядування» [38]; здійснюють методичне та консультативне забезпечення діяльності кадрових служб місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань служби в таких органах; здійснюють контроль за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу на відповідній території; в межах повноважень, передбачених законом, проводять у державних органах перевірки стану дотримання вимог законодавства про державну службу; проводять в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону «Про державну службу» [11]; розглядають в установленому порядку скарги державних службовців категорій «Б» та «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону «Про державну службу» [11]; направляють в установленому порядку державним

органам, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення, та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В»; розглядають в установленому порядку скарги учасників конкурсів на зайняття вакантних посад державних службовців тощо.

Для забезпечення реалізації посталених завдання Управління мають право: залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками), представників громадянського суспільства; одержувати в установленому законодавством порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; скликати наради, утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи), проводити конференції, семінари та інші заходи з питань, що належать до їх компетенції; користуватися інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами.

Установи, підвідомчі НАДС. Правовий статус НАДС характеризується наявністю в її системі підвідомчих установ, зокрема Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (далі – Центр).

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Відповідно до Постанови КМУ від 04.06.2008 р. «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби» [24]. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби перейменовано на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу і значно розширено його повноваження. Метою цих змін 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.

Новими акцентами у діяльності реформованого Центру є: а) участь у реформуванні публічної адміністрації, наближення її до стандартів Європейського Союзу; б) удосконалення механізму використання в Україні інституціональних інструментів Європейського Союзу Twinning, TAIEX і SIGMA; в) підвищення професійного рівня державних службовців; г) поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції; д) посилення якості та розширення спектра наукових досліджень і практичних розробок, спрямованих на удосконалення державної служби та державного управління.

Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, основними завданнями Центру є: участь у підготовці пропозицій щодо формування державної політики та нормотворчій діяльності у сфері державної служби та державного управління, їх адаптації 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 влади та органів місцевого самоврядування; консультаційна підтримка органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поширення правової, наукової та іншої інформації щодо державної служби та державного управління, їх адаптації до стандартів ЄС, адміністративної реформи та розвитку державних інституцій у контексті європейської інтеграції України, зокрема використання в Україні інституціональних інструментів; участь у здійсненні співробітництва між Україною і ЄС, консультаційно-методологічне забезпечення та моніторинг у межах своїх повноважень діяльності органів виконавчої влади з виконання зобов'я-

зань, взятих на себе Україною перед ЄС та міжнародними організаціями; сприяння НАДС у виконанні нею своїх завдань і функцій з використання в Україні інституціональних інструментів.

Відповідно до покладених на нього завдань Центр: 1) бере участь у: розробленні проектів концепцій, стратегій, законодавчих та інших нормативно-правових актів, підготовці і виконанні державних цільових, інших програм, у тому числі міжнародних, проектів та програм міжнародної технічної допомоги; впровадженні аналізу політики та стратегічного планування в роботу органів виконавчої влади; підготовці пропозицій щодо визначення стандартів і процедур планування та координації процесу формування державної політики, надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам; організації та проведенні в установленому порядку функціонального обстеження органів виконавчої влади, розробленні рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення системи та структури зазначених органів і забезпеченні його консультаційного та науково-методологічного супроводження; створенні та розвиткові системи національних електронних інформаційних ресурсів, електронно-інформаційної системи «Електронний Уряд», спеціальної інформаційно-телекомунікаційної мережі центральних органів виконавчої влади, інших комп'ютерних та інформаційних систем; опрацюванні проектів угод між Україною та ЄС щодо залучення зовнішньої допомоги, що реалізується, зокрема, через інституціональні інструменти, з поданням НАДС пропозицій щодо погодження таких угод; 2) підтримує розвиток мережі груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади; 3) організовує проведення наукових досліджень і прикладних розробок; 4) розробляє пропозиції щодо удосконалення системи щорічної оцінки державних службовців та запроваджує під час відбору, призначення та просування по службі, незалежне оцінювання знань і професійних якостей кандидатів на посади державних службовців; 5) засновує друковані засоби масової інформації, видає та розповсюджує книги, іншу друковану продукцію, організовує відповідно до законодавства розміщення реклами, забезпечує виготовлення відео- та аудіопродукції, її тиражування та розповсюдження; 6)

організовує та проводить семінари, тренінги, конференції, виставки, інші заходи, зокрема міжнародного характеру, тощо.

Для виконання покладених на нього завдань Центр має право: самостійно здійснювати діяльність згідно із затвердженими в установленому порядку планами; одержувати в установленому законодавством порядку інформацію від органів державної влади та органів місцевого самоврядування; утворювати робочі групи, тимчасові наукові і творчі колективи за участю представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування за погодженням із їх керівниками; проводити відповідно до законодавства тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти; залучати до своєї діяльності консультантів, експертів, у тому числі іноземних, наукові установи та консалтингові фірми, зокрема на підставі укладених договорів; одержувати гранти та іншу міжнародну технічну допомогу від країн-донорів та міжнародних організацій в установленому законодавством порядку; виступати реципієнтом проектів та програм міжнародної технічної допомоги; утворювати регіональні відділення за погодженням з НАДС, затверджувати положення про такі відділення, передавати їм в установленому порядку майно та кошти, що йому належить.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Законом України «Про державну службу» уперше передбачено створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія), яка є постійно діючим колегіальним органом, що працює на громадських засадах. Комісія створюється замість Школи вищого корпусу державної служби. При цьому слід зазначити, що це не автоматична зміна назви цього органу, а створення колегіального органу кардинально відмінного правового статусу: від його складу – до повноважень. У своїй діяльності Комісія керується Конституцією і Законом «Про державну службу» та іншими законами, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами КМУ, іншими нормативно-правовими актами, а також Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженим Постановою КМУ від 25.03.2016 р. [25].

До складу Комісії належать: 1) представник, визначений Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, із числа осіб, що займають посади вищого

корпусу державної служби; 2) представник, визначений Президентом України; 3) представник, визначений КМУ із числа осіб, що займають посади вищого корпусу державної служби; 4) Голова НАДС; 5) керівник Національного агентства з питань запобігання корупції (за посадою); 6) представник Державної судової адміністрації України; 7) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; 8) чотири представники - громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Комісія утворюється КМУ, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу КМУ вносяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Строк повноважень члена Комісії становить чотири роки, крім осіб, строк повноважень яких визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа у складі Комісії. 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.

Відповідно до чинного законодавства у ряді випадків повноваження члена Комісії припиняються достроково, зокрема у разі: подання особистої заяви про припинення повноважень члена Комісії або звільнення з посади, у зв'язку з перебуванням на якій його призначено членом Комісії; неможливості виконувати обов'язки за станом здоров'я (за наявності медичного висновку); припинення громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України; набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину; набрання законної сили рішенням суду про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення; визнання його недієздатним або обмеження його дієздатності судом; визнання його безвісно

відсутнім або оголошення померлим; смерті; систематичного (два і більше разів підряд) нез'явлення без поважних причин на засідання Комісії або її комітету.

На Комісію для виконання своїх функцій покладаються відповідні повноваження, зокрема вона: 1) погоджує розроблені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; 2) проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єктові призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду; 3) розглядає пропозиції та надає згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та повідомляє про своє рішення суб'єкта призначення і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 4) вносить пропозиції суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу у випадках, передбачених ст. 34 Закону «Про державну службу»; 5) здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єктові призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження; 6) затверджує перелік посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлює категорії посад державної служби за поданням керівника державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України.

Важливо зазначити, що НАДС здійснюється організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії.

З метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозицій щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду утворюється Комітет з відбору

кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» (далі – Комітет з відбору кандидатів), який є робочим органом Комісії. Рішення про утворення та персональний склад Комітету з відбору кандидатів приймає Комісія. До складу Комітету з відбору кандидатів входять голова та п'ять членів комітету. Зміни до складу Комітету з відбору кандидатів вносяться рішенням Комісії. Голова Комітету з відбору кандидатів обирається на першому засіданні комітету з числа його членів. У разі відсутності голови Комітету його обов'язки тимчасово виконує інша особа, визначена на відповідному засіданні Комітету. Засідання Комітету з відбору кандидатів є правоможним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини його членів.

З огляду на необхідність удосконалення НАДС як ЦОВВ, його структури та правового статусу, необхідно звернутися до зарубіжного досвіду регулювання цього питання.

На особливу увагу, безперечно, заслуговує питання щодо доцільності створення територіальних органів НАДС. Слід зазначити, що єдиної точки зору щодо цих органів немає. Більше того, мова йде про дві взаємопротилежні позиції: 1) необхідність організації і функціонування територіальних органів НАДС; 2) зайвість функціонування територіальних органів НАДС. Остання позиція, зокрема пояснюється, тими функціями, які покладаються на ці органи: а) підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства з питань державної служби та її системи; б) надання допомоги у проведенні навчання та підвищення кваліфікації державних службовців; в) надання методико-консультаційної допомоги у формуванні, підготовці та використанні кадрового резерву для призначення на посади державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, у проведенні конкурсного добору для зайняття цих посад.

На думку окремих вчених є очевидним, що самостійних повноважень у цих територіальних органів немає. І це лише підтверджує дискусійність питання про їх утворення. Більшість вищеперелічених функцій має виконувати керівник кожного органу публічної адміністрації. Щодо методичної та іншої допомоги, то її може надавати власне НАДС, наприклад, щодо проведення конкурсного відбору,

оцінювання діяльності державного службовця, підвищення кваліфікації тощо. У будь-якому разі, є цілком можливим, що однозначно оцінювати ефективність та дієвість територіальних органів НАДС передчасно, оскільки досвід їхнього функціонування поки що є явно незначним.

Як уявляється, для України доцільним є створення незалежного колегіального органу – Ради державної служби (за зразком Вищої ради правосуддя), до відання якої мають належати питання: 1) надання згоди на призначення вищих державних службовців; 2) прийняття рішення стосовно порушення вищими державними службовцями вимог несумісності; 3) здійснення дисциплінарного провадження; 4) оскарження рішень керівника служби в органі про звільнення державного службовця тощо. Ці функції може здійснювати лише незалежний орган, оскільки ні з правової, ні з політичної точки зору їх не може здійснювати ані Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України*, ані НАДС. Адже перший орган був дорадчим органом Президента України, а НАДС є частиною виконавчої влади, залежною від політичного керівництва держави, насамперед, від КМУ. Тому будь-якому керівникові НАДС важко бути неупередженим та протистояти політичному тиску Уряду чи главі держави. Порядок формування такої Ради повинен забезпечити її політичну нейтраль-ність та об'єктивність. Зокрема, Рада державної служби могла би формуватися спільно главою держави, парламентом, урядом за участі судової гілки влади. Уже сама колегіальність може гарантувати більшу незалежність, демократичність та відкритість прийняття рішень таким органом.

Приклади різних форм таких колегіальних органів є у зарубіжному законодавстві. Зокрема, у Польщі – це Рада цивільної служби, у Німеччині – це Федеральний комітет з особового складу державної служби, у Франції – Вища рада публічної служби. Рада Цивільної Служби у Польщі утворюється як експертно-дорадчий орган Голови Ради Міністрів. Основна її функція полягає в оцінюванні перебігу каліфікаційних і конкурсних процедур у цивільній службі з метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави. Окрім цього, до її повноважень належить висловлення думки у

* Ліквідована Указом Президента України.

справах цивільної служби, оцінювання проекту бюджетного закону в частині, яка стосується цивільної служби, оцінка проектів нормативних актів, що стосуються цивільної служби, характеристика критеріїв оцінювання службовців, оцінка планів навчань у цивільній службі, висловлювання думки з питань професійної етики корпусу цивільної служби тощо [18].

Рада цивільної служби складається із 16 членів, яких призначає Голова Ради Міністрів: 8 членів призначаються з осіб, знання, досвід і авторитет яких дають гарантію правильної реалізації завдань Ради; 8 інших – з осіб, які репрезентують усі парламентські фракції. Законом також передбачено ротацію членів Ради – половина складу кожні три роки.

Для забезпечення однакового виконання службово-правових норм у Німеччині створено Федеральний комітет з особового складу державних службовців [26]. Цей комітет складається з 8 дійсних членів та 8 членів-заступників. Постійними дійсними членами, зокрема, є Президент Федеральної рахункової палати як голова та керівник управління у справах персоналу Федерального міністерства внутрішніх справ. Непостійними дійсними членами комітету є керівники управлінь із питань персоналу з двох інших вищих федеральних установ і чотири інших федеральних чиновники. Члени Федерального комітету з особового складу державних службовців є незалежними і підкоряються тільки закону.

Федеральний комітет: а) приймає рішення про те, на заміщення яких посад конкурс не оголошується, і рішення про визнання іспитів; б) надає пропозиції щодо усунення недоліків у застосуванні службово-правових норм; в) вносить пропозиції щодо покращання реалізації права на рівні можливості жінок і чоловіків [26].

У Греції будь-які спори щодо статусу державного адміністративного службовця, визначеного Кодексом цивільних службовців Греції [27], навіть якщо такі спори виникають як попереднє питання у цивільному чи кримінальному провадженні, вирішуються комісією у складі трьох членів Палати Ради Держави, що має компетенцію щодо спорів у сфері державної служби. Окрім Ради Держави, відповідно до ст. 158 Кодексу створюються службові ради, які поділяються на: 1) спеціальні службові ради, відповідальні за загальний службовий статус високопоставлених

державних службовців і працівників юридичних осіб публічного права, за винятком Афінської академії та університетів; 2) службові ради першої інстанції, відповідальні за загальний службовий статус інших державних службовців; 3) службові ради першої інстанції, відповідальні за загальний службовий статус працівників певних юридичних осіб публічного права або більше однієї юридичної особи публічного права; 4) службові ради другої інстанції, що розглядають справи у другій інстанції.

Кожна службова рада є незалежним органом, а всі службові ради є дисциплінарним органом. У залежності від рад, до їх компетенції належать: а) вирішення питання про повторне призначення державного службовця, звільненого на підставі фізичної чи психічної недієздатності; б) надання згоди на виконання державними службовцями приватної роботи або право бути зайнятими за приватну винагороду; в) звільнення державного службовця впродовж проходження ним випробувального строку; г) вирішення питання щодо надання державному службовцеві неоплачуваної відпустки загальною тривалістю до 2 років із причин приватного характеру; д) питання про вручення похвали; ж) питання щодо переведення; з) питання про підвищення державного службовця до рангу директора; і) відбір керівників управлінь і незалежних служб; к) складання списків кандидатів на підвищення тощо [27].

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що утворення такої інституції, як спеціальний державний колегіальний незалежний орган, наприклад, Рада державної служби, є особливо доцільним у країнах, де проводяться політична, адміністративна і судова реформи. Це сприятиме подоланню практики політичних впливів на державну службу та виробленню прозорої процедури призначення на посади вищих державних службовців, а в кінцевому результаті стимулюватиме формування високопрофесійного корпусу державної служби.

3.2. Правове регулювання організації діяльності Національного агентства України з питань державної служби

Як уже зазначалося у попередніх підрозділах дослідження, до елементів статусу НАДС слід віднести організацію діяльності НАДС. Безперечно, цей елемент не має такого визначального значення, як завдання та функції, чи такого центрального значення, як компетенція, однак саме від рівня організації діяльності органу залежать якість і своєчасність реалізації повноважень, надання адміністративних послуг, здійснення нормотворчої діяльності. Окремі питання загального характеру щодо організації діяльності НАДС висвітлювалися у працях Л.Р. Білої-Тіунової [2-7], Ю.П. Битяка [8], С.В. Ківалова [9-10], однак предметне дослідження цього питання відсутнє.

Слід зазначити, що НАДС забезпечує процес управлінської діяльності на підставі Закону «Про державну службу» [11] та відповідно до системи управління якістю, побудованої з урахуванням ДСТУISO 9001:2001 [28, 29], зокрема Настанови з якості НАДС та методики процесу «Моніторинг діяльності та удосконалення» [30] шляхом планування своєї роботи, її організації та контролю за виконанням завдань, визначених Положенням про НАДС [12] та Регламентом НАДС [13]. Діяльність територіальних органів НАДС визначена положеннями, розробленими відповідно до Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та здійснюється на основі системи управління якістю з урахуванням ДСТУISO 9001:2001 [28, 29].

Планування діяльності НАДС. Діяльність НАДС у цілому і ЦА НАДС, зокрема, здійснюється відповідно до Стратегічного плану діяльності НАДС на рік, квартальних планів та планів роботи на місяць, сформованих згідно із Стратегічним планом. Аналіз чинного законодавства та організації діяльності НАДС дає підстави виокремити два види планування: стратегічне і поточне.

1. Стратегічне планування. Стратегічний план розробляється за такою орієнтовною структурою: а) політика та місія НАДС; б) цілі діяльності НАДС та

критерії їх досягнення; в) завдання та програми, які докладно розкриватимуть, що буде зроблено для досягнення стратегічних цілей у кожному плановому році.

Оскільки планування – це управлінська діяльність, то в ній можна виокремити певні етапи. Зазначене стосується і планування діяльності НАДС, а отже у Стратегічному плануванні можна виокремити такі етапи-чинники: план фінансового забезпечення (прогноз основних показників бюджету на виконання програм розвитку, заходів щодо виконання завдань у визначеній сфері діяльності тощо); план кадрового забезпечення (добір і комплектування кадрів, систематичне підвищення їх кваліфікації); план матеріально-технічного забезпечення (планування заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази структурних підрозділів, з урахуванням обсягів їх повноважень з реалізації стратегічного плану); 4) організаційно-технологічне забезпечення (розподіл функцій між структурними підрозділами, формування плану заходів, графіків роботи, організація та координація виконання плану і періодичне підбиття підсумків з метою визначення результативності цієї роботи).

Основними реквізитами Стратегічного плану є: а) перелік завдань (робіт) на наступний рік, що мають бути виконані в наступному році (проектів нормативно-правових актів, які розроблятимуться наступного року; нарад, семінарів, інших організаційних заходів; заходи з добору та професійного навчання персоналу; заходів щодо організації контрольної роботи; міжнародних зв’язків); б) відповідальні за виконання робіт; в) терміни виконання робіт, проведення оцінки та звітності; г) результативні показники виконання плану; д) необхідне фінансування.

Окрім названих вище видів планування слід виокремити також і тематичні плани, зокрема: Орієнтовний план проведення НАДС консультацій з громадськістю на 2017 р.; План діяльності з внутрішнього аудиту НАДС на перше півріччя 2017 р.; План заходів НАДС щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2017 р. тощо.

2. Поточне планування. Поточні плани (квартальні, місячні) складаються з метою забезпечення: 1) визначення переліку основних заходів щодо виконання завдань стратегічного плану; 2) розподілу робіт у часі; 3) розподілу робіт серед виконавців; 4) контролю за виконанням стратегічного плану.

Робота структурних підрозділів центрального апарату НАДС України здійснюється за квартальними планами, які затверджуються першим заступником, заступниками Начальника НАДС (відповідно до розподілу обов'язків). Водночас, квартальні плани роботи департаменту персоналу державних органів та місцевого самоврядування затверджуються директором департаменту.

Розподіл посадових обов'язав. Ефективність і дієвість НАДС багато в чому залежать від професійного, компетентного, чіткого і своєчасного виконання його керівниками і службовцями своїх повноважень. Зазначене зумовлює необхідність чіткого і конкретного визначення їхніх посадових обов'язків. Посадові обов'язки керівників структурних підрозділів ЦА НАДС та керівників відділів (секторів) у їх складі визначаються у положеннях, а працівників – у посадових інструкціях, що розробляються згідно з положеннями про структурні підрозділи центрального апарату НАДС, Порядку підготовки організаційних документів у НАДС та його територіальних органах, затвердженим наказом НАДС та з урахуванням Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [31].

Посадові інструкції службовців: 1) структурних підрозділів ЦА НАДС підписуються їх безпосередніми керівниками, керівниками відповідних структурних підрозділів та затверджуються Начальником НАДС, першим заступником та заступниками Начальника НАДС відповідно до розподілу обов'язків; 2) департаменту персоналу державних органів та органів місцевого самоврядування підписуються їх безпосередніми керівниками та затверджуються директором департаменту; 3) яким визначено безпосередню розробку нормативно-правових актів, погоджуються із заступником Начальника НАДС, відповідальним за цю роботу згідно з розподілом обов'язків; 4) інших працівників територіальних органів визначаються у посадових інструкціях, що розробляються згідно з положеннями про структурні підрозділи територіальних органів НАДС, Порядку підготовки організаційних документів у НАДС та його територіальних органах, затвердженим наказом НАДС та з урахуванням Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [31].

Окрім цього, посадові обов'язки начальників територіальних органів визначаються у положеннях про територіальні органи, а розподіл обов'язків між начальником територіального органу та його заступником затверджується відповідним наказом територіального органу.

Організація роботи з документами. Організація роботи з документами в ЦА НАДС, територіальних органах та Центрі адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу здійснюється відповідно до Інструкції з діловодства, розробленої відповідно до Постанови КМУвід 30.11.2011 р. «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» [32] та наказом Головдержслужби України щодо переходу центрального апарату НАДС до використання безпаперового електронного документообігу.

Так, встановлюються загальні правила документування управлінської діяльності центрального апарату НАДС, територіальних органів та Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, і регламентує порядок роботи з документами з моменту їх створення або надходження до відправлення або передачі в архів установи. Визначено порядок ведення загального діловодства, а її положення поширюються на всю службову документацію, у тому числі створювану за допомогою персональних комп'ютерів (ПК). Комп'ютерні (автоматизовані) технології обробки документальної інформації мають відповідати вимогам державних стандартів та Примірної інструкції з діловодства.

Відповідальним за організацію діловодства в центральному апараті НАДС є Начальник НАДС, в територіальних органах – начальники територіальних органів, а в Центрі адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу – директор Центру. Організація діловодства покладається на відділ організації документообігу адміністративно-фінансового департаменту НАДС. Здійснення контролю за дотриманням порядку документообігу в центральному апараті НАДС покладається на першого заступника Начальника НАДС. У свою чергу, відповідальним за своєчасну організацію внесення змін до чинних нормативно-правових актів із питань державної служби та наказів НАДС є юридичний департамент.

При призначенні на посаду або звільненні з посади керівника структурного підрозділу НАДС разом з відповідним наказом сектором кадрової роботи готується окреме доручення Начальника НАДС про внесення юридичним департаментом пропозицій щодо змін до наказів НАДС. На виконання зазначених доручень юридичний департамент проводить експертизу чинних нормативно-правових актів із питань державної служби та наказів НАДС, опрацьовуючи при цьому, крім іншого, відповідні пропозиції інших структурних підрозділів НАДС. У результаті цього в установленому порядку готуються відповідні проекти наказів НАДС.

У разі підписання НАДС листа іншому органу щодо участі представників НАДС у заходах, готується доручення Начальника НАДС про участь працівників у відповідному заході, яке доводиться до відома учасників або їх керівників. Під час підготовки проектів доручень Начальника НАДС до вхідної кореспонденції визначається перший заступник або заступник Начальника НАДС – головний виконавець і, що найбільше, один співвиконавець над текстом резолюції. Усі інші особи, які можуть бути співвиконавцями зазначеного доручення – це, зокрема, заступники Начальника НАДС, директор Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, а також один керівник структурного підрозділу, куратором якого є головний виконавець, і контролер виконання доручення зазначаються після тексту резолюції до відома. У цьому разі особи, які зазначені у дорученні до відома, мають право внести головному виконавцеві свої пропозиції щодо змісту доручення у терміни, визначені цією Інструкцією. Указаний порядок не поширюється на доручення типу: «Для керівництва в роботі», «Для врахування в роботі», «До відома» [32]. Зазначений порядок поширюється на підготовку проектів доручень до службових записок, а також робочих планів у частині визначення відповідальних виконавців і є обов’язковим для виконання для всіх структурних підрозділів НАДС. Під час підготовки проектів доручень Начальника НАДС та заступників Начальника НАДС територіальним органам НАДС обов’язково зазначається співвиконавцем департамент модернізації державної служби НАДС.

Електронне урядування. Е-урядування в НАДС – це: а) удосконалення веб-сайтів (внутрішнього і офіційного – українською, англійською та російською мовами);

б) інтеграція веб-сайтів територіальних органів до порталу НАДС на єдиній технології з доступом через геоінформаційну систему; в) упровадження інтегрованого електронного документообігу між територіальними органами НАДС, центрального апарату та Секретаріату Кабінету Міністрів України з використанням спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи та електронного цифрового підпису; г) створення й уведення Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України; д) розроблення і застосування ідеології «електронний державний службовець» з використанням IP-телекомунікаційної інфраструктури.

Аналіз проектів е-урядування в НАДС можна умовно поділити на три групи.

Перша група – надання послуг через веб-сайти (внутрішній та офіційний українською, англійською і російською мовами) та сайти управлінь державної служби НАДС в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, які побудовані за єдиною технологією. Впровадження сайтів територіальних органів уможливлює надання професійних послуг з урахуванням специфіки відповідних регіонів. Доступ до регіональних веб-ресурсів організовано через геоінтерфейс офіційного сайту НАДС www.nads.gov.ua. Завдяки застосуванню системи розподіленого контент-менеджменту, контролю за актуальністю та введенню в дію сайтів територіальних органів збільшилося відвідування офіційного веб-сайту НАДС, про що свідчить підвищення позиції із 17 до 13 протягом року у рейтингу порталу bigmir.net серед 330 сайтів у розділі «Адміністрації».

Друга група – впровадження електронного документообігу в центральному апараті НАДС, в її територіальних органах та інтеграція документообігу з Секретаріатом КМУ через СІТС з використанням електронного цифрового підпису. Обмін електронними документами із Секретаріатом КМУ організовано в офлайновому режимі з використанням автоматизованого робочого місця абонентського пункту НАДС СІТС через центр обміну документів та спеціальний компонент, який підтримує різні системи електронного документообігу, синхронізує довідники та забезпечує захищений обмін електронними документами. Проект виконується у межах Національної програми інформатизації.

З використанням системи «Мегаполіс. Документообіг» відбувається реєстрація (з нанесенням штрих-кодів на них) усіх без виключення доручень, у тому числі КМУ й Начальника НАДС, до службових записок, рішень апаратних нарад, колегій; накладаються резолюції і здійснюється контроль за вчасним їх виконанням. Щоденно в електронному вигляді реєструється понад 200 документів. База даних системи використовується усіма працівниками (понад 110 осіб) НАДС як довідкова система щодо первинних і пов'язаних із ними документів, які скануються та зберігаються в електронному вигляді.

Третя група – специфічні для НАДС проекти, у тому числі створення «Національної бази особових електронних справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (НБДС), яка замінить систему «Картка» Єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри» [67], що на теперішній час широко використовується кадровими службами державних органів. Впровадження НБДС допоможе зробити новий якісний крок в інформатизації органів державної служби й у повному обсязі перейти від формування особових справ державних службовців на твердих носіях та їх електронних карток до централізованого автоматизованого обліку електронних особових справ. НБДС забезпечить також використання єдиних актуальних довідників, надання інтерактивних послуг щодо оголошень, пошуку вакантних посад на державній службі, дасть можливість отримувати повну інформацію з питань проходження державної служби, персональні дані з особової справи через окремий веб-портал державної служби.

На теперішній час для автоматизації виконання завдань обліку державних службовців, штатних розкладів органів виконавчої влади використовуються системи «Кадри» і «Картка», що повністю відповідають положенням чинного законодавства і нормативних актів із питань кадрового обліку. Система «Кадри» застосовується як мережеве рішення в центральних органах виконавчої влади, а система «Картка» – як локальне рішення в інших державних органах.

Упроваджені інформаційні технології суттєво підвищили рівень якості ведення обліку державних службовців в органах виконавчої влади, а також створили сучасні умови праці для співробітників кадрових підрозділів. Проте на теперішній час,

зважаючи на швидкі темпи розвитку інформаційних технологій, набуло актуальності завдання модернізації цього підходу як на технічному, так і на методологічному рівні, а саме розроблення і поетапного впровадження нової, централізованої системи ведення управління державними службовцями та особами місцевого самоврядування. Основна мета модернізації – забезпечення високої якості ведення обліку й управління державними службовцями, підвищення ефективності їхньої діяльності [28, 29].

Система «Картка» дала можливість напрацювати безцінний досвід методично-консультативного супроводження і підійти до нинішнього етапу, коли є всі передумови розпочати здійснення поступового переходу до Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (НБДС).

Серед напрямів такої модернізації слід зазначити: 1) розроблення й упровадження інфраструктури прикладного програмного забезпечення (із сучасною архітектурою побудови) для створення централізованих інформаційних ресурсів (єдина актуальна база особових карток та особових справ, єдина база органів виконавчої влади та їх штатних розписів, єдина база кадрових документів, наказів, розпоряджень тощо); 2) ведення єдиної особової справи державного службовця будь-якого рівня незалежно від його переміщень, звільнень; 3) надання легкого, швидкого доступу до інформації про державних службовців для осіб з відповідними правами доступу; 4) забезпечення максимальної оперативності розподілення та оновлення інформації про державних службовців; 5) створення необхідного рівня безпеки зберігання даних про державних службовців; 6) задоволення потреб з ведення кадрового обліку державних службовців на центральному, обласному і районному рівнях відповідно до чинного законодавства; 7) застосування простих та ефективних інструментів контролю й аналізу даних про державних службовців.

Важливо зазначити, що система НБДС – це інформаційний ресурс, який формується в Україні для проведення аналітичних досліджень і подальшого прийняття рішень, наприклад, надання державним органам (залежно від статусу та повноважень) доступу до цього ресурсу з метою отримання інформації щодо державних службовців

та посадових осіб місцевого самоврядування при обґрунтуванні висновків в управлінні персоналом.

Створенню такої системи повинна передувати концепція (концептуальне бачення шляхів вирішення проблеми), що у повному обсязі визначає повноту методологічних, методичних, програмно-технічних та практичних заходів її функціонування.

Для ефективного функціонування системи НБДС у методологічному аспекті необхідно підготувати відповідні законодавчо-нормативні акти щодо її запровадження і функціонування. Водночас, на рівні методичного забезпечення необхідно розробити технологію її функціонування, а саме: 1) вибрати стратегію взаємодії органів виконавчої влади з НАДС України та її територіальними управліннями; 2) організувати для навчання спеціалістів центри імплементації системи на регіональному рівні, наприклад, на базі Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних підрозділів створити систему центрів підвищення каліфікації працівників кадрових структур; 3) сформувати електронний ресурс підтримки з можливістю дистанційного навчання.

Не менш важливим є визначення механізмів та засобів забезпечення системи НБДС на рівні програмно-технічних та практичних заходів, зокрема: ведення електронного кадрового обліку державних службовців на центральному, обласному і районному рівнях згідно з чинним законодавством, що допоможе скоротити терміни й підвищити якість прийняття рішень із питань державної служби; побудови сучасної системи управління інфраструктурою відповідно до сервіс-орієнтованої моделі на основі кращих прикладів світового досвіду, що дасть можливість досягти високого рівня процесів, гнучкості й легкості їх налагодження; створення відповідного рівня безпеки; інтеграції складових системи до інформаційних ресурсів держави.

Впровадження системи НБДС, у свою чергу, уможливить:

1) в організаційній сфері: більш ефективну роботу системи в умовах складної організаційної структури; використання єдиних принципів обліку кадрових даних у всіх органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; оперативний, функціонально повний і надійний доступ до інформації у зручній для аналізу формі;

зниження витрат на висококваліфікованих фахівців; прозорість обліку і контролю за виконанням посадових функцій; підвищення ефективності взаємодії між НАДС, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

2) у функціональній сфері: облік і оброблення даних у масштабі реального часу по всіх операціях процесу кадрового обліку державних службовців та прийняття управлінських рішень на основі повної, об'єктивної і достовірної кадрової інформації; консолідацію інформації від усіх учасників; всебічний аналіз інформації; повний оперативний поточний контроль за процесом кадрового обліку; організацію процесів контролю та нагляду за додержанням законодавства в режимі реального часу (оперативне реагування на помилки в роботі співробітників кадрових служб); підготовку оперативної та статистичної звітності станом на теперішній час;

3) в інформаційній сфері: високу оперативність оброблення інформації; оновлення технології оброблення даних шляхом настроювання змінюваних параметрів; застосування розподіленої архітектури обчислень (установлення кількох екземплярів бази даних і забезпечення їх спільної роботи в режимах on-line і off-line); використання трирівневої архітектури (Інтранет, Інтернет); оброблення і зберігання великих масивів даних; ж) підключення учасників системи; упровадження комплексної системи захисту інформаційних ресурсів; створення єдиного інформаційного простору основних учасників процесу кадрового обліку державних службовців;

4) у технічній сфері: перехід на розподілену систему комп'ютерних обчислень, головною особливістю якої є найвищий рівень надійності, поступове нарощування обчислювальних потужностей (у міру необхідності) і захист інвестицій в існуючий комплекс технічних засобів; формування єдиного дата-центру оброблення інформації з високопродуктивними та надійними системами резервування і відновлення роботи; зменшення часу і витрат на оновлення версій програмного забезпечення, оскільки автоматизована система та підсистеми локалізовані у центрі; суттєве зниження вартості парку серверного обладнання на районному та обласному рівнях; організацію централізованої підтримки користувачів.

Правовий статус безпаперового документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в органах влади визначається двома Законами від 22.05.2003 р.

«Про електронні документи та електронний документообіг» [33] і «Про електронний цифровий підпис» [34]. Питання застосування органами державної влади положень зазначених законів регламентуються Постановами КМУ від 28.10.2004 р. «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» [35] і «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» [36]. Незважаючи на зазначений пакет нормативно-правових актів щодо забезпечення безпаперових процедур документообігу, головною прогалиною залишається відсутність визначених норм щодо здійснення електронного діловодства. Мова йде про Типову інструкцію з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади [32] Ціла низка класичних паперових процедур, визначених цією інструкцією, у разі використання електронного документообігу втрачають свою актуальність і доцільність.

Слід зазначити, що наказ Держкомархівів України від 11.11.2014 р. «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання» [37], на відміну від попереднього, встановлює основні положення оперативного зберігання електронних документів органами державної влади та процедури їх передавання на архівне зберігання. Позитивним є те, що це Положення уперше визначило цілий ряд необхідних положень з особливостей архівного зберігання електронних документів, зокрема: вимоги щодо створення електронних документів; технологічні особливості оформлення реквізитів організаційно-розпорядчих документів; вимоги щодо створення, і конвертування збігання електронних документів тощо.

Проведення нарад. Однією з основних неправових форм діяльності НАДС щодо забезпечення виконання покладених на неї завдань і функцій є проведення нарад. Проведення нарад визначається Регламентом НАДС [13]. Наради, які проводяться НАДС, є багатоаспектними і різноманітними і відрізняються між собою формою статусом, проведення, предметом розгляду, складом учасників. Аналіз нормативно-правової бази, предмета, форм і учасників нарад дозволяє класифікувати їх на:

1) апаратні: а) планові щотижневі апаратні наради під головуванням Начальника НАДС або особи, яка виконує його обов'язки на час відсутності – для розгляду та вирішення питань у межах повноважень НАДС; б) щопівріччні наради апарату НАДС під головуванням Начальника НАДС або особи, яка виконує його обов'язки на час відсутності, за участю усіх працівників НАДС – для інформування про роботу за півріччя з основних напрямків діяльності НАДС та стан трудової і виконавської дисципліни в апараті; в) наради в режимі відеоконференцій з використанням IP-технологій під головуванням Начальника НАДС або особи, яка виконує його обов'язки на час відсутності;

2) робочі наради:

а) під головуванням Начальника НАДС та його заступників – для розгляду оперативних та робочих питань у межах повноважень НАДС. Начальник НАДС та його заступники з метою розгляду та вирішення окремих питань, що належать до повноважень НАДС, проводять робочі наради. Підготовка та проведення робочих нарад здійснюється відповідно до загального порядку підготовки та проведення нарад;

б) у режимі відеонаради за участю працівників ЦА, підвідомчих установ та територіальних органів НАДС. Порядок підготовки та проведення нарад у режимі відеоконференцій в НАДС затверджено наказом від 09.08.2010 р. Відповідальний підрозділ за організацію наради, яка проводиться в режимі відеоконференції: а) розміщує сформований пакет матеріалів до відеонаради на внутрішньому веб-сайті НАДС у розділі «Матеріали до відеонарад» та одночасно направляє засобами електронної пошти представникам територіальних органів НАДС, які є учасниками відеонаради; б) подає до департаменту модернізації державної служби, не пізніше ніж за 1 робочий день до дня проведення відеонаради, інформацію щодо теми, часу проведення та складу учасників відеонаради. Технічний супровід відеонарад здійснюється департаментом модернізації державної служби. Технічний супровід містить: технічне планування відеонаради в системі IP-телефонії (далі – Система) на зазначений час; налаштування технічних параметрів відеонаради; введення до Системи списку учасників відеонаради; налаштування технічних параметрів

відеонаради для кожного учасника; направлення електронних листів-повідомлень про відеонараду;

3) оперативні наради керівництва НАДС – з реалізації затверджених Кабінетом Міністрів України пріоритетів діяльності НАДС, а також здійснення відповідних запобіжних та коригувальних дій (пп. 8.5.2 та 8.5.3 ДСТУ ISO 9001:2001) [28]. Нараду готує управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи, яке є відповідальним за: підготовку списку учасників; підготовку питань, які порушує на цій нараді Начальник НАДС; забезпечення учасників наради роздатковими матеріалами; ведення протоколу наради та оформлення організаційних питань за результатами цієї наради до апаратної наради;

4) координаційні міжвідомчі наради – для розгляду та вирішення питань із залученням представників інших органів виконавчої влади тощо. Координаційні міжвідомчі наради проводяться в НАДС для вирішення питань із залученням представників інших державних органів. Підготовка та проведення цих нарад здійснюється відповідно до загальних правил підготовки та проведення нарад. Організація проведення координаційних міжвідомчих нарад покладається на першого заступника Начальника НАДС та заступників Начальника НАДС (відповідно до розподілу обов'язків) та на структурний підрозділ (підвідомчу установу), до компетенції яких належать ці питання. Рішення, прийняті на координаційних міжвідомчих нарадах, оформляються у вигляді протоколу структурним підрозділом (підвідомчою установою), відповідальним за їх проведення.

З огляду на те, що підготовка та проведення наради – це певна управлінська діяльність, її слід охарактеризувати з точки зору управлінської процедури. Аналіз підготовки і проведення нарад дозволяє виокремити стадії її проведення.

1. Перша стадія – формування порядку денного наради. Проект порядку денного апаратної наради формується адміністративно-фінансовим департаментом відповідно до Стратегічного плану роботи НАДС, пропозицій першого заступника, заступників Начальника НАДС, директора Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, керівників структурних підрозділів і містить питання, які є найбільш актуальними для вирішення протягом поточного тижня.

Порядок денний апаратної наради, як правило, передбачає: питання контролю за станом виконавської дисципліни; питання нормотворчої діяльності НАДС; фінансові питання (бюджету, стану справ із виплати заробітної плати, внесення платежів до Пенсійного та інших соціальних фондів); системні питання (переходу центрального апарату, підвідомчих установ та територіальних органів НАДС до використання безпаперових технологій документообігу, системи управління якістю тощо); організаційні питання.

2. Друга стадія – формування списку учасників наради. Склад учасників апаратної наради формується адміністративно-фінансовим департаментом з урахуванням інформації, наданої сектором кадрової роботи управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи, Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Центральним комітетом профспілки державних установ України. До списку учасників апаратної наради належать: Начальник НАДС; перший заступник та заступники Начальника НАДС; Голова Центрального комітету профспілки працівників державних установ України (за згодою); директор Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу; керівники структурних підрозділів; заступник директора адміністративно-фінансового департаменту; відповідальний працівник відділу контролю та організаційної роботи адміністративно-фінансового департаменту за ведення протоколу; заступник начальника управління – начальник відділу організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи; начальник відділу протоколу та консультацій із громадськістю управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи; завідуючий сектором кадрової роботи управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи.

3. Третя стадія – формування довідкових, аналітичних матеріалів до питань порядку денного. Матеріали апаратної наради формуються відповідно до порядку денного апаратної наради структурними підрозділами (підвідомчими установами) у

межах компетенції та подаються адміністративно-фінансовому департаменту щоп'ятниці до 14 години.

Довідковими й аналітичними матеріалами до питань порядку денного апаратної наради є:

1) першого питання: а) інформація про резолюції Начальника НАДС до актів та резолюцій Президента України та КМУ, що знаходяться на виконанні на поточний та наступний тижні (готує відділ контролю та організаційної роботи адміністративно-фінансового департаменту за підписом директора адміністративно-фінансового департаменту); б) доповідна записка Начальнику НАДС щодо стану виконавської дисципліни в апараті НАДС та її підвідомчих установах за попередній тиждень; в) інформація щодо виконання протокольних доручень попередньої апаратної наради;

2) другого питання: а) довідка про стан проходження проектів нормативно-правових актів, у тому числі проблемних, що формується на підставі інформації керівників структурних підрозділів, відповідальних за розробку проектів нормативно-правових актів, а також директора Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та голови НАДС; б) довідка про стан проходження проектів нормативно-правових актів, у тому числі проблемних, що формується відповідно до пропозицій структурних підрозділів, наданих юридичному департаменту щочетверга до 17 години за встановленою формою. У виняткових випадках зазначена інформація уточнюється відповідальним розробником, яка в оперативному порядку подається юридичному департаменту до кінця робочого дня у п'ятницю;

3) третього питання: питання бюджету, стану справ з виплати заробітної плати, внесення платежів до Пенсійного та інших соціальних фондів тощо;

4) четвертого питання – інформація стосовно відряджень працівників структурних підрозділів та підвідомчих установ НАДС до органів виконавчої влади за минулий тиждень та заплановані відрядження за поточний та наступні тижні.

4. Четверта стадія – підготовка приміщення до проведення наради. Підготовку приміщення для проведення апаратної наради забезпечує адміністративно-фінансовий департамент НАДС. Підготовку та розміщення табличок із прізвищем, ім'ям та по-батькові учасників наради, відповідно до схеми розміщення, затвердженої Началь-

ником НАДС, забезпечує відповідальний працівник відділу контролю та організаційної роботи адміністративно-фінансового департаменту.

5. П’ята стадія – проведення наради. Апаратні наради проводяться, як правило, щопонеділка о 9 годині Начальником НАДС або, у разі його відсутності, особою, що виконує його обов’язки, для оперативного розгляду та вирішення питань у межах повноважень НАДС. В окремих випадках, за рішенням Начальника НАДС, нарада може бути скликана в інший час. Головуючий відкриває та закриває засідання апаратної наради, надає слово учасникам апаратної наради, що доповідають із питань порядку денного, надає слово для пропозицій, реплік та оголошень. З метою подальшого розгляду та вирішення питань у межах повноважень НАДС головуючий дає доручення відповідним структурним підрозділам (підвідомчим установам).

Під час проведення апаратної наради ведеться протокол та аудіозапис. Під час проведення відеонарад ведеться запис на електронних носіях та протокол.

6. Шоста стадія – оформлення протоколу наради. Протокол апаратної наради, який веде відповідальний працівник відділу контролю та організаційної роботи адміністративно-фінансового департаменту, має такі реквізити: офіційна назва органу; назва виду документа; порядковий номер протоколу; назва наради; дата проведення; порядок денний; текст протоколу (відповідно до розділів чітко сформульовані доручення з визначенням терміну виконання та відповідальних за виконання); підпис головуючого.

Рішення, прийняті на апаратних нарадах, оформляються протоколом не пізніше ніж у дводенний термін після проведення наради за допомогою засобів системи електронного документообігу НАДС.

Протокол апаратної наради візується особою, відповідальною за ведення протоколу, заступником директора адміністративно-фінансового департаменту, директором адміністративно-фінансового департаменту, заступником Начальника НАДС (відповідно до розподілу обов’язків), заступником начальника управління – начальником відділу організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової

роботи, начальником управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи – прес-секретарем і підписується головуючим.

Підписаний протокол адміністративно-фінансовим департаментом: а) розміщується на внутрішньому веб-сайті НАДС у розділі «Матеріали до щотижневих апаратних нарад»; б) надсилається учасникам апаратної наради в електронному вигляді з використанням засобів системи електронного документообігу НАДС; в) надсилається електронною поштою Голові Центрального комітету профспілки працівників державних установ України .

7. Сьома стадія – контроль за виконанням протокольних доручень наради. Контроль за виконанням протокольних доручень апаратних нарад здійснює відділ контролю та організаційної роботи адміністративно-фінансового департаменту. Інформація про стан виконання протокольних доручень апаратних нарад розміщується на внутрішньому веб-сайті НАДС у розділі «Матеріали до щотижневих апаратних нарад». Зазначена інформація актуалізується відповідальним працівником відділу контролю та організаційної роботи адміністративно-фінансового департаменту в день виконання відповідного протокольного доручення.

Звітування про діяльність. За результатами виконання НАДС та її територіальними органами заходів, передбачених актами і дорученнями Президента України, КМУ, Верховної Ради України, Стратегічним планом діяльності, та на основі аналізу запланованих результативних показників щороку НАДС та територіальними органами готується Звіт про підсумки діяльності НАДС.

Організація підготовки та видання річного звіту про діяльність НАДС здійснюється відповідно до визначеного Начальником НАДС України порядку підготовки та видання річного звіту про діяльність НАДС та відповідного Плану, що складається департаментом модернізації державної служби щороку до 15 січня. Складений проект Звіту погоджується та затверджується наказом НАДС і передається до адміністративно-фінансового департаменту для видання до 16 березня. Питання про підсумки діяльності НАДС за рік розглядаються на розширеному засіданні колегії НАДС в останній четвер березня місяця. Звіт оприлюднюється у засобах масової інформації та розміщується на веб-сайті НАДС.

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу щороку до 20 лютого готує публічну доповідь про діяльність НАДС з метою забезпечення її надрукування до 1 березня. Для підготовки цієї доповіді структурні підрозділи НАДС надають усіх необхідних матеріалів у межах повноважень щороку до 25 січня Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Структурні підрозділи центрального апарату НАДС та територіальні органи складають звіти про виконання квартальних планів роботи та оприлюднюють їх на офіційних веб-сайтах та у засобах масової інформації до 25 числа місяця, наступного за звітним кварталом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. 432 с.

2. Біла Л.Р. Теоретичні положення атестації державних службовців в Україні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Вип. 26 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юрид. л-ра, 2005. С. 28–39.

3. Біла Л.Р. Види державних посад : проблеми теорії та правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 35 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юрид. л-ра, 2007. С. 49–54.

4. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. VIII / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 328 с. С. 142–154.

5. Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові аспекти управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса: Фенікс, 2009. Вип. 38. С. 52–59.

6. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в адміністративній науці радянського періоду (20– 60-х рр. XX ст.). *Митна справа*. 2010. № 1. С. 61– 68.

7. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

9. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 735 с.

10.Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. 2-е вид., змін. Одеса: Фенікс, 2009. 692 с.

11.Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення 21.12.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 17.03.2017).

12.Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення 01.10.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017 р.).

13.Про затвердження Регламенту Національного агентства України з питань державної служби : наказ Нацдержслужби від 25.05.2012 р. Дата оновлення 14.05.2015 р. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN86089.html (дата звернення: 17.03.2017 р.).

14.Про затвердження Порядку проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів і перевірки відповідності законодавству проектів наказів та інших актів Головдержслужби України : наказ Головдержслужби від 24.03.2009 р. № 82. Дата оновлення 22.06.2016 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

15.Про затвердження Методики процесу «Розробка та участь у розробці нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : наказ Головдержслужби від 24.03.2009 р. Дата оновлення 24.03.2009 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

16.Про затвердження Порядку розробки проектів нормативно-правових актів у Головдержслужбі України: наказ Головдержслужби від 31.08.2010 р. Дата оновлення 31.08.2010 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

17.Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: наказ Головдержслужби від 30.03.2010 р. Дата оновлення 30.03.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0306-10 (дата звернення: 17.03.2017).

18.Про цивільну службу : Закон Польщі від 18.12.1998 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

19.Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.02 № 685. Дата оновлення 28.09.2011 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2-2010-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

20.Про затвердження Положення про колегію Національного агентства України з питань державної служби : наказ НАДС від 10.09.2015 р. Дата оновлення 10.09.2015 р. URL: http://www.nads.gov.ua/page/kolegiya-nads (дата звернення: 17.03.2017).

21.Про створення Науково-експертної ради з питань державного управління та розвитку державної служби : наказ НАДС від 15.09.2011 р. (Дата оновлення 25.05.2016 р. URL: https://www.zakon-i-normativ.info/index.php /component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1625059&menu=1 (дата звернення: 17.03.2017).

22.Про оптимізацію діяльності територіальних органів Національного агентства України з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.2015 р. Дата оновлення 28.01.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/30-2015-%D0%B (дата звернення: 17.03.2017).

23.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 29.11.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z0600-15 (дата звернення: 17.03.2017 р.)

24.Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 р. № 528. Дата

оновлення 11.10.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ualaws/show/528-2008-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

25.Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 243. Дата оновлення 25.03.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2017).

26.Про статус чиновників : Федерального закону Німеччини від 31.03.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

27.Кодекс цивільних службовців : Закон Греції від 09.02.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

28.ДСТУ ISO 9004–2001. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності. Київ: Держстандарт України, 2001. 44 с.

29.ДСТУ ISO 9004-2–96. Управління якістю та елементи системи якості. Ч. 2. Настанови щодо послуг. Увед. 1997-07-01. Київ, 2001. 44 с.

30.Про затвердження нової редакції «Настанови з якості Головдержслужби та методик процесів» (методики: «Стратегічне планування діяльності та бюджетних видатків», «Моніторинг діяльності та удосконалення», «Впровадження нових послуг», «Консультації з громадськістю», «Інформування громадськості», «Управління персоналом Головдержслужби», «Управління фінансовими ресурсами», «Міжнародне співробітництво», «Управління інфраструктурою», «Вивчення очікувань та задоволеності споживачів», «Супроводження веб-сайтів та надання інформації з них», «Координація діяльності територіальних органів Головдержслужби», «Виконання актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, Начальника Головдержслужби України», «Розроблення Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців», «Встановлення відомчих заохочувальних відзнак та вирішення питання про нагородження ними державних службовців», «Участь Головдержслужби щодо

поліпшення житлових умов державних службовців», «Розгляд депутатських запитів та звернень», «Підготовка експертних висновків до законопроектів, що розглядаються Верховною Радою України, та їх супровід» тощо) : наказ Головдержслужби від 01.10.2010 р. Дата оновлення 01.10.2010 р. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

31.Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 17.03.2017).

32.Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. № 1242. Дата оновлення 22.06.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF (дата звернення 17.03.2017 р.).

33.Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15 (дата звернення 17.03.2017 р.)

34.Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. Дата оновлення 02.11.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/852-15 (дата звернення 17.03.2017 р.)

35.Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. Дата оновлення 17.02.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-%D0%BF (дата звернення 17.03.2017 р.)

36.Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. Дата оновлення 08.12.2006 р. URL:

http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-%D0%BF (дата звернення 17.03.2017 р.)

37.Про затвердження Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання : наказ Держкомархівів України від 11.11.2014 р. Дата оновлення 11.11.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1421-14 (дата звернення 17.03.2017 р.)

38.Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення 21.02.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

39.Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення 12.03.2017 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/2493-14 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

ВИСНОВКИ

У роботі сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції стосовно удосконалення чинного законодавства щодо адміністративно-правового статусу НАДС. Основні з них такі.

1. НАДС – це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (хоча чинне законодавство визначає його як центральний орган виконавчої влади), оскільки: його діяльність безпосередньо спрямовується і координується КМУ, що автоматично означає його підзвітність урядові; покликане не лише реалізовувати, але й «забезпечувати формування» державної політики у сфері державної служби (тобто з позиції основних напрямків діяльності його статус наближено до міністерств, що може бути виправдано лише спеціальним статусом центрального органу виконавчої влади); володіє достатньо широкою надвідомчою компетенцією; його статус переважно визначається на рівні закону.

2. Основними завданнями НАДС є: 1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах; 2) здійснення функціонального управління державною службою. Змістом функціонального управління НАДС у сфері державної служби є: створення інституційних засад управління державною службою, управління персоналом державної служби, забезпечення прозорості і гласності у державній службі, створення умов для проходження державної служби, забезпечення законності у сфері державної служби, професійне навчання і професійна підготовка, протидія корупції, методичне забезпечення, міжнародне співробітництво.

3. Структуру адміністративно-правового статусу НАДС становлять такі елементи, як: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. При цьому, визначальними елементами правового

статусу НАДС є завдання, принципи і функції, центральними – компетенція і взаємодія, допоміжними – структура і організація діяльності.

4. Сфера державної служби є складним багатоаспектним правовим утворенням, яке характеризують три аспекти: а) інституційний – це сукупність державних органів, в яких здійснюється державна служба; б) функціональний – це правові, організаційні, економічні та соціальні засади державної служби; в) структурний – це сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої. Сфера державної служби являє собою правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу.

5. Визначення сфери, щодо якої здійснює функціональне управління НАДС як «сфери державної служби», є некоректним і таким, що суттєво звужує її межі у порівнянні з тими повноваженнями, якими наділено НАДС, оскільки ця назва не містить у собі «службу в органах місцевого самоврядування», щодо якої у НАДС: здійснює інформаційно-консультативне та методичне забезпечення; затверджує Типове положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування; затверджує Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування тощо. Запропоновано замінити поняття «сфера державної служби» на поняття «сфера публічної служби», використовуючи останнє у вузькому розумінні, як: державна служба і служба в органах місцевого самоврядування.

6. Голови і члени державних колегіальних органів, керівники (глава, секретар, уповноважений) та їх заступники: а) не належать до категорій: політичних діячів (за характером своїх повноважень); державних службовців (за особливостями призначення на посаду та проходження служби); б) у більшості випадків (коли йдеться про державний колегіальний орган), вони займають державні посади на тимчасовій (строковій) основі; в) здійснюють свої державні повноваження у державному органові за рахунок державного бюджету, у ряді випадків вони прирівнюються до статусу працівників

правоохоронних органів (АКУ, НАБУ), призначаються на посади і звільняються з посад державними органами або посадовими особами державних органів. Їхня діяльність має ознаки державної служби, а вони являють собою нову категорію публічних службовців – функціональні публічні службовці. Функціональні публічні службовці – це посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах, яких наділено державно-владними повноваженнями та які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців.

7. Підставою при застосуванні критеріїв для визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, можуть бути: 1) документи – регламенти, директиви, методичні рекомендації, посібники, кваліфікаційні характеристики, посадові (службові) інструкції та профілі професійної компетентності посад державної служби, чинні нормативні документи, які визначають вимоги до змісту виконуваної за посадою роботи, спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад працівників державного органу, що виконують функції з обслуговування; 2) штатний розпис державного органу та його організаційна структура – організаційно-розпорядчі документи, що відображають співвідношення посад державної служби та посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування; 3) система класифікації посад державної служби – поділ посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії.

8. Важливим повноваженням НАДС, яке утверджує його провідну роль у функціональному управлінні державною службою та визначає додаткову форму взаємодії із суб'єктами владних повноважень і державними службовцями є надання роз'яснень із питань застосування Закону «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування. Важливо наголосити, що з огляду на формулювання п. 3 ч. 3 ст. 13 Закону «Про державну службу» роз'яснення

мають бути лише деталізуючого інформаційного характеру і не створювати нових правових приписів.

9. Запропоновано зміни і доповнення до:

1) Закону України «Про державну службу»:

пункт 2 ст. 12 викласти у такій редакції: «центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує держану політику у сфері публічної служби»;

статтю 2 доповнити пунктом «11» такого змісту: «сфера публічної служби – це правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування»;

у ст.ст. 13–18 поняття «сфера державної служби» замінити на поняття «сфера публічної служби»;

у ч. 6 ст. 11 слова «він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади» замінити на слова «скарга, із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації, подається безпосередньо до центрального органу виконавчої влади». Це усуне підстави трактувати відповідний порядок звернення, як залежний від волі скаржника, оскільки його можна тлумачити так, що ніби-то скаржник за своїм вибором звертається або до керівника державної служби або до НАДС; насправді ж, з огляду на заборону розглядати скаргу тією особою, на дії якої скаржаться, звернення до керівника державної служби не є допустимим; у такому разі захист права на державну службу має здійснювати лише НАДС;

2) у Положенні про Національне агентство України з питань державної служби:

абзац 2 п. 12 («Кількість заступників Голови НАДС визначається Кабінетом Міністрів України на основі обґрунтованого подання Голови НАДС») доповнити формулюванням: «Голова НАДС може мати не більше двох

заступників». Це відповідатиме вимогам ч. 2 ст. 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», які поширюються на НАДС та вказують можливу кількість заступників – 1 або 2, унеможливить довільний числовий розсуд Уряду, який втілюватиметься в окреслених законом межах;

в абз. 1 п. 13 прийменник «в» замінити на прийменник «при». Така зміна має не технічні, а змістовні передумови, оскільки колегію та інші консультативно-дорадчі органи НАДС варто вважати складовими системи (зовнішньої мережі), а не структури (внутрішньої будови) агентства. Крім того, колегія (як орган) не може існувати «в» НАДС, адже концепція органу в органі є неправомірною, хоча й неодноразово відтворюється у вітчизняному законодавстві.

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Публікації у фахових виданнях:

1. Гаркуша А.Т. Система принципів управління у сфері державної служби. *Науковий вісник МГУ*. Серія Юриспруденція : зб. наук. праць. 2015. № 18. Т. 1. С. 98 –102.

2. Гаркуша А.Т. Цілі, завдання і функції управління державною службою: теоретичний аспект. *Юридичний вісник*. 2015. № 4. С. 257 –265.

3. Гаркуша А.Т. Правові засади функціонування Національного агентства України з питань державної служби. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 22 –31.

4. Гаркуша А.Т. Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1(16). С. 70-79.

5. Гаркуша А.Т. Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы как субъект управления в сфере государственной службы: историографический обзор. Jurnalul Juridic National: Teorie si Practica. 2017. № 1(23). С. 40-44.

6. Гаркуша А.Т. Повноваження Національного агентства України з питань державної служби щодо нормотворчості. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць / редкол. : В.В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. – Одеса: Видав. дім Гельветика, 2017. Вип. 78. С. 249–256.

Публікації апробаційного характеру:

1. Гаркуша А.Т. Щодо визначення функцій управління державною службою. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України : матеріали ІІІ міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12 жовтня 2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. 224 с. С. 67–69.

2. Гаркуша А.Т. Захист права на державну службу. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції:

матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травня 2016 р.) : у 2 т. Т. 2. Одеса: Юрид. л-ра, 2016. 712 с. С. 44–46.

3. Гаркуша А.Т. Щодо визначення окремих чинників сутності державної служби. Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 листопада 2016 р.). Одеса: МГУ. 2016. 240 с. С. 90–102.

ВІДОМОСТІ
про апробіцаю результатів дисертації

1. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції : міжнародна науково-практична конференція. м. Одеса, травень 2016 р. – Особиста участь.

2. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України : 3-я міжнародна науково-практична конференція. м. Одеса, жовтень 2016 р. – Особиста участь.

3. Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України : Всеукраїнська науково-практична конференція. м. Одеса, листопад 2017 р. – Особиста участь.