

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

ПУСТОВІТ ОКСАНА АНАТОЛІЇВНА

УДК 342.951:35.082 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

081 – Право

08 – Право

подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

Науковий керівник

ТОДОЩАК Олег Володимирович,

кандидат юридичних наук, доцент

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

Пустовіт О.А. Механізм правового регулювання державної служби в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право (галузь знань 08 – Право). – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Дисертація є першим в адміністративно-правовій науці монографічним дослідженням механізму правового регулювання державної служби в Україні як невід’ємного чинника подальшого становлення, розвитку та удосконалення державної служби у контексті її адаптації до стандартів ЄС.

Зазначено, що механізм як правове поняття – це система взаємопов’язаних, взаємообумовлених та взаємозалежних елементів, яка є спрямованою на досягнення певної мети. Визначено, що: 1) механізм правового регулювання державної служби – це система основних правових засобів, яка має за мету забезпечення організації та функціонування державної служби; 2) структуру механізму правового регулювання державної служби становлять: а) основні елементи (вузьке розуміння механізму правового регулювання): нормативно-правові акти; правові норми; суб’єкти та об’єкти; правовідносини; акти правозастосування; б) факультативні елементи (які разом з основними елементами становлять широке розуміння механізму правового регулювання): юридичні факти; тлумачення; правосвідомість; правова культура; правомірна поведінка; протиправна поведінка; юридична відповідальність.

Зазначено, що для України цікавим є досвід регулювання статусу цивільного службовця Кодексом цивільних службовців Греції, особливо з огляду на подальше удосконалення правового регулювання державної служби України у контексті його адаптації до стандартів ЄС. Йдеться про можливу кодифікацію законодавства про адміністративну службу і про мілітаризовану службу. Визначено, що кодифікація спеціалізованої служби практично є неможливою з огляду на розмаїтість цієї служби, що потребує спеціальних законів щодо регулювання її підвидів.

Встановлено, що набуває подальшого розвитку пріоритетність регулювання державної служби шляхом законів, що має особливий прояв щодо адміністративної служби, особливість нормативного регулювання якої здійснюється єдино визначальним Законом України «Про державну службу», який: а) поширює свою дію на всю адміністративну службу і на всіх адміністративних службовців; і, водночас, б) передбачає можливість визначення окремих питань проходження адміністративної служби в конкретних державних органах іншими законами за умови, що Закон України «Про державну службу» є визначальним.

Зазначено, що чинний Закон «Про державну службу» розширив перелік питань, які ним регулюються, зокрема щодо: 1) державної служби як публічної сфери, яка потребує відповідного механізму правового регулювання; 2) державних службовців як об'єктів механізму правового регулювання державної служби; 3) нормативно-правових актів як елемента механізму правового регулювання; 4) актів правозастосування, зокрема акту про призначення на посаду державної служби.

Встановлено, що правове регулювання підзаконними нормативно-правовими актами:

а) адміністративної служби характеризується тим, що: 1) мають місце акти загального характеру, які регулюють всі підвиди цієї служби; 2) суб'єктами видання загальних підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну службу, є державні органи, яких не передбачено у системі органів управління державною службою (ст. 12 Закону України «Про державну службу»); 3) є необхідність надання пріоритету закону у регулюванні службових процедур цього виду державної служби шляхом прийняття Закону «Про процедури у державній службі»;

б) спеціалізованої служби характеризується тим, що: 1) воно є залежним від її регулювання на рівні кодексу, що зводить до мінімуму питання, які регулюються підзаконними нормативно-правовими актами (служба у митних і податкових органах); 2) має місце широкий діапазон питань служби, які

регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, у залежності від підвиду служби: від переважної більшості питань щодо вступу на службу та її проходження служби – до окремих питань; 3) переважна більшість підзаконних нормативно-правових актів незалежно від підвиду служби, за своїм змістом, є процедурними актами.

в) мілітаризованої служби характеризується тим, що: 1) мають місце як загальні акти, що регулюють всі підвиди цієї служби, так і спеціальні акти, що регулюють конкретний її підвид; 2) переважна більшість актів має форму указу і суб'єктом його видання є Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗСУ; 3) переважна більшість актів є, за своїм змістом, абсолютно процедурними або переважно процедурними.

Виокремлено дві групи суб'єктів механізму правового регулювання державної служби, зокрема ті, що: 1) визначені Законом «Про державну службу»: Кабінет Міністрів України, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби і служба управління персоналом; 2) наділені нормативно-правовими актами певними повноваженнями щодо правового регулювання окремих питань державної служби: Верховна Рада, Президент України, органи системи правосуддя, ЦОВВ.

Встановлено, що запровадження служби управління персоналом, як суб'єкта управління державною службою, зумовлює покладення на неї здійснення функцій, які не були характерними для департаменту кадрового забезпечення або відділу кадрів, зокрема: 1) аналітика; 2) комунікатора; 3) каталізатора змін, що свідчить про зміну основних акцентів діяльності цього структурного підрозділу: з констатувально-статистичної – на управлінсько-інноваційну.

Зазначено, що повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби становлять два види: 1) якими раніше було наділено орган управління державною службою (Головдержслужбу) відповідно до Закону «Про державну службу» (1993), зокрема щодо: відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців першої-третьої категорії посад; подання КМУ

висновків щодо претендентів на посаду керівника кадрового підрозділу центрального органу виконавчої влади; 2) яких раніше не було законодавчо визначено: а) погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; б) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше 3 осіб; в) щодо здійснення дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.

Визначено, що дисциплінарні комісії є обов'язковими суб'єктами практично всіх службових відносин, пов'язаних з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Виокремлено та охарактеризовано такі ознаки дисциплінарних комісій: 1) спільні: а) їх метою є встановлення: ступеня вини державного службовця; характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку; наявності або відсутності у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку; обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця; обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; умов та причин вчинення дисциплінарного проступку; б) вимоги/рекомендації/заборони до складу комісій; в) повноваження членів комісії; г) статус членів комісії; 2) відмінності, які мають організаційно-засадничий характер і полягають у порядку їхнього формування, що являє собою одну із обов'язкових стадій дисциплінарного провадження.

Виокремлено такі види службових правовідносин: 1) за методом регулювання: а) нормативні; б) договірні; 2) за галузевою приналежністю, що їх регулюють: а) конституційні; б) адміністративні; в) фінансові; г) трудові; д) кримінальні тощо; 3) за видами правових норм: а) матеріальні; б) процесуальні.

Охарактеризовано контракт про проходження державної служби як підставу виникнення службових правовідносин і встановлено, що він містить положення, які є: 1) вичерпними, тобто яких не можна змінювати при укладені контракту, або яких не можна доповнювати іншими положеннями; 2) невичерпними, тобто які можна доповнювати іншими істотними умовами. При цьому встановлено, що більшість положень контракту є нормативно урегульованими.

Запропоновано зміни до ст. 12 Закону України «Про державну службу» щодо переліку нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, за такою редакцією: «Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, іншими державними органами, яких наділено повноваженнями з питань державної служби».

Встановлено, що назва Закону України «Про державну службу» не відповідає його змісту, оскільки в ньому йдеться не про всю державну службу, а тільки про один її вид – державну адміністративну службу, що зумовлює необхідність переосмислення цієї назви та її зміни на Закон «Про державну адміністративну службу».

Ключові слова: публічна служба, державна служба, державний службовець, військовослужбовець, право на державну службу, правове регулювання, механізм правового регулювання, дисциплінарна відповідальність, службова дисципліна, мілітаризована (військова) служба, законодавство про державну службу, публічне адміністрування (державне управління), звільнення з посади, нормативно-правовий акт, звільнення з публічної служби.

SUMMARY

Pustovit O.A. Mechanism of legal regulation of civil service in Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Thesis for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 - Law (field of knowledge 08 – Law). – Odesa National Law Academy, Odesa, 2025.

The dissertation is the first monographic study of the legal regulation mechanism of the civil service in Ukraine as an integral factor in the further formation, development, and improvement of the civil service in the context of its adaptation to EU standards.

It is stated that the mechanism, as a legal concept, is a system of interconnected, interrelated, and interdependent elements aimed at achieving a certain goal. It is determined that: 1) the mechanism of legal regulation of the civil service is a system of basic legal means aimed at ensuring the organization and functioning of the civil service; 2) the structure of the mechanism of legal regulation of the civil service consists of: a) basic elements (narrow understanding of the mechanism of legal regulation): normative legal acts; legal norms, subjects and objects, legal relationships, acts of law enforcement; b) optional elements (which, together with the basic elements, constitute a broad understanding of the mechanism of legal regulation): legal facts; interpretation; legal consciousness; legal culture; lawful behavior; unlawful behavior; legal responsibility.

It is noted that the experience of regulating the status of a civil servant of Greece by the Code of Civil Servants of Greece is interesting for Ukraine, especially in view of the further improvement of the legal regulation of the civil service in the context of its adaptation to EU standards. We are talking about the possible codification of the legislation on administrative service and on militarized service. It is determined that the codification of the civil specialized service is practically impossible in view of the diversity of this service, which requires special laws to regulate its subtypes.

It has been determined that the priority of regulating the civil service is gaining further development through laws that have a special manifestation in relation to the administrative service, the peculiarity of the regulatory regulation of which is carried

out by the only defining Law "On Civil Service", which: a) extends its effect to the entire administrative service and to all administrative employees; and, at the same time, b) provides for the possibility of determining certain issues of administrative service in specific state bodies by other laws, provided that the Law "On Public Service" is decisive.

It is noted that the current Law "On Civil Service" has expanded the list of issues regulated by it, in particular regarding: 1) the civil service as a public sphere, which requires an appropriate mechanism of legal regulation; 2) the civil servants as objects of the mechanism of legal regulation of civil service; 3) the normative legal acts as an element of the mechanism of legal regulation; 4) the acts of law enforcement, in particular the act of appointment to the position of civil service.

1. It is established that the legal regulation of by-laws:

a) of the administrative service is characterized by the fact that: 1) there are acts of a general nature that regulate all subtypes of this service; 2) the subjects of the publication of general by-laws regulating the administrative service are state bodies that are not provided for in the system of civil service management bodies (Article 12 of the Law "On Civil Service"); 3) there is a need to give priority to the law in the regulation of official procedures of this type of civil service by adopting the Law "On Official Procedures" or "On Procedures in the Civil Service";

b) of the specialized service is characterized by the fact that: 1) it is dependent on its regulation at the level of the Code, which minimizes the issues regulated by the by-laws (service in the customs and tax authorities); 2) there is a wide range of service issues that are regulated by by-laws, depending on the subtype of service: from the vast majority of issues related to entry into service and its passage – to individual issues; 3) the vast majority of by-laws, regardless of the subtype of service, are procedural acts in their content;

c) of the militarized service is characterized by the fact that: 1) there are both general acts regulating all subtypes of this service, and special acts regulating its specific subtype; 2) the vast majority of acts are in the form of a decree and the subject of its issuance is the President of Ukraine as the Supreme Commander-in-Chief of the

Armed Forces of Ukraine; 3) the vast majority of acts are, in their content, absolutely procedural or mainly procedural.

Two groups of subjects of the mechanism of legal regulation of the civil service are distinguished, in particular those that: 1) are defined by the Law "On Civil Service": The Cabinet of Ministers of Ukraine, the Commission on Senior Civil Service, the Head of the Civil Service and the Human Resources Management Service; 2) are endowed by normative legal acts with certain powers regarding the legal regulation of certain issues of civil service: Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, justice system bodies, Central executive bodies.

It has been established that the introduction of the personnel management service, as a subject of management of the civil service, leads to the assignment of functions that were not typical for the HR department, in particular: 1) analytics; 2) communicator; 3) a catalyst for change, which indicates a change in the main emphasis of the activity of this structural unit: from stating-statistical to managerial-innovation.

It is noted that the powers of the Commission on the Senior Civil Service are two types of powers: 1) which were previously vested with the civil service management body (Main State Service) in accordance with the Law "On Civil Service" (1993), in particular: selection of candidates to fill vacant positions of civil servants of the first and third categories of positions; submission to the Cabinet of Ministers of Ukraine of conclusions on applicants for the position of head of the personnel unit of the central executive body; 2) which have not been previously legally defined: a) approval of standard requirements for the professional competence of civil servants holding civil service positions of category "A" developed by the NADS; b) holding a competition for civil service positions of category "A" and submitting a proposal to the appointing entity for candidates for such positions with a total number of no more than 3 people; c) on the conduct of disciplinary proceedings against civil servants holding civil service positions of category "A" and making a proposal to the appointing entity on the results of disciplinary proceedings.

It is determined that disciplinary commissions are mandatory subjects of almost all civil service relations related to bringing a civil servant to disciplinary

responsibility. The following features of disciplinary commissions are singled out and characterized: 1) common: a) their purpose is to establish: the degree of guilt of a civil servant; the nature and severity of the disciplinary offense committed; the presence or absence of a specific disciplinary offense in the act of a civil servant; circumstances that exclude the wrongfulness of the act of a public servant; circumstances mitigating or aggravating disciplinary liability; conditions and reasons for committing a disciplinary offense; b) requirements/recommendations/prohibitions to the composition of commissions; c) powers of commission members; d) status of commission members; 2) differences that are organizational and fundamental in nature and consist in the order of their formation, which is one of the mandatory stages of disciplinary proceedings.

The following types of official relations are allocated: 1) by the method of regulation: a) normative; b) contractual; 2) by industry, which regulate them: a) constitutional; b) administrative; c) financial; d) labor; e) criminal, etc.; 3) by types of legal norms: a) material; b) procedural.

The contract on civil service is characterized as the basis for the emergence of official legal relations and it is established that it contains provisions that are: 1) exhaustive, that is, which cannot be changed when the contract is concluded, or which cannot be supplemented by other provisions; 2) inexhaustible, that is, which can be supplemented by other essential conditions. It is established that most of the provisions of the contract are normatively regulated.

It is proposed to amend Art. 12 of the Law "On Civil Service" regarding the list of normative legal acts regulating the civil service, as follows: "The legal regulation of the civil service is carried out by the Constitution of Ukraine, this and other laws of Ukraine, international treaties, the consent to the binding nature of which is provided by the Verkhovna Rada of Ukraine, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the central executive body that ensures the formation and implementation of state policy in the field of civil service, other state bodies on civil service issues".

It is established that the name of the Law "On Civil Service" does not correspond to its content, since it does not refer to the entire civil service, but only to its one type - the state administrative service, which necessitates rethinking this name and changing it to the Law "On State Administrative Service."

Key words: public service, civil service, civil servant, serviceman, right to civil service, legal regulation, mechanism of legal regulation, disciplinary responsibility, service discipline, militarized (military) service, legislation on civil service, public administration, dismissal from the post, normative legal act, dismissal from public service.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Пустовіт О.А. Пріоритетність закону у механізмові правового регулювання державної служби в Україні. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 451–459. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2024/66.pdf.
2. Пустовіт О.А. Окремі аспекти законодавства про механізм правового регулювання державної служби в Україні. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 431–439. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/23_2024/59.pdf.
3. Пустовіт О.А. Дисциплінарна комісія як елемент механізму правового регулювання державної служби. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 651–656. URL: http://pravoisuspiilstvo.org.ua/archive/2024/2_2024/95.pdf.
4. Пустовіт О.А. Понятійно-структурна характеристика механізму правового регулювання державної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 611-614. URL: http://lsej.org.ua/7_2024/149.pdf.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Пустовіт О.А. Характеристика окремих видів правових норм як елемента механізму правового регулювання державної служби. *Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану*: Міжнар. наук. практ. конференція. Науково-дослідний інститут публічного права (Львів – Торунь: Liha-Pres, 17 трав. 2024 р.). С. 334-337. URL: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-395-1-97>.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	13
1.1. Стан наукових досліджень механізму правового регулювання державної служби в Україні.....	13
1.2. Сутнісно-понятійна та структурна характеристика механізму правового регулювання державної служби	28
1.3. Зарубіжний досвід функціонування механізму правового регулювання державної (публічної) служби	38
Список використаних джерел до розділу 1.....	54
 РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	61
2.1. Пріоритетність законів у механізмі правового регулювання державної служби.....	61
2.2 Підзаконні нормативно-правові акти у механізмі правового регулювання державної служби.....	73
Список використаних джерел до розділу 2.....	91
 РОЗДІЛ 3. ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ...	109
3.1. Система суб'єктів та об'єктів механізму правового регулювання державної служби.....	109

3.2. Службові правовідносини як елемент механізму правового регулювання державної служби.....	135
3.3. Характеристика окремих аспектів правових норм як елементу механізму правового регулювання державної служби.....	153
Список використаних джерел до розділу 3.....	168
ВИСНОВКИ.....	181
ДОДАТОК.....	192

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Визначаючи державну службу як невід’ємний статичний чинник державного апарату, важливим є акцентувати увагу на ній, як на чиннику динамічному, завдяки якому державний апарат функціонує і реалізовує покладені на нього функції і завдання щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Таким чином, результативність та дієвість державного апарату безпосередньо залежить від професіоналізму та ефективності державної служби, яка, у свою чергу, є безпосередньо обумовленою механізмом правового регулювання державної служби.

Слід зазначити, що протягом останніх десятиліть здійснюються активні наукові дослідження різних аспектів державної служби, що дозволяє визначити її одним із найбільш привабливих об’єктів наукових доробок. Це знайшло своє відображення у розвитку теорії державної служби до рівня визнання, окремими науковцями, нової підгалузі адміністративного права – службового права (Л. Біла-Тіунова, О. Стець). Видається, що така ідея потребує здійснення подальших наукових пошуків, зокрема щодо питань, які, поки що, не знайшли належного відображення серед наявних наукових доробок. Одним із таких питань є механізм правового регулювання державної служби, щодо якого, на теперішній час, відсутнім є монографічне дослідження, незважаючи на важливість та актуальність цього питання у доктринальному аспекті, та його визначальний характер у контексті подальшого удосконалення нормативного регулювання державної служби у розрізі її адаптації до міжнародних стандартів ЄС.

Як свідчать останні наукові доробки вітчизняних науковців щодо державної служби, ряд питань, які є безпосередньо дотичними до механізму правового регулювання державної служби, були предметом досліджень, переважно, учених-адміністративістів (службова кар’єра – Л. Білої-Тіунової, правова природа державної служби і державного службовця – Ю. Битяка, оцінювання державних службовців – Ю. Даниленко, конкурс у державній службі

– Р. Негари, державна адміністративна служба – Н. Панової, правообмеження у державній службі – О. Продаєвича, службові правовідносини – О. Стеця, припинення державної служби – Ю. Фаєр та ін.). Однак, ці дослідження проводилися або у контексті інших проблемних питань державної служби, або на підставі нормативно-правових актів, які у подальшому були оновленими або які втратили чинність. Безперечно, ці доробки мають важливе теоретичне значення для здійснення подальших наукових пошуків, і, водночас, саме вони визначають основні спрямування таких пошуків, одним із яких є механізм правового регулювання державної служби.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Адміністративне, адміністративне процесуальне та фінансове право у людиноцентристському вимірі в цифрову еру» (на 2021–2025 рр.), що є складовою теми: «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є сутнісно-понятійна і структурно-правова характеристика механізму правового регулювання державної служби в Україні як невід'ємного чинника подальшого переосмислення, становлення і розвитку державної служби, у контексті її адаптації до стандартів ЄС, і надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу.

Для досягнення зазначеної мети вирішувалися такі завдання:

визначити стан наукових досліджень механізму правового регулювання державної служби та виокремити основні напрямки його подальшого наукового пошуку;

надати визначення поняття «механізм правового регулювання державної служби», визначити його структуру, виокремити його елементи та охарактеризувати їх;

охарактеризувати зарубіжний досвід механізму правового регулювання державної (публічної) служби та визначити можливості його запровадження в умовах України;

охарактеризувати роль і значення законів у механізмі правового регулювання державної служби, здійснити їх групування у залежності від предметного спрямування та визначити основні напрямки надання їм пріоритетності у контексті подальшого удосконалення чинного законодавства про державну службу;

охарактеризувати значення підзаконних нормативно-правових актів у механізмі правового регулювання державної служби, здійснити їхню класифікацію, виокремити особливості регулювання ними видів та підвидів державної служби;

охарактеризувати суб'єкти механізму правового регулювання державної служби як основного елементу, встановити стан нормативно-правового регулювання їхнього статусу, виокремити їхні особливості;

охарактеризувати державних службовців і кандидатів на посади державної служби як об'єкти механізму правового регулювання державної служби;

охарактеризувати службові правовідносини як основний елемент механізму правового регулювання державної служби, здійснити їх класифікацію;

охарактеризувати правові норми як основний елемент механізму правового регулювання державної служби, здійснити їх класифікацію;

надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з питань державної служби щодо механізму правового регулювання державної служби.

Об'єктом дослідження є державна служба як правове явище.

Предметом дослідження є механізм правового регулювання державної служби в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. У роботі використовувалися окремі методи наукового пізнання. За допомогою методу

сходження від абстрактного до конкретного визначено сутність та особливості видів державної служби як сфери функціонування механізму правового регулювання державної служби, особливості їх регулювання нормативно-правовими актами (р. 2). Застосування логіко-семантичного методу дозволило поглибити понятійний апарат щодо понять «механізм» і «механізм правового регулювання державної служби», «норми-обмеження» і «норми-заборони» (п.п. 1.2, 3.3). Системно-структурний і системно-функціональний методи застосовано для визначення структури механізму правового регулювання державної служби (п. 1.2), системи і структури законодавства про державну службу (р. 2), системи суб'єктів управління державною службою (3.1). Метод класифікації дозволив виокремити види службових правовідносин і види правових норм (п.п. 3.2, 3.3). Застосування історичного методу дозволило здійснити аналіз наукових поглядів на механізм правового регулювання державної служби (п. 1.1). Структурно-логічний метод використано при визначенні основних шляхів удосконалення механізму правового регулювання державної служби (п.п. 2.1, 2.2, 3.1, 3.2). Методи моделювання, аналізу та синтезу застосовано для встановлення сучасного стану механізму правового регулювання державної служби (р. 2, п.п. 3.1–3.3). Порівняльно-правовий метод дозволив здійснити як внутрішнє зіставлення норм: визначають повноваження НАДС, керівника державної служби у державному органі, служби управління персоналом, з одного боку, і територіальних органів НАДС, з іншого [п. 3.1], Комісії з питань вищого корпусу державної служби і дисциплінарних комісій – щодо притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності [п. 3.3]; так і зовнішнє зіставлення – при дослідженні досвіду механізму правового регулювання державної (публічної) служби окремих зарубіжних країн.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять наукові праці таких провідних фахівців, як: Т. Аверочкіна, В. Авер'янов, Д. Балух, Л. Біла-Тіунова, Т. Білоус-Осінь, Ю. Битяк, Є. Білокур, В. Васильківська, В. Галуцько, Ю. Даниленко, І. Данильєва, І. Задоя, М. Іллічів, М. Іншин, Д. Калаянов, С. Ківалов, Л. Коваль, Т. Коломоець, І. Корж, О. Куракін, В. Малиновський, Т.

Мехтієва, Ю. Назар, Р. Негара, Н. Панова, І. Пахомов, О. Петришин, О. Радченко, О. Рябченко, В. Смородинський, С. Стеценко, О. Стець, О. Стукаленко, Т. Тарахонич, В. Тимошук, О. Тодошак, Ю. Фаєр, А. Школик, Н. Янюк, Х. Ярмачі та ін.

Нормативну основу дисертації становлять Конституція України, закони України, акти Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби, інших державних органів. У ході здійснення дисертаційного дослідження використано також законодавство окремих зарубіжних країн (Болгарія, Греція, Естонія, Канада, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Франція, ФРН).

Емпіричну базу дослідження становлять правозастосовна практика, інформаційні звіти та роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що робота є першим у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням механізму правового регулювання державної служби у контексті адаптації державної служби до стандартів ЄС. Сформульовано низку положень, висновків та практичних рекомендацій, які характеризуються науковою новизною, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

визначено предметні спрямування наявних досліджень механізму правового регулювання державної служби та виокремлено напрямки подальших наукових доробок з цієї проблематики;

надано визначення поняття «механізм» як правового явища та охарактеризовано його ознаки;

надано визначення поняття «механізм правового регулювання державної служби» і виокремлено дві групи його елементів: 1) основні; 2) факультативні;

охарактеризовано особливості механізму правового регулювання державної (публічної) служби зарубіжних країн та визначено можливості їх застосування в умовах України;

охарактеризовано тенденцію пріоритетності регулювання державної служби шляхом законів від сучасного стану – до перспектив;

виокремлено особливості регулювання державної служби підзаконними нормативно-правовими актами у залежності від її видів (адміністративної, спеціалізованої та мілітаризованої) та підвидів;

встановлено, що переважна частка підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють питання державної служби, є процедурними актами, які потребують пріоритетності регулювання шляхом закону;

виокремлено та охарактеризовано дві групи суб'єктів механізму правового регулювання державної служби, ті, які/яких: 1) визначені Законом «Про державну службу»; 2) наділено нормативно-правовими актами певними повноваженнями щодо правового регулювання окремих питань державної служби;

визначено, що дисциплінарні комісії є обов'язковими суб'єктами практично всіх службових правовідносин, пов'язаних з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, що дозволяє віднести їх до суб'єктів механізму правового регулювання державної служби;

удосконалено:

наукові підходи щодо розуміння структури механізму правового регулювання державної служби шляхом виокремлення її широкого і вузького розуміння;

положення про те, що Кабінет Міністрів України є єдиним суб'єктом механізму правового регулювання державної служби, повноваження якого поширюються на всі види і підвиди державної служби;

положення про те, що повноваження НАДС поширюються не тільки на сферу державної служби, але й на сферу служби в органах місцевого самоврядування, що надає підстави визнати його суб'єктом механізму правового регулювання публічної служби;

положення про види службових правовідносин шляхом класифікації за:

- 1) методом регулювання; 2) галузевою приналежністю, що їх регулюють;
- 3) видами правових норм;

положення про види правових норм, які регулюють службові відносини, за: 1) юридичною силою; 2) предметом правового регулювання; 3) функцією у механізмі правового регулювання; 4) методом правового регулювання; 5) змістом правової норми; 6) ступенем загальності у сфері державної служби; 7) функцією призначення правової норми; 8) способом впливу на поведінку державних службовців;

набули подальшого розвитку:

характеристика Закону України «Про державну службу» як єдино визначального акта державної адміністративної служби, що розширив перелік питань, віднесених до предмету його відання;

зіставлення понять «система законодавства про державну службу» і «структура законодавства про державну службу»;

характеристика повноважень Комісії з питань вищого корпусу державної служби, як суб'єкта механізму правового регулювання державної служби, шляхом виокремлення двох груп повноважень: 1) якими раніше було наділено орган управління державною службою; 2) яких раніше не було законодавчо визначено;

положення про те, що участь Президента України у правовому регулюванні державної служби є мінімальною і стосується двох спрямувань: 1) мілітаризованої державної служби; 2) державної служби у допоміжних органах, утворених ним, зокрема Офісі Президента;

розмежування понять: «службові правовідносини» і «правовідносини, пов'язані із формуванням державної політики у сфері державної служби», «норми-обмеження» і «норми-заборони»;

запропоновано:

зміни і доповнення до Закону України «Про державну службу»;

прийняття Закону України «Про процедури у державній службі».

Практичне значення одержаних результатів. Обґрунтовані та сформульовані у дисертації висновки і рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження механізму правового регулювання державної служби, опрацювання особливостей його основних та факультативних елементів;

правотворчому процесі – для удосконалення положень Закону України «Про державну службу», нормативно-правових актів НАДС, інших актів законодавства з питань державної служби, а також розробці нових актів, зокрема Закону України «Про процедури у державній службі»;

правозастосовній діяльності – для удосконалення практики реалізації основних елементів механізму правового регулювання державної служби;

навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Службове право», а також для підготовки монографій, підручників, навчальних та навчально-методичних посібників, практикумів із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні, доповідалися на міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану» (м. Львів – Торунь, 17 травня 2024 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, які було сформульовано в дисертаційному дослідженні, викладено у 5 наукових публікаціях, у т.ч. 4 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого МОН України переліку, 1 – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичної конференції.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списків використаних джерел до кожного

розділу та додатка. Загальний обсяг дисертації становить 193 сторінки, із них основного тексту 153 сторінки, списки використаних джерел налічують 291 найменування і розміщені на 41 сторінці, додаток викладено на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Стан наукових досліджень механізму правового регулювання державної служби в Україні

Слідуючи методиці наукових досліджень важливо зазначити, що, перш ніж перейти до визначення поняття, структури, правових засад і надання характеристики окремих елементів механізму правового регулювання державної служби, необхідно визначити стан наявних наукових доробок з цієї проблематики та виокремити основні векторів подальшого наукового пошуку з урахуванням реалій сьогодення. Важливо зазначити, що державній службі, як об'єкту наукового дослідження, приділяється достатньо увагу у порівнянні з іншими інститутами адміністративного права, важливим є виокремлення критерію такого пошуку з метою систематизації наявних теоретичних доробок та їхньої систематизації.

Враховуючи те, що, на теперішній час, в адміністративно-правовій науці уже є наукові праці щодо історіографії наукових доробок з питань державної служби [1, с. 9–48; 2, с. 17–38; 3; 4; 5; 6 та ін.], в основу яких, переважно, покладено історичний метод їхньої систематизації, видається за доцільне використати у цьому дослідженні інший підхід – «предмет наукового дослідження», що надає можливість виокремити такі основні напрями наукових пошуків вітчизняних науковців.

1. *Загальнотеоретичні питання державної служби.* Саме ці питання визначають основну ідею, основну конструкцію, основну концепцію державної служби як публічно-правового явища. Видається, що без дослідження цих питань є неможливим всебічне уявлення про державну службу у цілому, планування її подальшого удосконалення та реформування, розроблення і розвиток нових концептуальних ідей щодо адаптації державної служби до

стандартів ЄС. У контексті наведеного слід зазначити, що переважна більшість наявних наукових доробок стосуються саме загальнотеоретичних питань державної служби. При цьому важливо акцентувати увагу на те, що загальнотеоретичні питання державної служби, у свою чергу, є досить багатоаспектними і різноманітними, що зумовлює необхідність їх предметної конкретизації.

Сутнісно-змістовна і понятійно-правова характеристика правової природи державної служби. Проголошення незалежності України активізувало дослідження державної служби і вони набули пріоритетного значення у рамках побудови незалежної демократичної правової держави, що зумовило наукові пошуки щодо запровадження інноваційних моделей державної служби, які б відповідали міжнародним стандартам і, насамперед, стандартам ЄС. У контексті наведеного, важливо звернутися до наукових доробок видатного ученого-адміністративіста В. Авер'янова, який одним із перших запропонував основні напрямки реформування державної служби у контексті її мети і завдань, її принципів і функцій, які знайшли відображення у подальшому у Концепції адміністративної реформи [7, с. 15]. Слід зазначити, що це питання має безпосереднє відношення до механізму правового регулювання державної служби з огляду на те, що мета, завдання, принципи і функції є засадничими елементами функціонування державної служби, а механізм її регулювання є залежним та обумовленим цими елементами.

Однією із важливих проблем державної служби є її змістовна і сутнісно-понятійна характеристика, яка безпосередньо активізує питання визначення меж сфери державної служби, щодо якого немає єдиної точки зору серед науковців. Підтвердженням цьому є різні (інколи – протилежні) думки вітчизняних вчених, що дає підґрунтя для подальших наукових доробок. Так, на думку О. Петришина, основним напрямком наукових досліджень якого були питання державної служби та її видів, зазначав, що державна служба є: «а) управлінською діяльністю, її основним різновидом у суспільстві, організованим в державі; б) галуззю суспільного розподілу праці; в) за своїм характером, розумовою

працею, на відміну від зайняття безпосередньо фізичною працею, є окремим її різновидом поряд з іншими видами духовного виробництва; г) службою, тобто служіння державі, обслуговування не своїх індивідуальних, а чужих інтересів і потреб; д) діяльністю, яка здійснюється через вплив на людей; ж) професійною діяльністю, одним із різновидів професії; з) є такою суспільно корисною діяльністю, яка оплачується за рахунок державного бюджету; і) є основним різновидом публічної служби» [8, с. 17–141]. На підставі цих ознак, автор визначає державну службу як «професійну діяльність осіб, що заміщують у встановленому порядку посади в державних органах та інших державних організаціях посади щодо практичного здійснення їх функцій і завдань, яка оплачується з державного бюджету» [8, с. 141]. Окрім наведеного, О. Петришин визначає публічну службу у широкому розумінні як сукупність державної, муніципальної служби та служби в недержавних організаціях [8, с. 139]. Як видається, така позиція автора є неоднозначною, особливо щодо приналежності службової кар'єри державного службовця до трудового права, що зумовило подальші наукові пошуки у цьому напрямку.

Про це свідчить наукові праці Л. Білої-Тіунової, зокрема монографія «Службова кар'єра в Україні» і докторська дисертація «Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання» [1, с. 48–75; 2, с. 38–57], в яких публічна досліджується «у широкому (політична служба, державна служба, суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування) і вузькому (державна служба і служба в органах місцевого самоврядування) розумінні». Такий підхід щодо розуміння сутності публічної служби дозволяє, з одного боку, з'ясувати місце державної служби у складі публічної служби; а з іншого – проаналізувати нормативне визначення поняття «публічна служба», яке надано у п. 17 ст. 4 КАС України [9] (про що більш детально йтиметься у підрозділі 2.1).

Окрім цього, у названих вище працях Л. Біла-Тіунова торкається питання особливостей державної служби, які дозволяють розмежувати її з іншими видами публічної служби: «а) здійснюється на державних посадах в державних органах та

їх апараті; 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 служби, 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» [2, с. 48]. Виокремлені особливості мають і теоретичне, і нормативне значення і на теперішній час, не дивлячись на прийняття нового Закону України «Про державну службу». Окрім цього, вони є методологічним підґрунтям для дослідження механізму правового регулювання державної служби.

Державно-службове право як підгалузь адміністративного права. Питання подальшого становлення та розвитку державної служби у доктринальному та законодавчому аспектах передбачає необхідність її ідентифікації у системі адміністративного права: правовий інститут чи підгалузь права. Переважна більшість вітчизняних науковців є прихильниками інституційного визначення державної служби [10–12]. Водночас, слід звернути увагу і на інші точки зору, висловлені в окремих наукових працях вітчизняних правознавців. Зокрема, Л. Біла-Тіунова початково вказувала на те, державна служба є правовим інститутом, який завдяки подальшому його становленню та розвитку може переформатуватися у службове право [1; 2]. У подальших своїх наукових доробках авторка змінює свою позицію, визнаючи, що, на теперішній час, слід говорити про службове право України як підгалузь адміністративного права, яке характеризується своїм предметом, методами, відповідною нормативною базою – службовим законодавством [13]. Ця позиція підтримується у дисертації О. Стеця «Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація» (2021) [4], в якій автор зазначає, що «державно-службове право є підгалуззю адміністративного права, систему якого становлять такі правові інститути: правовий статус державного службовця; суб'єкти управління у сфері державної служби; вступ на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра);

припинення державної служби; юридична відповідальність державного службовця; режим державної служби». Окрім цього, автор визначив структуру цього права, яку становлять Загальна та Особлива частина з відповідними правовими інститутами [4, с. 429]. Важливість цього положення, у контексті цього дослідження, полягає у тому, що воно започатковує подальші наукові пошуки у сфері державної служби уже на новому науковому рівні – рівні підгалузі права, що має важливо, насамперед, законотворче значення у контексті механізму правового регулювання державної служби, зокрема щодо можливості, у перспективі, кодифікації службового законодавства.

Окремі загальнотеоретичні питання державної служби досліджувалися у працях Д. Балуха – управління державною службою [14], Даниленко Ю. – управління кадровим потенціалом [15], І. Данильєва – принципи державної служби [16], І. Задоя – спір щодо звільнення з державної служби як об'єкт адміністративного права і процесу [17] та ін.

Правова природа державного службовця. Одним з перших вітчизняних науковців, які присвятили свої дослідження державній службі, у цілому, і державним службовцям зокрема є видатний учений-адміністративіст І. Пахомов [18–20], який у своїх працях: а) досліджував правову природу посадової особи з виокремленням такої визначальної її ознаки, як «суб'єкт державно-владних повноважень» [19, с. 56]; б) одним із перших надав визначення державної служби як: «оплачувана за посадою робота в державному апараті, підконтрольному Радам народних депутатів, щодо організації і виконання державного керівництва соціальними та економічними процесами, з метою побудови комуністичного суспільства» [18, с. 78]. На особливу увагу заслуговує запропонована ним класифікація, за критерієм характеру діяльності: 1) державних службовців на тих, які: а) є носіями державно-владних повноважень (посадових осіб); б) виконують інші функції (технічний персонал); 2) посадових осіб на: а) керівний склад; б) представників адміністративної влади; в) оперативний склад [20, с. 74]. Слід зазначити, що запропоновані І. Пахомовим наукові положення до цього часу залишаються актуальними і

такими, що мають не тільки теоретичне, і практичне, але і нормотворче значення. У контексті цього дослідження його положення є методологічним підґрунтям для дослідження державного службовця як суб'єкта механізму правового регулювання державної служби.

Видатний учений-адміністративіст В. Авер'янов зазначив, що особливого значення для державної служби має вирішення питання щодо чіткого законодавчого «визначення статусу державних службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього статусу, що дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах – політичних діячів (політиків) і державних службовців» [7, с. 14]. Слід зазначити, що ця теза не тільки мала, на той час, важливе доктринальне значення, але й знайшла своє подальше відображення у Законах «Про державну службу» 1993 і 2015 рр. у контексті того, що чітке нормативне визначення статусу державного службовця є правовою гарантією забезпечення дієвості, ефективності та професіоналізму державних службовців.

З огляду на те, що в теорії адміністративного права немає єдиної точки зору щодо сутнісно-змістовного розуміння поняття «правовий статус державного службовця», Л. Біла-Тіунова, досліджуючи це питання, зазначила, що поняття «правовий статус державного службовця» «є багатогранним та різноаспектним явищем, що дає підстави розглядати його як у широкому, так і у вузькому розумінні: у широкому розумінні правовий статус державного службовця – це структура і режим службової кар'єри (проходження державної служби – *Авт.*); у вузькому – це система обов'язків, прав та юридичної відповідальності, визначених чинним законодавством і гарантованих державою» [2, с. 384]. Як видається, таке визначення поняття «правовий статус ...» є неоднозначним, тим не менше воно дозволяє виокремити доктринальний аспект цього поняття – широке розуміння, і вузький – можливий (у перспективі) нормативний, що є важливим для механізму правового регулювання державної служби.

Враховуючи те, що правовий статус державного службовця є обумовлений та залежний від посади державної служби, яку він заміщує, питання щодо

сутності, видів та її правової природи набувають важливого значення для всього інституту державної служби. В. Авер'янов одним із перших вітчизняних науковців запропонував класифікацію посад у державних органах за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень на політичні, патронатні, адміністративні [7, с. 78], яка стала відправною точкою для подальших класифікацій державних посад як на доктринальному, так на нормативному рівні.

Наведена вище класифікація посад у державних органах знайшла свій подальший розвиток у наукових працях Ю. Битяка, який вважав, що «доцільно виділити в системі посад державної служби, по-перше, посади політичні, адміністративні, патронатні; по-друге, адміністративні посади поділити на цивільні і мілітаризовані; по-третє, визначити чотири категорії адміністративних посад (умовно «А», «В», «С», «D») зберігши, як критерій, крім рівня освіти, місце посади в структурі державного органу. Кількість рангів (чинів) може встановлюватися до п'яти по кожній посаді. Така система може застосовуватися і щодо визначення категорій посад в органах місцевого самоврядування» [11]. І хоча у подальшій законотворчій діяльності щодо державної служби відбулися зміни (прийняття Закону «Про державну службу» 2015 [21]), які не повною мірою відповідають позиції автора, сама постановка питання на той час мала важливе і теоретичне, і практичне, і законотворче значення. У контексті цього дослідження питання класифікації посад державної служби має, насамперед, нормотворче значення, оскільки подальше удосконалення системи посад державної служби є одним із пріоритетів адаптації державної служби до стандартів ЄС.

Л. Біла-Тіунова, досліджуючи питання правової природи державної посади, надала сутнісну характеристику державної посади; виокремила та охарактеризувала її ознаки; уперше виокремила та охарактеризувала елементи її правового статусу «а) засновницькі: порядок заснування посади; категорія; завдання; б) статусні: обов'язки; права; повноваження; в) професійно-компетенційні: кваліфікаційні вимоги; знання, вміння, володіння; г) організаційні:

порядок і умови заміщення; взаємозаміна; д) юридична відповідальність; ж) соціально-економічні: грошове утримання, пільги, допомоги тощо» [2, с. 106–132]. Ці положення мають, теоретико-прикладний характер, оскільки вони безпосередньо пов'язані з посадовими інструкціями і мають відношення до визначення статусу державного службовця як суб'єкта механізму правового регулювання державної служби.

Питання правової природи державного службовця досліджувалися також у працях Н. Янюк – посадова особа як суб'єкт адміністративного права і співвідношення понять «посадова особа» і «службова особа» [22; 23], М. Іллічова – адміністративно-правове становище посадової особи ОВС [24], В. Васильківської – правовий статус державного службовця [25], І. Задой – особливості дисциплінарної відповідальності державного службовця [26], Ю. Даниленко-Негара – вимоги до державного службовця і посадова особа в антикорупційному законодавстві [27; 28] та ін.

2. Система, структура та галузева приналежність законодавства про державну службу. Оскільки державна служба є публічно-правовою категорією, вона чітко і конкретно регулюється відповідним законодавством, а питання системи і структури цього законодавства, його найменування і галузевої приналежності мають важливе і доктринальне, і нормотворче значення, про що свідчить окремі наукові доробки. Так, І. Пахомов уперше запропонував ідею прийняття адміністративного законодавства про державну службу [18, с. 10], яка пізніше була підтримана широким колом науковців-адміністративістів [1; 2; 5; 6; 9; 10 та ін.]. Ця ідея знайшла своє відображення у подальших наукових доробках. Так, досліджуючи загальний стан законодавчого регулювання державної служби Л. Біла-Тіунова зазначала, що воно «є роздрібненим, розпорошеним, таким, що, скоріше, становить сукупність, а не систему нормативно-правових актів, дія яких поширюється, переважно, на той чи інший вид державної служби» [2, с. 382] і що «це законодавство перебуває у стані подальшого становлення і розвитку, удосконалення й адаптації до стандартів Європейського Союзу. ... ці процеси відбуваються надто повільно, дещо безсистемно, без урахування політико-

правових реалій, без проведення належних правових експертиз проектів законодавчих актів» [2, с. 382]. Така точка зору заслуговує на увагу з точки зору визначення основних напрямків його подальшого удосконалення. Водночас слід зазначити, що такий висновок було зроблено до прийняття чинного Закону «Про державну службу» [21], яким частину тих проблем, про які йшлося вище, було вирішено. При цьому слід звернути увагу на те, що питання систематизації законодавства про державну службу до цього часу залишається невирішеним, що є важливим при дослідженні механізму правового регулювання державної служби.

Дослідження питань законодавства про державну службу здійснював О. Стець, який в своїй докторській дисертації «Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація» зазначив, що: а) структуру державно-службового законодавства «слід визначати відповідно до видів державної служби: законодавством про адміністративну службу; законодавством про спеціалізовану службу; законодавством про мілітаризовану службу» [4, с. 429]; б) «воно являє собою сукупність законів, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державної служби» [4, с. 429]. З огляду на це слід звернути увагу на те, що використання автором поняття «державно-службове законодавство» свідчить про приналежність його до публічних галузей законодавства, серед яких найбільш прийнятним є віднесення цього законодавства до адміністративного законодавства. Це положення має методологічне значення для механізму правового регулювання державної служби з огляду на такий його елемент, як правові норми. Окрім зазначеного цікавим є визначення автором структури державно-службового законодавства, що підтверджує класифікацію державної служби на види (про що йдеться у наступному абзаці).

3. Структура державної служби. Одним із важливих питань державної служби є її структурна характеристика, яка знайшла своє відображення у працях Л. Білої-Тіунової [1; 2; 13; 29], в яких авторкою виокремлено, за критерієм

особливостей законодавчого регулювання такі її види та їх особливості: «1) адміністративна служба: а) регламентується Законом «Про державну службу»; б) здійснюється як у державних органах (міністерство, служба, інспекція, агентство, МДА тощо), так і в апаратах державних органів; в) окремі питання проходження служби регламентуються трудовим законодавством; г) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; д) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність»; 2) спеціалізована служба: «а) правовими засадами служби є спеціальні закони, а Закон «Про державну службу» регламентує тільки ті питання, які не визначено спеціальними законами; б) проходження служби пов'язано з присвоєнням класних чинів і спеціальних звань; в) служба чітко і детально регламентована чинним законодавством; г) для неї є характерним високий рівень субординації; д) служба у ряді випадків пов'язана з носінням зброї (митна служба, служба в органах внутрішніх справ, прокуратури); ж) для служби характерною є заборона щодо членства у політичних партіях і політичних рухах; з) для служби характерною є спеціальна дисциплінарна відповідальність, передбачена Дисциплінарними статутами»; 3) мілітаризована служба «а) основним завданням служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; б) суб'єктами служби є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) проходження служби пов'язано з присвоєнням тільки військових звань; г) служба чітко і детально регламентована чинним публічним законодавством; д) для служби є характерним надзвичайно високий рівень субординації; ж) служба пов'язана з носінням зброї». Слід зазначити, що питання щодо видів державною служби залишаються актуальними і не теперішній час, а отримані авторкою висновки мають важливе значення для дослідження механізму правового регулювання державної служби.

Окремі питання видів державної служби досліджувалися також у працях І. Коржа – військова служба [30], О. Тодошчака – засоби захисту службовців митних органів [31], Д. Калаянова [32–34], Т. Білоус-Осінь [33; 35] та ін.

4. Проходження державної служби і здійснення службової кар'єри.

Проходження державної служби є, за своїм змістом, складною правовою

конструкцією, яку становлять певні елементи, видається за необхідне виокремити ті із них, які були предметом наукових досліджень.

Службова кар'єра. М. Іншин, досліджуючи окремі питання службової кар'єри державного службовця, зокрема, її структурного складу, визначав, що «службова кар'єра – це суб'єктивне усвідомлення позиції та поведінки державних службовців, пов'язаних із посадово-професійним просуванням у процесі здійснення службово-трудової діяльності». Таким чином, автор вирішує питання галузевої приналежності службової кар'єри трудового права і підкріплює це положенням про те, що «державний орган і претендент на зайняття посади державної служби на власний розсуд повинні вирішувати питання про форму трудового договору, крім випадків, коли законодавець встановлює обов'язкове додержання його письмової форми» [36]. Як видається, це положення є досить дискусійним, оскільки воно, по-перше, є недостатньо аргументованим, а, по-друге, норми права, якими оперує автор, у переважній більшості, є адміністративними правовими нормами. Стосовно механізму правового регулювання державної служби наведені наукові положення М. Іншина мають доктринальне значення у контексті як визначення правових норм, що регулюють службову кар'єру, так і правовідносин, які виникають під час її здійснення.

Питання службової кар'єри знайшли своє подальше відображення у докторській дисертації Л. Білої-Тіунової «Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання» (2012), в якій комплексно досліджено інститут службової кар'єри державного службовця, що надало змогу уперше виокремити та охарактеризувати її особливості, принципи, види, структуру; визначити співвідношення між поняттями: «службова кар'єра» і «проходження державної служби»; «проходження державної служби» і «просування по державній службі»; охарактеризувати підстави її припинення; уперше виокремити та охарактеризувати режим службової кар'єри: уперше зазначено, що службова кар'єра – це адміністративно-правова категорія [2]. Важливо акцентувати увагу на тому, що практично всі питання та положення

названого дослідження не тільки мають безпосереднє відношення до досліджуваної проблематики, але й є теоретико-методологічним підґрунтям для неї.

Конкурс у державній службі. Невід’ємним етапом проходження державної служби є конкурс на зайняття посади державної служби, якому було присвячено дисертаційну працю Р. Негари «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика» (2021) [6]. У контексті цього дослідження цікавим положення щодо «альтернативного (позаконкурсного) заміщення посад державної служби: а) переведення (в одному державному органі, між державними органами, одночасне переведення між посадами); б) повторне призначення; в) поворотне прийняття на державну службу» [6, с. 4]. Окрім цього, автором приділено увагу дослідженню особливостей «оскарження результатів конкурсу в державній службі в судовому та позасудовому порядку ... і акцентовано увагу на недоречності скасування позасудового (адміністративного) порядку оскарження результатів конкурсу в державній службі, з урахуванням властивих йому переваг у порівнянні із судовим порядком [6, с. 6]. Названі та інші положення автора не залишаються актуальними і на теперішній час, але й слугують підставою для подальших досліджень питання конкурсу у контексті механізму правового регулювання державної служби.

Оцінювання у державній службі. Б. Авер’янов одним із перших вітчизняних учених-адміністративістів за часів незалежності України зазначав щодо «необхідності створення системи об’єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, серед основних критеріїв якої мають бути: продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи». Ця ідея знайшла свій подальший розвиток у дисертаційному дослідженні Ю. Даниленко «Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання» (2017) [5], в якому авторка уперше встановила, що оцінювання у державній службі слід розглядати як у широкому розумінні, як «визначення ефективності і дієвості: державної служби, діяльності державних органів; результатів службової діяльності державних службовців; відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби»; так і у вузькому

розумінні, як «визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям». Стосовно критеріїв оцінювання державних службовців авторка зазначала, що ними є: результати виконання закріплених на звітний період завдань; професійні якості державного службовця: обов'язкові (результативність, дисциплінованість, професійна етика та ініціативність); додаткові (дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції, здатність до ефективної комунікації та взаємодії, здатність до командної роботи, здатність працювати у стресових ситуаціях) [5, с. 4]. Отримані авторкою наукові положення залишаються важливими та актуальними і на теперішній час.

5. Припинення державної служби. Оскільки державна служба являє собою сукупність певних етапів її здійснення, одним із таких неоднозначних, з точки зору нормативного регулювання, і, як результат, дискусійних, з точки зору галузевої приналежності, є етап є припинення державної служби. З огляду на зазначене, цьому питанню присвячено ряд наукових доробок, які мають і теоретико-методологічне, і нормотворче, і практичне значення для подальших наукових пошуків.

У контексті наведеного слід звернутися до дисертації Ю. Фаєр «Припинення державної служби як інститут адміністративного права» [37], здійсненої на підставі Закону «Про державну службу» (1993) [38], в якій уперше припинення державної визначено інститутом адміністративного права, незважаючи на те, що названий Закон передбачав паритетне нормативне регулювання цього питання як нормами адміністративного права (тобто названим Законом), так і нормами КЗпП [39]. При цьому авторкою було виокремлено три етапи формування наукової думки з цього приводу: «1) припинення державної служби в рамках трудового права (визначається виключно на нормативно-правовому рівні); 2) припинення державної служби в рамках протиставлення трудового і адміністративного права; 3) припинення державної служби в рамках адміністративного права» [37]. Це положення

свідчить: по-перше, про складність теоретичного визначення приналежності державної служби до публічних галузей права у цілому; по-друге, про дискусійність віднесення припинення державної служби до конкретної галузі права (адміністративного чи трудового), яка триває і на теперішній час. Саме ця дискусія і зумовлює подальші наукові пошуки у т.ч. й у контексті механізму правового регулювання державної служби. Заслуговує на увагу і надане авторкою визначення поняття припинення державної служби: «відмова державного службовця від державно-службових повноважень, або відмова суб'єкта призначення державному службовцю в державно-службових повноваженнях» [37].

Подальше здійснення наукових досліджень цієї проблематики було здійснено на підставі проекту Закону «Про державну службу» (2011) [40], зокрема Л. Білою-Тіуною [1; 2]. При цьому слід зазначити, що названий проект Закону, певною мірою, здійснив переворот у питанні припинення державної служби, уперше передбачивши вичерпний перелік його підстав. Як видається, такий підхід був цілком закономірний та логічний з огляду на публічно-правовий характер державної служби. У рамках цього дослідження заслуговує на увагу висновок авторки щодо виокремлення груп підстав припинення службової кар'єри (що є рівноцінним припиненню державної служби – *Авт.*): «1) втрата права на державну службу або його обмеження: припинення громадянства України; набуття громадянства іншої держави; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом «Про засади запобігання та протидії корупції»; г) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави»; «2) ініціатива державного службовця: а) за власним бажанням; б) відставка; в) призначення державного службовця на політичну посаду; г) наявність перешкод в реалізації прав, наданих державному службовцю, або встановлення факту

порушення таких прав; д) зміна істотних умов проходження державної служби» [2, с. 268].

Наведені положення мають, насамперед, нормотворче значення з огляду на те, що хоча проект названого Закону і було прийнято, він не набрав чинності, а на його основі було розроблено чинний Закон «Про державну службу» (2015), в якому було удосконалено питання припинення державної служби. Саме на підставі чинного Закону було здійснено дисертаційне дослідження О. Стеця «Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація» [4], в якій автор, серед іншого, досліджував питання припинення державно-службових відносин, і звертав увагу на деякі його особливості: 1) «державно-службовим законодавством визначено підстави для припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення, наявність яких опосередковує: а) обов'язкове наступне звільнення державного службовця; б) можливість наступного звільнення державного службовця» [4, с. 425]; 2) механізм припинення окремих державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення, внаслідок застосування додаткових підстав, характеризується, специфікою: «з моменту прийняття рішення про звільнення державного службовця, який займає посаду категорії «А» з посади внаслідок застосування додаткових підстав, державно-службові правовідносини щодо проходження державної служби не припиняються. Звільнений з посади державний службовець є учасником державно-службових правовідносин протягом наступних шести місяців, у межах яких його може бути переведено без проведення конкурсу на будь-яку вакантну посаду державної служби не нижче категорії «Б» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України» [4, с. 426].

Серед наукових доробок з питання припинення державної служби, які мають значення для цього дисертаційного дослідження, слід також виокремити «Науково-практичний коментар до Закону «Про державну службу» (2020) [29, с. 517–542], автор Л. Біла-Тіунова, в якому досить конкретно і предметно надано теоретичне тлумачення всіх підстав припинення державної служби з

урахуванням п'ятирічного строку чинності цього Закону та практики його реалізації, і «Публічно-правовий спір» та «спір з приводу звільнення з публічної служби» як об'єкти досліджень адміністративного права і процесу», автор І. Задоя, в якій проблеми припинення державної служби розглянуто з точки зору адміністративного процесу, що має важливе значення для механізму правового регулювання державної служби у контексті захисту державним службовцем свого права на державну службу [41].

Таким чином слід зазначити, що питання державної служби є постійним предметом наукових досліджень, а отримані наукові положення мають, насамперед, теоретико-методологічне підґрунтя до подальших наукових пошуків. Водночас важливо акцентувати увагу на тому, що ряд наукових доробок було здійснено на підставі Закону «Про державну службу», який є нечинним, або ж передбачають наукові положення, які не відповідають сучасним реаліям. Аналіз наявних наукових доробок свідчить також про те, що окремі питання державної служби або досліджено фрагментарно, або у контексті інших службових питань, або ж взагалі обділено увагою науковців, хоча вони мають важливе значення для подальшого розвитку державної служби та її адаптації до стандартів ЄС. Одним із таких питань є механізм правового регулювання державної служби.

1.2. Сутнісно-понятійна та структурна характеристика механізму правового регулювання державної служби

Як слідує із попереднього підрозділу цього дослідження питання механізму правового регулювання державної служби є одним із тих питань, якому, з одного боку, недостатньо приділено уваги серед наукових досліджень державної служби у системно-комплексному розумінні, а з другого – має, водночас, важливе значення для подальшого доктринально-нормативного удосконалення державної служби і як публічно-правового явища, і як правового інституту/підгалузі права.

Видається, що надання системної правової характеристики механізму правового регулювання державної служби є неможливим без попереднього теоретико-методологічного визначення основних елементів цього поняття, тобто: «механізм» + «правове регулювання» + «державна служба». Отже, з огляду на основну мету цього підрозділу – визначення поняття, сутності та структури механізму правового регулювання державної служби – необхідним є звернення до сутнісно-понятійної характеристики таких понять, як «механізм» і «правове регулювання» у контексті поняття «державна служба».

Стосовно поняття «механізм» важливо зазначити, що це «технічне» поняття почало активно використовуватися у юридичній науці наприкінці минулого століття і на початку цього століття, і таке використання є досить ефективним і дієвим, оскільки надало додаткові можливості дослідження динаміко-інструментальної специфіки багатьох правових явищ, зокрема і державної служби. Звернення до словникової характеристики поняття «механізм» свідчить про те, що воно має декілька значень, які, на перший погляд, не є дотичними до юридичної науки: «1) механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух; 2) механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; 3) механізм – це сукупність станів і процесів, із яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище» [42]. Водночас, як видається, у контексті цього дослідження, прийнятним є використання таких визначень механізму, як:

«внутрішня будова, система чого-небудь»: визначення внутрішньої будови і системи державної служби, як складного правового явища, дозволить виокремити та охарактеризувати сукупність видів та підвидів державної служби, які, з одного боку, є взаємопов'язаними та взаємообумовленими між собою, а з іншого – розмежовуються між собою на підставі визначених критеріїв;

«сукупність ... процесів, із яких складається певне ... явище»: державна служба, як соціально-публічне правове явище, являє собою системну сукупність процедур, які не тільки є характерними, практично, для всіх етапів її функціонування, але є тією рушійною силою, яка, власне, і забезпечує її функціонування.

Звернення до науково-теоретичних доробок щодо поняття «механізм» свідчить про те, що цьому питанню приділялося надзвичайно мало уваги в юридичній науці (ряд наукових праць стосуються поняття «механізм правового регулювання», або «механізм адміністративно-правового регулювання», або його інших галузевих модифікацій). Серед наявних доробок заслуговує на увагу управлінський аспект характеристики правової природи «механізм» у працях О. Радченко, в яких автор досліджує філософське та управлінське сприйняття цього поняття і надає характеристику його особливостей та родових ознак [43; 44].

На підставі наявних доробок слід зазначити, що механізм, уже як правове явище, характеризується рядом ознак, які визначають його правову природу, а проєкція цього поняття на державну службу дозволяє виокремити такі ознаки:

1) являє собою результат цілеспрямованої діяльності відповідних державних органів (посадових осіб): йдеться, насамперед, про державні органи, які повноважені приймати відповідні нормативно-правові акти, акти правозастосування або здійснювати організаційно-інституційну діяльність у сфері державної служби: Кабінет Міністрів України, НАДС, ЦОВВ тощо. Більш детально це питання досліджено у третьому розділі цієї роботи;

2) має певну мету: основною метою – є забезпечення організації та функціонування державної служби. При цьому важливо зазначити, що цій меті повинні бути підпорядковані всі структурні елементи механізму у їхній взаємодії. Видається, що забезпечення організації державної служби означає створення належної системи «взаємозалежних, взаємообумовлених та взаємопов'язаних елементів, які у сукупності становлять цілісну організаційно структуровану конструкцію (державний орган – державна посада – державний службовець – правовий статус – проходження служби – режим державної служби)» [29, с. 15]. Стосовно функціонування державної служби слід зазначити, що це поняття характеризується у підрозділі 3.2;

3) являє собою послідовність певних дій: прийняття нормативно-правових актів; визначення суб'єктів та об'єктів дії конкретних норм; регулювання

суспільних відносин, пов'язаних з певними процесами; встановлення методів і способів впливу на суб'єкти; визначення способів забезпечення законності у діяльності суб'єктів тощо. Оскільки державна служба є складною правовою конструкцією, яка має публічно-правовий характер, її організація і функціонування можуть бути забезпеченими тільки за умови чітко визначеною послідовності конкретних дій відповідних суб'єктів: для того, щоб правові норми регулювали відповідні суспільні відносини у сфері державної служби, вони повинні бути прийняті відповідним суб'єктом з дотриманням відповідної процедури і передбачені у відповідному нормативно-правовому акті тощо. Наведене є одним із прикладів однієї із можливих дій механізму. Недотримання встановленої послідовності дій може призвести до порушення дії механізму правового регулювання, що, у свою чергу, матиме негативні наслідки для державної служби у цілому;

4) передбачає певну ієрархію (субординацію): однією із особливостей державної служби є її ієрархічна побудова, яка має прояв у: системі державних органів, в яких вона здійснюється: КМУ, ЦОВВ, апарата/секретаріати/офіси державних органів тощо; системі посад державної служби: категорії «А», «Б», «В» та відповідні підкатегорії; субординації державних службовців, яка є обумовленою службовими повноваженнями відповідно до займаної посади. Ступінь субординації є різною у залежності від виду державної служби і її можна визначити таким чином (по мірі її зростання): адміністративна служба – спеціалізована служба – мілітаризована служба;

5) визначає суб'єктів та об'єктів впливу: йдеться про два види впливу:

а) безпосередній, в якому мають місце такі варіанти впливу: суб'єкт – суб'єкт призначення, об'єкт – державний службовець або кандидат на посаду державної служби; або суб'єкт – керівник державної служби в державному органі, об'єкт – суб'єкт призначення; або суб'єкт – державний службовець-керівник, об'єкт – державний службовець-виконавець;

б) опосередкований: суб'єкт – суб'єкт державного управління державною службою (КМУ, НАДС, ЦОВВ тощо), який приймає відповідний нормативно-

правовий акт з питань державної служби, об'єкт – керівник державної служби в державному органі, служба управління персоналом, державний службовець. Видається, що суб'єкти та об'єкти впливу належать до основних елементів механізму правового регулювання державної служби;

б) передбачає односторонній вплив, тобто мають місце, переважно, владовідносини між суб'єктом і об'єктом: названа ознака має, практично, повсюдний характер, який притаманний майже всім етапам проходження державної служби. Саме поняття «владовідносини» означає, що одну сторону відносин – суб'єкта наділено відповідним обсягом державно-владних повноважень, які він здійснює від імені держави, в інтересах держави і які забезпечуються примусовою силою держави. Натомість, інша сторона – об'єкт відносин, вступаючи у відповідні відносини, бере на себе обов'язок підпорядковуватися відповідним правомірним владним повноваженням. Водночас, слід зазначити, що використання слів «переважно» і «майже» свідчить про те, що мають місце окремі винятки із цього правила і вони стосуються питання укладення (в окремих випадках) контракту про проходження державної служби [45] (більш предметно це питання досліджується у підрозділі 3.2).

На підставі викладеного можна зазначити, що, у контексті цього дослідження, **механізм** – це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених та взаємозалежних елементів, яка спрямована на досягнення певної мети.

Наступним поняттям, яке потребує визначення та характеристики у контексті цього дослідження є «правове регулювання». На відміну від попереднього поняття, це поняття є істинно правовим, а звернення до Юридичної енциклопедії свідчить про те, що правове регулювання «є одним із засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства, держави» [46, с. 40]. На доктринальному рівні цьому питанню присвячено ряд наукових праць, переважно праць з загальної теорії права, аналіз яких дає підстави зазначити, що єдиної думки з приводу визначення цього поняття немає [47–50]. Відповідно до енциклопедичної характеристики поняття «правове регулювання», як різновид соціального

регулювання, являє собою «впорядкування суспільних відносин за допомогою юридичних засобів (норм права, нормативно-правових актів, актів застосування права, актів реалізації прав та обов'язків тощо)» [51, с. 516].

Стосовно поняття «механізму правового регулювання» слід зазначити, що це поняття, віддзеркалюючи різноманітні точки зору науковців щодо попередніх понять – «механізм» і «правове регулювання» – також є неоднозначним з точки зору його дефініції та структури. Перш ніж перейти до характеристики цього поняття слід зазначити, що воно введено у юридичний обіг у рамках загальної теорії права з метою відображення руху або функціонування правової форми і, на теперішній час, стало невід'ємною категорією юридичної науки, що зумовлює необхідність надання його характеристики. Аналіз наукових положень щодо поняття «механізм правового регулювання» дозволяє виокремити такі основні напрямки його визначення, зокрема як:

цілеспрямований вплив «норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [52]. Як видається, у цьому визначенні акцент зроблено на державно-владному приписі норм адміністративного права та меті, що не дає уявлення про саму сутність такого механізму. Окрім цього, запропоноване визначення надто громіздке, перенавантажене цілою низкою словосполучень, які не характеризують сутності самого поняття;

сукупність правових засобів, «за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [53, с. 325]. Саме такої точки зору дотримується переважна більшість науковців (у т.ч. й учених-адміністративістів) з тією різницею, що у кожному із понять запропоновано різні подальші характеристики цього поняття [53–56]. У запропонованому прихильниками цієї точки зору визначенні поняття «механізм правового регулювання» акцент зроблено на «правові засоби» (норми права, правовідносини, акти реалізації тощо), що дозволяє, водночас, відмежувати це

поняття від схожого поняття «правові способи» (приписи, заборони, дозволи), які є визначальними для методу адміністративного права. Як видається, це визначення є найбільш прийнятним з точки зору юридичної техніки;

механізм імперативно-нормативного упорядкування «організації і діяльності суб'єктів та об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування» [57, с. 23]. У цьому разі має місце порушення юридичної техніки, оскільки поняття «механізм правового регулювання» визначається через поняття «механізм імперативно-нормативного упорядкування», яке, у свою чергу, не тільки не надає визначення сутності першого, але і само потребує визначення. Інакше кажучи, запропоноване визначення не стільки надає уяву про механізму правового регулювання, скільки ставить додаткових запитань.

Не дивлячись на різноманітність поглядів щодо поняття «механізм правового регулювання», про що йшлося вище, практично всі науковці дотримуються єдиної думки стосовно того, що це «складний, цілісний в своїх функціональних проявах об'єкт, який перебуває в стані безперервного руху» [57, с. 21], і який має свою структуру. Стосовно структури механізму правового регулювання важливо відмітити, що також відсутнім є єдине розуміння щодо кількості та назви його структурних елементів. Так, переважна більшість науковців вважають, що таку структуру становлять такі елементи: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини, реалізація права та обов'язків; акти застосування адміністративно-правових норм [57, с. 22]. При цьому слід зазначити, що названий перелік передбачає основні елементи механізму правового регулювання, тобто ті елементи, без яких, як видається, не може існувати самого механізму.

Слідуючи логіці слід зазначити, що існування основних елементів механізму правового регулювання передбачає і виокремлення факультативних елементів, зокрема: принципи адміністративно-правового регулювання, мета та завдання, функції, методи, форми, суб'єкти [58]; практична діяльність апаратів, служб та окремих працівників [59]; юридичний факт [60]; акти тлумачення норм

адміністративного права [61]; правові санкції щодо порушників [62]; законність, правосвідомість, правова культура [63] тощо. Така розмаїтість факультативних елементів механізму правового регулювання свідчить про різні методи і підходи науковців щодо визначення його структури, зокрема такі, як інструментальний, соціальний і психологічний. Варто погодитися з тим, що перелік цих методів і підходів не є вичерпним і для більш повного уявлення про його структуру варто застосувати ще два підходи: широкий і вузький [64].

В. Осадчий вважає, що «широкий підхід характеризується наявністю сукупності елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин, а саме: норма права; нормативно-правовий акт; юридичні факти; правовідносини; тлумачення; реалізація норм права; правосвідомість; правова культура; правомірна поведінка; протиправна поведінка; юридична відповідальність» [65]. На думку автора, наведений перелік елементів є вичерпним і дає повне уявлення про можливу максимальну структуру механізму правового регулювання.

Противагу широкому підходу становить вузький підхід, який передбачає перелік елементів, що складають основу регулятивної функції права, зокрема: «норма права; нормативно-правові акти; правовідносини; правореалізація; законність» [61]. При цьому, кожному елементу відведено певну функціональну роль, яку він виконує у взаємозв'язку та у взаємозалежності від інших елементів дотримуючись, при цьому, відповідної стадії правового регулювання. Як видається, саме використання широкого та вузького підходів дозволяє виокремити основні та факультативні елементи механізму правового регулювання.

Таким чином слід зазначити, що постійна адаптація суспільних відносин до змін, які відбуваються у суспільстві, проектується на механізмові правового регулювання, який реагує на такі змін, що спричиняє його постійну трансформацію. Саме це є підставою для розбіжностей науковців у їхньому визначенні поняття та сутності механізму правового регулювання, зокрема як:

- а) «система специфічних правових засобів (інструментів), за допомогою яких

упорядковуюються суспільні відносини, реалізуються позитивні інтереси суб'єктів права та досягаються цілі правового регулювання» [66, с. 282]; б) «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [67, с. 64]; «як засіб здійснення державно-владних повноважень під час адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у відповідній» [68] тощо.

Проектуючи механізм правового регулювання на державну службу з метою визначення його особливостей та надання характеристики його структурним елементам, слід звернути увагу на те, що цілий ряд питань державної служби достатньо всебічно досліджено в теорії адміністративного права, про що йшлося у підрозділі 1.1 дослідження. Таким чином, завданням цього підрозділу є виокремлення тих питань або аспектів державної служби, які потребують дослідження у контексті механізму правового регулювання через те, що:

- а) їм не було надано належної уваги на рівні теоретико-методологічних досліджень; або
- б) дослідження цих питань було здійснено на основі законодавства, яке втратило чинність; або
- в) виникли нові суспільні відносини у сфері державної служби, яких раніше не було; або
- г) окремі з них потребують переосмислення та оновлення з урахуванням нових політико-правових реалій, які склалися в Україні.

Так, ряд дисертаційних досліджень [1; 2; 8; 10; 11; 14; 16; 24; 30; 31; 37] і наукових публікацій [22; 23; 36] було здійснено на підставі Законів «Про державну службу» 1993 р. і 2011 р. [38; 40] (обидва є нечинними), що потребує переосмислення цілого ряду наявних наукових положень та подальших наукових пошуків у контексті чинного Закону «Про державну службу». Це, зокрема, стосується таких питань, як: принципи державної служби [16], яких було

досліджено у раках Закону «Про державну службу» 1993 р., хоча чинний аналогічний Закон суттєво змінив і систему принципів, і їх назви;

Окрім цього, окремі питання державної служби досліджувалися у контексті інших акцентів наукових пошуків, зокрема:

а) правовий статус державного службовця – як інститут державної служби [25], а не як суб'єкт або об'єкт механізму правового регулювання;

б) державно-службові відносини – з точки зору їхньої галузевої приналежності [4], а не як елемент в системі елементів механізму правового регулювання;

в) класифікація службових правовідносин [4] – без урахування контракту про проходження державної служби; правовий статус НАДС – з точки зору суб'єкта управління державною службою [68], а не як суб'єкт або об'єкт механізму правового регулювання;

г) вступ на державну службу [11] – з точки зору набуття статусу державного службовця, а не з точки зору виникнення відповідних службових правовідносин як елементу механізму правового регулювання тощо.

Окремим питанням державної служби досить поверхнево приділялася увага, зокрема правовим нормам, міжнародним правовим актам в системі законодавства про державну службу, дисциплінарним комісіям як суб'єктам забезпечення законності у діяльності державної служби тощо.

Таким чином слід зазначити, що:

1) механізм правового регулювання державної служби – це система основних правових засобів, яка має за мету забезпечення організації та функціонування державної служби;

2) структуру механізму правового регулювання державної служби становлять:

основні елементи (вузьке розуміння механізму правового регулювання):

а) нормативно-правові акти; б) правові норми; в) суб'єкти та об'єкти; правовідносини; г) акти правозастосування;

факультативні елементи (які разом з основними елементами становлять широке розуміння механізму правового регулювання): а) юридичні факти (напр., видання акту про призначення на посаду державної служби; переведення на іншу посаду; вчинення корупційного діяння; смерть державного службовця тощо); б) тлумачення (напр., Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. про граничний вік перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [69]; Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» [29] тощо); в) реалізація норм права (напр., використання права на державну службу; виконання державним службовцем службових обов'язків, дотримання державним службовцем обмежень щодо проходження державної служби, застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця за вчинення дисциплінарного проступку тощо); г) правосвідомість (відображає ставлення державного службовця до чинного права та похідних від нього явищ); д) правова культура (являє собою систему духовних та матеріальних цінностей державного службовця); ж) правомірна поведінка (напр., виконання державним службовцем службових обов'язків; з) підвищення рівня професійної компетентності; стажування тощо); і) протиправна поведінка (напр., невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, зловживання владою або службовим становищем, недотримання правил внутрішнього службового розпорядку, вчинення корупційного діяння тощо); к) юридична відповідальність (дисциплінарна, матеріальна, адміністративна, кримінальна).

1.3. Зарубіжний досвід функціонування механізму правового регулювання державної (публічної) служби

З'ясування сутності, структури, особливостей та нормативного визначення механізму правового регулювання державної служби має своєю метою подальше удосконалення державної служби як публічно-правової інституції у контексті її адаптації до міжнародних стандартів, і, насамперед, до стандартів ЄС. Із цього

слідуює, що така адаптація є можливою тільки за умови звернення до зарубіжного досвіду функціонування публічної служби, у цілому, і механізму її правового регулювання, зокрема. Перш ніж перейти до характеристики названих вище питань, слід звернути увагу на ті відмінності, які мають місце при співставленні відповідного понятійного апарату у вітчизняному і зарубіжному законодавстві. Слід звернути увагу на те, що ці відмінності стосуються і особливостей законодавства про публічну/державну службу зарубіжних країн, і назви виду служби – публічна, державна тощо, і змістовного навантаження цієї служби.

Стосовно характеристики законодавства про публічну службу зарубіжних країн ЄС слід зазначити, що воно є досить розмаїтим, характеризується суттєвими відмінностями, що має, насамперед, прояв у визначенні предмета законодавчого регулювання. Наведене дозволяє класифікувати ці країни на групи у залежності від того, яким чином окреслюється предмет регулювання.

До першої групи належить Франція, закони/декрет якої окремо регулюють і публічних службовців – «Про права і обов'язки службовців» та «Про особливості деяких службових станів службовців держави та деяких форм остаточного припинення виконання службових обов'язків», і публічну службу – «Про статутні положення стосовно публічної служби держави» [70, с. 153–167, 167–204, 204–225]. Таким чином, законодавство про публічну службу Франції становить сукупність двох законів і декрету, які регулюють і особливості публічної служби, і особливості публічних службовців. Слід зазначити, що серед країн ЄС Франція є єдиною країною з таким правовим регулюванням публічної служби.

Другу групу країн представляють Польща, Латвія, Литва та Естонія, закони яких регулюють публічну службу, зокрема: Закон «Про цивільну службу» Польщі, Закон «Про державну цивільну службу» Латвії, Закон «Про публічну службу» Литви, Закон «Про публічну службу» Естонії [70, с. 388–427, 454–467, 427–454, 467–520]. У цьому разі йдеться про регулювання цивільної/публічної служби єдиним Законом у кожній із названих країн, що є аналогічним вітчизняному законодавчому регулюванню державної служби: визначальним

предметом регулювання є цивільна/публічна/державна служба, а невід’ємно-похідним – службовець. Як видається, такий підхід є найбільш логічним (від цілого – до частки), правомірним (нормативне визначення статусу службовця є обумовленим та залежним від нормативного визначення тієї сфери, в якій здійснюється діяльність державного службовця);

До третьої групи належать Німеччина, Чехія і Болгарія, закони яких регулюють статус тільки публічних службовців. Йдеться, зокрема, про: Закон «Про статус чиновників» Німеччини, Закон «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» Чехії і Закон «Про державного службовця» Болгарії [70, с. 225–269, 269–388, 601–638]. До цієї групи належить і Греція, яка характеризується особливості нормативного регулювання статусу цивільних службовців, оскільки йдеться про Кодекс цивільних службовців Греції [70, с. 520–601]. У контексті наведеного слід звернути увагу на два моменти: по-перше, відповідні закони регулюють правовий статус службовців, відмежовуючи їх від інших видів службовців та працівників. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що названі закони не регулюють відповідні види служби: державної або цивільної; по-друге, видається, що цікавим для України (у перспективі) є досвід Греції щодо регулювання статусу державних службовців на підставі Кодексу як уніфікованого закону.

Четверту групу становить Велика Британія, в якій немає ані закону про публічну службу, ані закону про статус публічних службовців, а «нормативні положення про цивільну службу визначаються Наказами Ради Цивільної служби 112», яка є незалежним аполітичним органом, «який контролює призначення на посади вищих цивільних службовців, і Кодексом поведінки цивільного службовця, який визначає як обов’язки цивільного службовця перед громадянами та органом призначення, так і принципи діяльності цивільних службовців (пріоритет публічного інтересу, чесність, об’єктивна обґрунтованість, неупередженість)» [29, с. 84]. Безперечно, такий підхід є цілком

правомірним для країн англосаксонської системи права, а її досвід навряд чи є прийнятним для України.

Останню, п'яту групу становить Естонія, в якій закон «Про публічну службу» сам визначає сферу його дії. зокрема § 12 передбачає, що названий закон: «а) регулює питання військової служби тією мірою, якою інше не передбачено Законом про військову службу; б) не поширюється на: членів Райгікогу, на Президента Республіки, членів Уряду Республіки, членів зборів місцевого самоврядування; в) поширюється на: Генерального Аудитора, канцлера юстиції, суддів, чиновників поліції, чиновників прикордонної служби, тюремних чиновників, прокурорів» [70, с. 467–520]. У контексті наведеного важливо зазначити, що ст. 3 «Сфера дії цього Закону» (Закону «Про державну службу») визначає перелік державних службовців, на яких поширюється його дія, і перелік осіб, на яких не поширюється його дія. Як видається, така норма має, насамперед, практичне значення, оскільки визначає межі такого виду державної служби, як адміністративна служба (на прикладі України), відмежовуючи її від інших видів. зокрема спеціалізованої служби.

Оскільки державний службовець є невід'ємним елементом механізму правового регулювання державної служби, особливого значення набуває питання щодо визначення його поняття, змісту та видів і вивчення зарубіжного досвіду вирішення цього питання. Поняття «державна служба» і «державний службовець», які використовуються у вітчизняному законодавстві, у зарубіжному законодавстві визначаються по-різному, зокрема: «державна адміністрація» та «функціонер» (Франція); – «цивільна служба» та «державний агент» (Велика Британія); «державна служба» та «чиновник» (Німеччина). Окрім наведеного, ці поняття мають і різне змістовно-видове навантаження, зокрема:

а) щодо статусу службовців жандармерії та поліції: у Бельгії та Франції службовці жандармерії належить до збройних сил; службовці поліції є державними службовцями у більшості країн ЄС. Водночас, службовці поліції у

Німеччині є публічними службовцями, а у Великій Британії належать до службовців місцевих властей [1, с. 207–208];

б) щодо статусу працівників освіти: у Нідерландах, Іспанії, Греції, Італії, Португалії, Люксембургу, і Франції працівники освіти є службовцями держави. Водночас, як свідчить їхнє законодавство, статус цих службовців є суттєво відмінним від статусу або публічних службовців, або функціонерів, і ця відмінність полягає у тому, що викладачі: мають власний статус у Нідерландах; є службовцями органів регіональних (територіальних) утворень у Бельгії та Німеччині; є службовцями місцевих властей у Великій Британії, Данії та Ірландії [1, с. 208];

в) щодо статусу працівників охорони здоров'я (у т.ч. лікарень): у Франції вони мають свій нормативно визначений статус, який відмежовує їх від статусу публічних службовців; в Італії вони є службовцями областей і місцевих громад; у Великій Британії Національна «служба здоров'я, яка поширюється на більшу частину лікарів та лікарський персонал, становить більше половини кількісного складу публічних службовців» [1, с. 208];

г) практично у всіх країнах ЄС судді, які мають статус, відмінний від статусу публічних службовців (тобто йдеться про статус, який гарантує їм неупередженість) не належать до категорії державних службовців, оскільки така позиція не була б підтримана органами влади, за виключенням Німеччини, в якій судді належать до категорії державних службовців [1, с. 208].

У контексті наведеного слід зазначити, що, як свідчить зарубіжне законодавство, у більшості країн ЄС відповідне законодавство виходить із широкого тлумачення поняття «державна/публічна служба», поширюючи дію відповідного закону як на службовців державних та муніципальних органів, так і на ряд інших службовців (лікарів, викладачів та ін.), надаючи їм, при цьому, статус, відмінний від статусу службовців державних та муніципальних органів. У цьому сенсі, зарубіжне законодавство суттєво відрізняється від вітчизняного законодавства про державну службу, яке передбачає вузьке тлумачення державної служби: у державних органах, їх апаратах/секретаріатах/офісах.

З огляду на необхідність удосконалення нормативного визначення видової характеристики вітчизняної державної служби (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована) [1, с. 48–75], зокрема адміністративної служби, важливим є звернення до зарубіжного досвіду вирішення цього питання. У таких країнах, як Латвія [71, с. 455–466], Польща [72, с. 388–426] акцент зроблено на цивільному характері служби, тобто службі професійного апарату чиновників, які призначені забезпечувати функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому слід звернути увагу на те, що у названих країнах цивільну службу, у свою чергу, поділяють на два види: 1) загальна, яка є пов'язаною з виконанням однотипних і стандартних функцій публічної адміністрації, які знаходять свій прояв в(у): «обслуговуванні політичного керівництва держави, наданні адміністративних послуг громадянам, організації надання інших послуг тощо»; 2) спеціалізована, яка має своєю метою забезпечення діяльності держави, її органів, в окремих, вузьких сферах суспільного життя». Про таке розмежування свідчить, зокрема, Закон Польщі «Про цивільну службу», який передбачає, що корпус цивільної служби утворюють працівники, які займають службові посади в(у): «1) Канцелярії Голови Ради Міністрів; 2) відомствах міністрів і голів комітетів, які входять до складу Ради Міністрів, та відомствах центральних органів урядової адміністрації; 3) воєводських відомствах та інших відомствах, які становлять допоміжний апарат місцевих органів урядової адміністрації, підпорядкованих міністрам або центральним органам урядової адміністрації; 4) Урядовому Центрі Стратегічних Досліджень; 5) комендатурах, інспекціях та інших організаційних одиницях, які становлять допоміжний апарат керівників повітових служб, інспекцій та охорони» [72, ст.ст. 2–7].

На відміну від Польщі та Латвії, в Україні Закон «Про державну службу» не передбачає назви виду державної служби, яку він регулює і це є, певною мірою, його недоліком у контексті чіткого розмежування різних видів державної служби. На доктринальному рівні в Україні цьому питанню приділяється відповідна увага, і хоча державну службу класифіковано на види, єдиної точки

зору як щодо підстав (критеріїв) класифікації, так і щодо її видів немає. Як видається, найбільш прийнятною є класифікація державної служби за критерієм особливостей правового регулювання та її проходження. на адміністративну, спеціалізовану, мілітаризовану. У контексті зарубіжного досвіду видової характеристики державної/публічної служби, видається, що цивільній службі найбільше відповідає саме адміністративна служба в Україні, а самі назви свідчать про, відповідне, широке (цивільна) та вузьке (адміністративна) її розуміння.

Однією із визначальних категорій державної служби є посада державної служби, нормативне регулювання якої змінювалося із прийняттям відповідних Законів «Про державну службу» (1993, 2011, 2015 рр.). Безперечним є той факт, що чинний Закон «Про державну службу» передбачив корінні зміни щодо регулювання посади державної служби у напрямку її наближення до стандартів ЄС (зміна критеріїв її класифікації, зменшення категорій посад, визначення чітких вимог щодо її заміщення тощо). Однак, мають місце ряд прогалин та колізій, які потребують нормативного вирішення, що свідчить про необхідність вивчення зарубіжного досвіду з цього питання та визначення можливості запровадження його в умовах України.

Слід, насамперед, зазначити, що зарубіжний досвід є досить розмаїтим. особливо щодо кількості категорій посад, зокрема: У Литві – їх три: «А» – посади, де необхідна вища університетська або еквівалентна освіта; «В» – освіта не нижче, ніж вища не університетська або еквівалентна; «С» – освіта не нижча, ніж середня, та відповідно професійна кваліфікація [73, с. 7]; У Німеччині – чотири категорії: нижча, середня, підвищена, вища, а критеріями «службових кар'єр проходження служби» є навички, знання, досягнення [74, §§ 15–20]; у Греції п'ять категорій: а) категорія спеціальних посад: «загальні секретарські посади або посади, встановлені спеціальними правовими положеннями»; б) категорія посад, що вимагають університетської освіти: «посади, для яких формальною кваліфікацією є ступінь або диплом грецького університету або аналогічного іноземного вищого навчального закладу»; с) категорія посад, що

вимагають технічної освіти: «посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво чи диплом вищого навчального закладу або школи, або іноземний сертифікат чи диплом»; d) категорія посад, що вимагають середньої освіти: «посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво або диплом про отримання освіти, видані середньою школою»; e) категорія посад, що вимагають обов'язкової освіти: «посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво про отримання обов'язкової освіти або еквівалентної освіти» [75, ст. 6].

Таким чином, як свідчить вище наведене, у практиці зарубіжних країн посаду публічної служби часто пов'язано або тільки з рівнем відповідної освіти, або з рівнем відповідної освіти серед інших критеріїв. Натомість, в Україні затверджено більш жорсткий підхід до цього питання, зокрема необхідно: бути повнолітнім громадянином України, вільно володіти державною мовою, мати відповідний ступінь вищої освіти і володіти відповідним рівнем професійної компетентності, який становлять а) загальні вимоги (загальний стаж роботи або досвід роботи; вільне володіння іноземною мовою) і б) спеціальні вимоги (визначаються суб'єктом призначення).

Науковий інтерес викликають принципи публічної служби зарубіжних країн з огляду на те, що їх основоположний і засадничий характер визначають особливості кожної публічної служби, що у свою чергу, має прояв у механізмі правового регулювання публічної служби країни ЄС. Як свідчить зарубіжне законодавство про публічну службу, зарубіжні країни з питання принципів публічної служби, слід згрупувати на ті, в який:

перелік принципів чітко визначено законом про публічну службу/публічного службовця. Такий перелік принципів передбачено: 1) ст. 18 Закону Болгарії «Про державного службовця»: «законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості» [76, ст.ст. 18]; 2) ст. 3 Закону Литви «Про публічну службу»: «верховенство права, рівність, лояльність, політична нейтральність, прозорість, відповідальність за прийняті рішення, кар'єрний розвиток, а принципами етики публічних службовців є: повага до людини та держави, справедливність,

неупередженість, порядність, об'єктивність, відповідальність, публічність, зразковість» [73, ст. 3]. Слід зазначити, що останній перелік принципів є найбільш об'ємний і чітко визначений. За своїм змістом цей перелік найбільше відповідає переліку принципів державної служби України;

переліку принципів у відповідному законі чітко не визначено, однак вони мають місце як правові положення у різних статтях спеціального закону, тобто визначені в завуальованій формі. Такі принципи передбачено зокрема, у:

- 1) абз. 1 ст. 6 bis Закону Франції «Про права та обов'язки службовців», відповідно до якого «ніякого розрізнення, прямого чи непрямого, не може проводитися між службовцями залежно від статі». Цитоване положення, при цьому, не зазначає, що воно є принципом служби, однак п. 1 абз. 4 Закону, водночас, передбачає, що «ніякий захід, особливо щодо добору, призначення на посаду, підвищення кваліфікації, оцінки, дисципліни, підвищення по службі не може бути застосований до службовця на підставі того, що він відчув на собі або відхилив спрямовані проти нього дії, що суперечать принципам, викладеним в абз. 1 цієї статті» [77]. Наведене надає підстави зазначити, що положення, яке передбачено в абз. 1 ст. 6 bis є принципом служби у Франції;
- 2) ст. 3 Закону Латвії «Про державну цивільну службу» передбачає, що «мета цього закону – визначити правовий статус цивільної служби, лояльної до уряду, професійної, політично нейтральної, що гарантує верховенство права та стабільність, ефективне та прозоре функціонування публічної адміністрації» [71];
- 3) ст. 1 Закону Польщі «Про цивільну службу» встановлює, що «З метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави запроваджується цивільна служба та визначаються правила вступу до цієї служби, правила її організації, функціонування та розвитку» [72];
- 4) ст. 1 Кодексу цивільних службовців Греції визначено, що «Мета цього Кодексу полягає у встановленні однакових і універсальних правил щодо найму та статусу цивільних адміністративних службовців на основі принципів оцінки здібностей та соціальної солідарності, а також захисту максимальної можливої продуктивності їхніх розпоряджень» [75, ст. 1];

переліку принципів законом про публічну службу взагалі не визначено. Прикладом таких країн є ФРН, Естонія, Чехія, в якій принципи публічної служби відповідними законами взагалі не визначаються, що дає підстави вважати, що і організація, і функціонування служби «здійснюється на підставі загальноприйнятих принципів функціонування державних органів» [74; 78; 79].

Невід’ємним суб’єктом механізму правового регулювання державної служби є державний службовець, чітке нормативне визначення поняття якого має засадниче значення для всієї державної служби. Зарубіжний досвід свідчить про неоднозначність як у найменуванні цієї категорії службовців, так і в їх сутнісному визначенні та класифікації. Так, законодавство про публічну службу зарубіжних країн передбачає різні назви поняття «державний службовець»: «публічний службовець (Литва), державний службовець (Естонія, Болгарія, Чехія), службовець цивільної служби (Польща), працівник (Канада), чиновник/функціонер (Греція, ФРН, Іспанія, Бельгія, Франція), агент держави (Люксембург) тощо» [29, с. 34]. Акцентує на себе увагу те, що у переважній більшості країн законодавство не тільки передбачає це поняття, але й закріплює його визначення, про що свідчать відповідні законодавчі положення:

державний публічний службовець – «це особа, яка за грошову винагороду виконує роботу в державній чи муніципальній адміністративній установі, а державним службовцем є особа, що перебуває в службових відносинах з державою» (§4 Закону Естонії «Про публічну службу») [78, с. 467–520]. Цінність цього законодавчого положення полягає у нормативному розмежуванні понять «публічний службовець» і «державний службовець»;

державний службовець – «це особа, яка адміністративним актом призначається на оплачувану штатну посаду в державній адміністрації та допомагає органу державної влади у здійсненні його повноважень» (ст. 2 Закону Болгарії «Про державного службовця») [76, с. 601–638]. Таким чином, законодавець виокремив такі його основні ознаки: штатна посада у державній адміністрації, призначення адміністративним актом, оплата за рахунок держави, здійснення повноважень державного органу. Слід зазначити, що практично всі названі ознаки державного службовця Болгарії співпадають із ознаками державного службовця України, хоча перелік ознак останнього є ширшим за

рахунок таких: громадянин України, дотримання принципів державної служби; публічний службовець – це особа, на яка здійснює такі основні функції: «координація діяльності інституцій в окремій сфері державного управління, управління або розподіл фінансових ресурсів та контроль за їх використанням, здійснення контролю, прийняття та впровадження правових актів, підготовка проектів правових актів, договорів або програм, управління персоналом або володіння публічною адміністративною владою щодо не підпорядкованих осіб» (ст. 2 Закону Литви «Про публічну службу») [73, с. 427–454]. В основу цього визначення покладено перелік функцій, які покладаються на нього і які мають виключно публічний характер. Саме такий підхід щодо визначення поняття «державний службовець» покладено в основу у Законі України «Про державну службу»;

чиновник – «це особа, яка знаходиться у публічно-правових службових відносинах і відносинах службової вірності з Федерацією або з безпосередньою федеральною корпорацією, публічною установою або фондом публічного права» (§2 Федерального Закону Німеччини «Про статус чиновників») [74, с. 225–239]. В основу цього поняття покладено акцент на публічно-правовому характері відносин між чиновником і державою, що однозначно свідчить про приналежність інституту публічної служби до публічних галузей права.

Не менш важливим є питання про класифікацію публічних службовців особливо у контексті відсутності єдиної точки зору щодо цього питання у вітчизняній теорії державної служби. Зокрема, як свідчить зарубіжний досвід вони поділяються на: керівників адміністративних установ та звичайних чиновників, які працюють в цих установах за Законом Естонії «Про публічну службу» [78, с. 467–520]; керівників та спеціалістів, у залежності від рівня професійної підготовки, за Законом «Про державного службовця» Болгарії службовці [76, с. 601–638]; вищих державних посадовців та інших державних посадовців за Законом Чехії «Про службу» [79, с. 269–388].

У контексті механізму правового регулювання державної служби важливим є питання щодо суб'єктів управління державною службою як елементів механізму правового регулювання державної служби. Розмаїття

особливостей зарубіжної публічної служби віддзеркалюється і на особливостях суб'єкта управління (стосовно зарубіжних країни – суб'єктів адміністрування) у цій сфері, зокрема:

Агенція управління публічною службою у Литві: основні функції: «контроль за виконанням законодавства про публічну службу; ведення офіційного реєстру публічних службовців»; розслідування спорів, пов'язаних з статусом публічних службовців тощо» [73, ст. 49];

Начальник цивільної служби Польщі: а) підпорядковується Голові Ради Міністрів; б) здійснює: «нагляд за дотриманням правил цивільної служби; керування процесом управління кадрами в цивільній службі; організацію і проведення кваліфікаційних процедур в цивільній службі; проведення конкурсу на вищі посади тощо» [72, ст.ст. 8–13];

Генеральний директорат державної служби Чехії: а) «є організаційним підрозділом Секретаріату Уряду»; б) здійснює «організаційні, концептуальні, координаційні виконавчі та контрольні функції щодо різних аспектів державної служби, через: підготовку проекту кадрового плану та контроль за його виконанням»; координацію освіти службовців; адміністрування інформаційної системи служби та зарплат тощо [79, § 11];

Адміністрація державної цивільної служби Латвії: а) знаходиться під контролем міністра, уповноваженого Кабінетом Міністрів; б) розробляє проекти документів Уряду з питань цивільної служби; «забезпечує уніфіковану систему кар'єрного планування для цивільних службовців; аналізує потреби навчання у цивільній службі» тощо [71, ст. 4];

Як свідчить вищенаведене, у переважній більшості країн ЄС створюється тільки центральний орган управління/адміністрування публічною/державною службою без створення відповідних місцевих або регіональних органів з наданням більш широких повноважень відповідним структурним підрозділам конкретних державних органів. Як видається, такий досвід є досить позитивним для його запровадження у системі органів управління державною службою в Україні (про це йдеться більш детально у підрозділі 3.1 цього дослідження).

Серед суб'єктів управління державною службою в Україні слід виокремити такий новітній орган, як Комісія з питань вищого корпусу державної

служби (далі – Комісія), якого створено для: а) погодження типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», розроблені НАДС; б) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозицій щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше трьох осіб; в) здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за його наслідками (21, ст. 14).

Звернення до зарубіжного досвіду свідчить про цікаві підходи окремих країн щодо вирішення питання створення незалежного колегіального органу, до предмету відання якого належать важливі питання організації та функціонування державної/публічної служби, зокрема:

Рада цивільної служби у Польщі: а) «утворюється як експертно-дорадчий орган Голови Ради Міністрів, функції якої полягають в: а) «оцінюванні перебігу кваліфікаційних і конкурсних процедур у цивільній службі з метою забезпечення професійного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави»; б) оцінці «проекту бюджетного закону у частині, яка стосується цивільної служби»; в) оцінці «проектів нормативних актів, що стосуються цивільної служби»; г) «характеристиці критеріїв оцінювання службовців; д) оцінка планів навчання із цивільної служби тощо» [71, ст.ст. 13–20]; б) налічує 16 членів, яких призначає Голова Ради Міністрів: 8 – із числа осіб, рівень знань, досвіду та авторитет яких дають гарантію правильної реалізації завдань Ради; 8 – із числа осіб, які репрезентують всі парламентські фракції, з ротацією половини складу кожні три роки;

Федеральний комітет з особового складу державних службовців ФРН: а) до його складу входять 8 дійсних членів (зокрема, «Президент Федеральної рахункової палати, керівник управління у справах персоналу Федерального міністерства внутрішніх справ») та 8 членів-заступників (керівники управлінь із питань персоналу, інші федеральні чиновники) [74, §§ 95–104], які «призначаються Федеральним президентом за пропозицією Федерального міністра внутрішніх справ строком на чотири роки». За своїм статусом вони є незалежними і підпорядковуються тільки закону; б) він приймає рішення про:

перелік посад, на «заміщення яких посад конкурс не оголошується; загальне визнання іспитів»; б) «надає пропозиції щодо усунення недоліків у застосуванні службово-правових норм; вносить пропозиції щодо покращання реалізації права на рівні можливості жінок і чоловіків» у сфері державної служби тощо;

Рада Держави Греції: на неї покладається, зокрема, вирішення будь-які спорів щодо статусу державного адміністративного службовця, визначеного Кодексом цивільних службовців Греції, навіть у тому разі, коли такі спори виникають у цивільному чи кримінальному провадженні (спори вирішуються комісією у складі трьох членів Палатою Ради Держави) [75, ст.ст. 158–160]. Окрім Ради Держави, Кодексом передбачено утворення інших рад, які поділяються на: а) спеціальні службові ради; б) службові ради першої інстанції; в) службові ради першої інстанції; г) службові ради другої інстанції. Важливо звернути увагу на те, що кожна рада є незалежним органом;

Комісія у справах публічної служби Канади: а) у складі 3-х членів Комісії, які призначаються на 7 років і можуть звільнитися «лише за особливим рішенням Парламенту»; б) забезпечує призначення на посаду службовців відповідно до їх якостей і виконання ними своїх обов'язків за відсутності будь-якого політичного втручання; представляє у публічній службі усе розмаїття канадського суспільства та надає рівний доступ громадянам країни до вакансій публічної служби [80, с. 3–10].

Таким чином, як свідчить вищенаведене, основними позитивними моментами зарубіжного досвіду щодо функціонування незалежних колегіальних органів є: а) їхні основні функції, зокрема: призначення на посади вищих публічних службовців; притягнення до дисциплінарної відповідальності вищих публічних службовців; запобігання політичного впливу на призначення вищих публічних службовців тощо; б) їхня політична нейтральність та незалежність; в) моніторинг дотримання законодавства про публічну/державну службу тощо.

З огляду на таке новітнє положення Закону «Про державну службу», як запровадження акту про призначення на посаду (ст. 33), виникає необхідність звернення до особливостей вирішення у країнах ЄС, яким притаманними є дві

головні риси. Йдеться, насамперед, про особливий зв'язок між публічним службовцем і органом влади, який, за своєю сутністю, є публічно-правовим зв'язком і має прояв тільки у формі адміністративного акта, тобто, у цьому разі не йдеться про трудовий договір. Частковим винятком із цього правила є Велика Британія, в якій відповідний договір укладається на публічно-правових засадах, що значною мірою відрізняє його від трудового договору. Окрім наведеного слід звернути увагу на те, що публічний службовець є особою, яка вступає на службу на постійній основі, тобто до пенсії. Винятком із цього є приклад Нідерландів, в який статус публічного службовця дозволяє призначати їх або на постійній основі, або на тимчасовій з тим, що служба на ній переважно є її визнанням, як стажування.

Таким чином слід зазначити, що оскільки зарубіжне законодавства про публічну/державну/цивільну службу країн ЄС є досить розмаїтим, такими ж є підходи щодо регулювання:

1) публічної/державної/цивільної служби: а) безпосередньо – спеціальним законом (Польща, Латвія, Литва, Естонія); б) опосередковано – законом/кодексом про публічного/державного/цивільного службовця (Німеччина, Чехія, Болгарія); 2) різними законодавчими актами: а) законом (Польща, Латвія, Литва, Естонія); б) декретом (Франція); в) кодексом (Греція); г) наказами (Велика Британія);

2) публічного/державного/цивільного службовця: а) безпосередньо – спеціальним законом (Німеччина, Чехія, Болгарія); опосередковано – законом про публічну службу (Польща, Латвія, Литва, Естонія); 2) різними законодавчими актами: а) законом (Німеччина, Чехія, Болгарія); б) законом і декретом (Франція); в) кодексом (Греція); г) наказами (Велика Британія).

Як видається, для України цікавим є досвід регулювання статусу цивільного службовця Греції через Кодекс цивільних службовців Греції, особливо з огляду на подальше удосконалення правового регулювання державної служби у контексті його адаптації до стандартів ЄС. Важливо звернути увагу на те, що у цьому разі йдеться про можливу кодифікацію

законодавства про державну адміністративну службу і про мілітаризовану службу. Водночас, видається, що кодифікація державної спеціалізованої служби практично є неможливою з огляду на розмаїтість цієї служби, що потребує спеціальних законів щодо регулювання її підвидів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 449 с.
3. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 444 с.
4. Стець О.М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 436 с.
5. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 200 с.
6. Негара Р.В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика: дис. ... д-р філософії з права. Одеса, 2021. 300 с.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1999.
8. Петришин О.В. Державна служба. Історико-теоретичні передумови, порівняльно-правовий і логіко-понятійний аналіз: монографія. Харків: Факт, 1998. 168 с. (переклад – *Авт.*).
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
10. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2006. 42 с.
11. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
12. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.

13. Біла-Тіунова Л.Р., Стець О.М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
14. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 19 с.
15. Даниленко Ю.С. Управління кадровим потенціалом у державній службі. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика*: монографія / авт. колектив: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.А. Латковська та ін. Одеса: Вид-й дім «Гельветика», 2022. 800 с. Р. 2. С. 523–556.
16. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 20 с.
17. Задоя І.І. «Публічно-правовий спір» та «спір з приводу звільнення з публічної служби» як об'єкти досліджень адміністративного права і процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 646–648.
18. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во Київ. ун-ту. 1971. 128 с. (переклад – *Авт.*).
19. Пахомов І.М. Радянська державна служба: (поняття і основні принципи). Київ, 1964. (переклад – *Авт.*).
20. Пахомов І.М. Види радянських державних службовців, їх права і обов'язки. Львов, 1965. (переклад – *Авт.*).
21. Про державну службу: Закон України від 16.12.2015 р. № 3723-XII. Дата оновлення: 04.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
22. Янюк Н.В. Посадова особа як суб'єкт адміністративного права. *Вісник Львівського національного університету*. Серія юридична. 2000. № 35. С. 225–230.
23. Янюк Н.В. Проблеми співвідношення понять «посадова особа» і «службова особа» в адміністративному праві. *Право України*. 2001. № 12. С. 117–120.

24. Іллічів М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 19 с.

25. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 215 с.

26. Задоя І.І. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Правова позиція*. 2024. № 2 (43). С. 106–110.

27. Даниленко Ю.С., Койчева О.С. Цифровий розвиток управління людськими ресурсами у державній службі. *Ампаро*. 2021. № 4. С. 27–32.

28. Негара Р.В., Даниленко-Негара Ю.С. Посадова особа юридичної особи публічного права в антикорупційному законодавстві: теоретичний та практичний аналіз законодавчих змін. *Юридичний вісник*. 2024. № 6.

29. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.

30. Корж І.Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 22 с.

31. Тодошак О.В. Організаційно-правові засоби захисту службовців митних органів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2001. 19 с.

32. Калаянов Д.П. Теоретичний аспект визначення дисциплінарної відповідальності поліцейських. *Держава та регіони*. Серія Право. 2023. № 2(80). С. 221–226.

33. Калаянов Д.П., Білоус-Осінь Т.І. Особливості дисциплінарного провадження щодо працівників органів поліції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 686–688.

34. Калаянов Д.П., Слободянюк М.А. Нормативно-правові засади притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських. *Правові новели*. 2023. № 19. С. 470–475.

35. Назар Ю.С., Білоус-Осінь Т.І. Дисципліна в органах поліції. *Правова позиція*. 2022. № 4(37). С. 284–287.

36. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2004. 337 с.
37. Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 222 с.
38. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (втратив чинність).
39. Кодекс законів про працю України від 17.12.1971 р. Дата оновлення: 27.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
40. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text> (втратив чинність).
41. «Публічно-правовий спір» та «спір з приводу звільнення з публічної служби» як об'єкти досліджень адміністративного права і процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2024. С. 646–648.
42. Великий тлумачний словник сучасної української мови /укл. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТО «Перун», 2009. 1736 с.
43. Радченко О.В. «Категорія «механізм» у системі державного управління» Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. У 2 т. / за заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одінцової. Харків. 2001. Вип. 2.
44. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3. С. 19–25.
45. Пустовіт О.А. Понятійно-структурна характеристика механізму правового регулювання державної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 611–614.
46. Юридична енциклопедія: в 6 т. /редкол: Ю.С. Шемшученко (голова рекол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5.
47. Смородинський В. Роль держави у правовому регулюванні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць*. Харків, 2013. Вип. 25. С. 17–28.

48. Тарахонич Т.І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 12–18.
49. Кривицький Ю. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. *Підприємство, господарство і право*. 2009. № 10. С. 22–25.
50. Куракін О.М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Т. 1. Вип. 35. Ч. 2. С. 41–44.
51. Юридична енциклопедія: в 6 т. /редкол: Ю.С. Шемшученко (голова рекол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3.
52. Галунько В., Єщук О. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. *Actual problems of corruption prevention and Counteraction*. 2011. № 2. С. 16–22.
53. Коломоець Т.О. Адміністративне право України: підручник. Київ: Істина, 2008. 500 с.
54. Курс адміністративного права України: підручник /Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д. та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2012, 808 с.
55. Мехтієва Т.В. Адміністративно-правове забезпечення сфери реєстрації фізичних осіб: навч. посібник. Київ: Дакор, 2011. 312 с.
56. Білоус-Осінь Т.О. Механізм адміністративно-правового регулювання сфери наукової діяльності. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 3(85). С. 85–89.
57. Стукаленко О.В. Нотатки до розуміння категорії «механізм правового регулювання». *Правова держава*. 2017. № 26. С. 20–24.
58. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: автореф. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 17 с.
59. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: автореф. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 20 с.

60. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. 3-є вид. Київ: Вентурі, 1998. 208 с.
61. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса: Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.
62. Юридична енциклопедія: в 6 т. /редкол: Ю.С. Шемшученко (голова рекол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 6.
63. Шестопалова Л.М. Теорія держави і права: навч. посібник. Київ: Прецедент, 2006. 197 с.
64. Теорія держави і права: навч. посібник /авт.-упоряд. Пихтін М.П., Галуцько В.В., Новіков М.М., Онищук О.О. ; за заг. ред.. В.В. Галуцька. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2010. 250 с.
65. Осадчий В.І. Механізм правового регулювання. Митна справа. 2013. № 5(2.2). С. 336–340.
66. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків: Право, 2016-. Т. 3. Загальна теорія права. 952 с.
67. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
68. Шестак В.С. Механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави. *Форум права*. 2010. № 2. С. 578 –585.
69. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07> (дата звернення: 10.11.2024).
70. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

71. Про державну цивільну службу: Закон Латвії від 07.09.2000 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 454–467.

72. Про цивільну службу: Закон Польщі від 18.12.1998 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 388–427.

73. Про публічну службу: Закон Литви від 23.04.2002 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 427–454.

74. Про статус чиновників: Федеральний Закон ФРН від 31.03.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 225–269.

75. Кодекс цивільних службовців Греції: Закон Греції від 09.02.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 520–601.

76. Про державного службовця: Закон Болгарії від 27.08.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 601–638.

77. Про права і обов'язки службовців: Закон Франції від 22.02.2007. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 153–167.

78. Про публічну службу: Закон Естонії від 25.01.1995 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 467–520.

79. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чехії від 26.04.2002 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* /за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 269–388.

80. Державна служба в Канаді. Київ, 2004. 101 с.

РОЗДІЛ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2.1. Пріоритетність законів у механізмі правового регулювання державної служби

Дослідження питання структури механізму правового регулювання державної служби у попередньому розділі свідчить про те, одним із важливих його елементів є нормативно-правові акти щодо регулювання державної служби. Слід зазначити, що питанню характеристики законодавства про державну службу приділялася певна увага вітчизняними науковцями [1–9 та ін.], однак воно досліджувалося у рамках інших наукових проблем (службової кар'єри, державної адміністративної служби, державно-службових відносин тощо), що потребує звернення до цього питання у контексті механізму правового регулювання державної служби. Видається, що основними акцентами цього дослідження має бути, насамперед, пріоритетність законів у механізмі правового регулювання державної служби, визначення системи і структури законів і підзаконних нормативно-правових актів з питань державної служби, їхнє подальше удосконалення.

Як слідує із назви цього підрозділу, при дослідженні законів у регулюванні державної служби важливим є акцент на їх пріоритетність у нормативному регулюванні державної служби. Беручи за основу уже здійснену класифікацію державної служби на види: адміністративна, спеціалізована, мілітаризована [1–5], про що зазначалося у попередніх підрозділах, видається за доцільне здійснити характеристику важливості законів у нормативному регулюванні державної служби, виходячи із наведеної видової класифікації.

Адміністративна служба. Особливість нормативного регулювання цього виду державної служби шляхом законів має прояв у тому, що єдино визначальним законом є Закон «Про державну службу», який:

а) поширює свою дію на всю адміністративну службу і на всіх адміністративних службовців;

б) передбачає можливість визначення окремих питань проходження адміністративної служби в конкретних державних органах іншими законами за умови, що Закон «Про державну службу» є визначальним (ч. 4 ст. 5).

З огляду на це необхідним видається характеристика особливостей цього Закону у контексті елементу механізму правового регулювання державної служби.

Стосовно чинного Закону «Про державну службу» [10] слід зазначити, що, з одного боку, він є, певною мірою, правонаступником Законів «Про державну службу» 1993 і 2011 рр. [11; 12], а з іншого – докорінно відрізняється від них з переважної більшості питань, і, насамперед, підходом щодо всеохоплюючого регулювання питань державної служби. Аналіз чинного Закону дозволяє виокремити три основні групи його положень, які характеризуються тим, що ними: або уперше урегульовано питання державної служби; або змінено/удосконалено/оновлено питання державної служби; або питання державної служби більше ним не регулюються.

Йдеться про положення чинного Закону «Про державну службу», які стосуються:

державної служби, як публічної сфери, яка потребує відповідного механізму правового регулювання. Зокрема ним:

1) уперше:

а) визначено систему управління державною службою, яку становлять державні органи, вичерпний перелік яких передбачено ст. 12 Закону. Важливість цього положення полягає у тому, що органи управління державною службою є і суб'єктами, і об'єктами механізму правового регулювання державної служби. Водночас, дискусійність цього положення має прояв у саме наданні вичерпного переліку державних органів, які здійснюють управління державною службою, оскільки до нього не включено всі державні органи, правомочні здійснювати відповідні повноваження (більш детально про йдеться у підрозділі 3.1);

б) визначено окремі етапи проходження державної служби, які раніше регулювалися нормами трудового права: контракт про проходження державної служби (ст. 31-1), строкове призначення (ст. 34), переведення державних службовців (ст. 41), зміна істотних умов (ст. 43); час відпочинку (ст.ст. 56–60);

в) підстави дисциплінарної (ст.ст. 64–79) і матеріальної (ст.ст.80–82) відповідальності державних службовців та порядок притягнення державних службовців до них;

г) вичерпний перелік підстав припинення державної служби, що дає підстави стверджувати, що вона припиняється тільки за визначеними підставами (ст.ст.83–88-1);

2) змінено/удосконалено/оновлено:

а) підхід щодо визначення основоположних понять: «державна служба» і «державний службовець». Якщо у Законі 1993 р. визначення поняття «державний службовець» надавалося через визначення поняття «державна служба», що було порушенням юридичної техніки, оскільки допускало довільне трактування цього поняття, то у чинному Законі окремо надано визначення обох понять [10, ст. 1]; значно розширено перелік термінів, які ним визначаються [10, ст. 2], що позитивно впливає на їх правозастосування і правореалізацію;

б) перелік принципів державної служби шляхом їх оновлення: верховенство права, патріотизм, ефективність, рівний доступ до державної служби, політична неупередженість, прозорість, стабільність. Це має надзвичайно важливе значення для механізму правового регулювання державної служби, оскільки принципи державної служби є засадничими основами для запровадження принципів етапів проходження державної служби (напр., конкурсу, підготовки державних службовців, службової кар'єри тощо);

в) категорії посад державної служби шляхом: визнання критеріями їхньої класифікації «порядку призначення; характеру та обсягу повноважень, закріплених за посадою; змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення; ступеня посадової відповідальності; необхідного рівня професійної компетентності державних службовців»; виокремлення категорій «А», «Б», «В»

і підкатегорій посад; зменшення категорій посад із семи – до трьох. Такий підхід надав можливість наблизити державну службу України до стандартів ЄС;

г) право на державну службу шляхом встановлення: «критеріїв, яким має відповідати особа; обставин, за наявності яких особа не може вступити на державну службу; особистісних характеристик, щодо яких недопустимими є будь-які форми дискримінації» [1, с. 197];

державних службовців, як об'єктів механізму правового регулювання державної служби. Зокрема:

1) уперше:

а) визначено сферу дії Закону шляхом переліку державних службовців, на яких його дія поширюється (ч. 2 ст. 3), і переліку осіб, на яких його дія не поширюється (ч. 3 ст. 1). Таким чином, Закон чітко (але не однозначно) окреслює межі діяльності осіб у державних органах, яка охоплюється Законом, що рівнозначно визнанню приналежності цієї діяльності до адміністративної служби. У Законі «Про державну службу» 1993 р. такого положення не було, а визначення меж діяльності, на яку поширювалася його дії здійснювалося, переважно, через визначення критеріїв поняття «державна служба»;

б) визнано політичну неупередженість складовою правового статусу державного службовця. Це положення є логічним продовженням принципу політичної неупередженості державної служби, який знайшов своє відображення у всіх етапах проходження державної служби: вступу на державну службу, її проходження і припинення;

в) встановлено процедуру захисту державним службовцем свого права на державну службу «у разі порушення наданих йому прав або виникнення перешкод в реалізації таких прав». Стосовно останнього слід звернути увагу на те, що, «у цьому разі, права державного службовця не порушуються, однак мають місце перешкоди щодо реалізації ним цих прав»;

г) встановлено загальні вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу (ст. 20) (яких не було передбачено у попередньому Законі 1993

р.) на відповідні категорії посад, що дозволяє забезпечити однаковість підходів до кандидатів на відповідні посади;

2) більше не передбачається а) відставка державного службовця. Слід зазначити, що поряд із позитивними моментами чинного Закону, у ньому є і певні прогалини у порівнянні із Законом 1993 р. Як видається, саме такою прогалиною є відмова законодавця від відставки державного службовця як підстави припинення державної служби, що, як видається, є обмеженням права державного службовця на свою точку зору щодо його ставлення до певних процесів чи дій державного органу, оскільки відставка – це принципова незгода державного службовця з рішенням державного органу чи посадової особи, примушування його до виконання рішення вищеназваних осіб, які суперечать чинному законодавству тощо. Таким чином, припиняючи державну службу на загальних підставах державний службовець не може виразити своє негативне ставлення до певних процесів щодо діяльності або державного органу, або посадової особи, як це було передбачено у Законі «Про державну службу» 1993 р.;

нормативно-правових актів як основного елементу механізму правового регулювання державної служби. Зокрема, уперше визначено засади правового регулювання державної служби, яке здійснюється сукупністю відповідних нормативно-правових актів (ст. 5). Цінність цього положення полягає у тому, що воно передбачає: а) регулювання окремих елементів досліджуваного механізму на рівні закону; б) перелік видів нормативно-правових актів державних органів (перелік яких є неповний, про що йдеться у наступному розділі дослідження) з питань державної служби; в) особливості поширення його дії на інші види державної служби: «регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом»; г) взаємодію із законодавством про працю: «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом»; д) особливості регулювання державної служби в системі правосуддя: «визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів».

актів правозастосування як основного елемента механізму правового регулювання державної служби. Зокрема, уперше введено в нормативний обіг поняття «акт про призначення на посаду» (ст. 33), тобто індивідуальний адміністративний акт, з яким пов'язано виникнення, змінення і припинення службових відносин. Слід зазначити, що регулювання основним Законом про державну службу питання акту про призначення на посаду є таким, що відповідає основним вимогам адаптації державної служби до стандартів ЄС у контексті зменшення частки норм приватних галузей права щодо регулювання державної служби як публічно-правового явища. Зміст правового регулювання акта про призначення на посаду має прояв у тому, що статтею визначено як обов'язкові, так і можливі його реквізити.

Окрім Закону «Про державну службу», деякі питання державної служби регулюються іншими законами, предметом регулювання яких є інші суспільні відносини, серед яких має місце і державна служба, тобто ці закони є дотичними до державної служби. До них слід віднести Закони, які стосуються:

загальнотеоретичних питань державної служби: 1) КАС України, в якому уперше законодавчо надано визначення поняття «публічна служба», яке є досить неоднозначним [14, п. 14 ч. 1 ст. 4], про що уже йшлося у наукових доробках учених-адміністративістів, і заявлена позиція яких заслуговує на підтримку та її використання у цьому дослідженні [4, с. 56–57; 5, с. 45]. Окрім цього, в ньому передбачено, що справи щодо «спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» (п. 2 ч. 1 ст. 19) і «спорів щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних ... та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади ...» (п. 9 ч. 1 ст. 19) належать до юрисдикції адміністративних судів. Слід зазначити, що ці положення мають важливе значення для державної служби, особливо у контексті ст. 11 Закону «Про державну службу», яка уперше передбачає право державного службовця на захист права на державну службу як в адміністративному, так і у судовому порядку; 2) «Про запобігання корупції» [15], який передбачає визначення ряду понять, що використовуються як у цьому

Законі, так і, насамперед, у Законі «Про державну службу», зокрема: «близькі особи», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування». Слід зазначити, що окремі із названих понять потребують уточнення і конкретизації, яку передбачено в інших законах – кодексах; 3) кодекси: визначаються такі поняття, як «спільне проживання», «спільний побут», «взаємні права та обов'язки», «спільне проживання без шлюбу» (ЦК України [16, ст. 68]), «члени сім'ї та родичі» (СК України [17, ст.ст. 1, 9]), «близькі родичі та члени сім'ї» (КПК України [18, п. 1 ч. 1 ст. 3]), які мають безпосереднє відношення до питання урегулювання конфлікту інтересів державними службовцями при проходженні ними державної служби;

питання управління державною службою: 1) «Про Кабінет Міністрів України» [19]: визначає правовий статус КМУ, у т.ч. як органу, на який покладається «проведення єдиної державної політики у сфері державної служби», і який наділено певними повноваженнями у сфері державної служби (більш детально це питання досліджується у підрозділі 3.1); 2) «Про центральні органи виконавчої влади» [20], в якому уперше було віднесено НАДС до спеціальних ЦОВВ, тобто визнано центральним органом, що здійснює функціональне управління у сфері державної служби (більш детально це питання досліджується у підрозділі 3.1). Окрім цього, важливо звернути увагу на те, що у названому Законі йдеться про: а) повноваження міністра щодо спрямування та координації діяльності НАДС; б) статус державного секретаря міністерства як вищої посадової особи з числа державних службовців міністерства;

окремих питань проходження державної служби: 1) «Про запобігання корупції» [15], який передбачає: а) перелік обмежень для осіб, що виконують функції держави, до яких належать державні службовці, і порушення яких є визнанням здійснення ними адміністративних порушень, пов'язаних з корупцією; б) порядок запобігання та урегулювання конфлікту інтересів; в) правила етичної поведінки; г) порядок подання декларації; 2) «Про очищення влади» [21], який визначає поняття «очищення влади (люстрація)», встановлює

два види заборон стосовно окремих фізичних осіб щодо обіймання ними певних посад (окрім виборних) в органах державної влади, строки цих заборон; 3) «Про громадянство» [22], який визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, що безпосередньо пов'язано зі статусом державного службовця; 4) «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [23], який визначає, що під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації (пряма, непряма, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації, утиск); 5) «Про вищу освіту» [24], який регулює питання вищої освіти, наявність якої є невід'ємною вимогою як для вступу на державну службу, так і її проходження; 6) «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [25], який регулює питання української мови як державної, володіння якою є одним із основних обов'язків державного службовця. Окрім цього, на державного службовця покладається обов'язок «використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації» [10, п. 5 ч. 1 ст. 8];

проходження державної служби в системі правосуддя: особливість цієї групи законів полягає у тому, що ч. 4 ст. 5 Закону «Про державну службу» передбачає положення, відповідно до якого «особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів». У цьому разі йдеться про Закони: 1) «Про Конституційний Суд України» [65], який визначає основні засади проходження державної служби у його Секретаріаті; 2) «Про судоустрій і статус суддів» [27], в якому визначено: а) основні засади проходження державної служби у секретаріаті Вищої кваліфікаційної комісії суддів; б) основи правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя; в) основи правового статусу посадових осіб Державної судової адміністрації як державних службовців; г) основи правового статусу працівників Апарату Верховного Суду України і апарату суду як державних службовців;

3) «Про Вищу раду правосуддя» [28], який визначає: а) статус дисциплінарного інспектора (ч. 2 ст. 29-2), керівника служби дисциплінарних інспекторів (ст. 29-3) як державного службовця; б) особливості проведення конкурсу на зайняття посади керівника служби дисциплінарних інспекторів (ст. 29-4). Слід зазначити, що переважна більшість нормативно-правових актів, які регулюють питання проходження державної служби в системі правосуддя – це підзаконні нормативно-правові акти, які досліджуються у підрозділі 2.2;

юридичної відповідальності державних службовців: у контексті цієї групи законів йдеться тільки про кодекси, які регулюють адміністративну КУпАП [29] та кримінальну КК України [30] відповідальність державних службовців, оскільки підстави та порядок/провадження щодо матеріальної та адміністративної відповідальності регулюються відповідними статтями Закону «Про державну службу».

Спеціалізована служба. Для цього виду державної служби характерним є те, що вона регулюється двома групами законів:

1) загальні закони, які є дотичними до всіх видів державної служби і про які уже йшлося при характеристиці адміністративної служби [14–25];

2) окремі спеціальні закони, в яких встановлено особливості (вимоги до кандидатів на посади; її проходження; різні спеціальні звання; спеціальна дисциплінарна відповідальність тощо) цієї служби у кожному конкретному випадку, що дає підстави для виокремлення підвидів цього виду служби: а) митна служба [31]; б) дипломатична служба [32]; в) служба в Національній поліції [33–35]; г) служба в органах прокуратури [36]; д) служба у податкових органах [37]; ж) служба у Державній кримінально-виконавчій службі [38–39]; з) служба в органах цивільного захисту [40; 41]; і) служба в Державному бюро розслідувань [42]; к) служба в Національному антикорупційному бюро [43]; л) служба в Бюро економічної безпеки [44]. У контексті наведеного слід зазначити, що названий перелік підвидів спеціалізованої державної служби не є вичерпаним і він постійно доповнюється іншими підвидами.

Отже, окремий закон, який має свій предмет і методи правового регулювання, визначає окремий підвид спеціалізованої державної служби. Таким чином, на відміну від адміністративної служби, для спеціалізованої служби характерним є те, що законодавство про цей вид служби становить тільки сукупність законів, але не їхню систему, що свідчить про неможливість кодифікації законодавства про спеціалізовану державну службу, на відміну від адміністративної служби.

Особливості правового регулювання спеціалізованої служби шляхом законів мають прояв у тому, що:

а) на відміну від адміністративної служби відсутнім є єдиний визначальний закон про цей вид служби, який поширював би свою дію на всю сферу цієї служби;

б) Закон «Про державну службу» поширює свою дію на цей вид державної служби тільки у тій частині, яку не урегульовано спеціальним законом (зокрема, це має місце щодо дипломатичної служби);

в) вона не регулюється нормами трудового права;

г) окремі підвиди цього виду служби регулюються двома законами: спеціальним і відповідним дисциплінарним статутом (служба у: поліції, органах внутрішніх справ, цивільному захисті).

Мілітаризована служба. Перш ніж перейти до характеристики особливостей правового регулювання мілітаризованої служби, необхідно звернути увагу на назву цього виду, оскільки з цього серед вітчизняних науковців питання немає єдиної точки зору. Це стосується як назви цього виду служби та і її змісту, тобто її підвидів. Уперше такий вид, як мілітаризована служба та її підвиди було запропоновано Л. Білою-Тіуною [4; 5], що знайшло свій подальший розвиток у наступних наукових публікаціях [1–3], а критеріями її виокремлення є те, що: «а) основним завданням є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; б) суб'єктами служби є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) служба є пов'язаною з присвоєнням тільки військових звань; г) служба чітко і детально регламентована

чинним публічним законодавством; д) для служби є характерним надзвичайно високий рівень субординації; ж) служба пов'язана з носінням зброї»; з) спеціальна дисциплінарна відповідальність на підставі Дисциплінарного статуту ЗСУ; і) єдиний соціально-правовий захист військовослужбовців [5; с. 53].

Окремі науковців, виокремлюючи мілітаризовану службу, наповнюють її зміст іншими підвидами, беручи за основу такий критерій, як склад сектору безпеки і оборони України: СБУ, Управління держохорони, розвідувальні органи, МВС України, Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань [45, с. 196]. Як видається, використання названого критерію не дає повне уявлення про зміст мілітаризованої служби та не дозволяє чітко та однозначно виокремити їх, оскільки вони відрізняються між собою і званнями (військове і спеціальне), і проходженням служби, і соціально-правовим захистом, і покладеними на них завданнями.

Правове регулювання мілітаризованої служби, у порівнянні з іншими видами державної служби, характеризується тим, що слід виокремити три групи законів.

Загальні закони, які є дотичними до державної служби, у цілому, і мілітаризованої служби зокрема [15; 19–25], і які визначають питання щодо: запобігання корупції, управління у сфері збройних сил, громадянства України, протидії дискримінації, державної мови, вищої освіти тощо.

Загальні закони, які безпосередньо регулюють цей вид служби у цілому: «Про військовий обов'язок і військову службу» [46], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [47], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [48], військові статuti [49–52], «Про Збройні Сили України» [53]. Слід зазначити, що дія цих законів поширюється на всю

мілітаризовану службу, і ці закони визначають досить широкий обсяг основних питань цього виду служби, про що свідчать, власне, їхні назви.

Спеціальні закони, які регулюють окремі підвиди цього виду служби. Аналіз цих законів дає підстави для виокремлення таких підвидів: а) військова служба, основним завданням якої є захист Вітчизни [46–53]. Її особливістю є те, що вона за своїм «правовим регулюванням практично повністю ототожнюється із загальним законодавством про мілітаризовану державну службу і, таким чином, є найбільш предметно наближеним підвидом цієї служби» [2, с. 76]. Саме назву цього підвиду мілітаризованої служби окремі науковці [54; 55] визнають як назву виду державної служби – військова служба замість мілітаризована служба. Видається, що такий спрощений підхід до цього виду державної служби не певною мірою розкриває її змісту та сутності; б) військова служба правопорядку у ЗСУ – Законом «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [56]; в) прикордонна служба – Законом «Про Державну прикордонну службу України» [57]; г) служба спецзв'язку та захисту інформації – Законом «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [58]; д) служба в Національній гвардії – Законом «Про Національну гвардію України» [59]; ж) служба в органах безпеки – Законом «Про Службу безпеки України» [60]; з) служба в державній охороні – Законом «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [61]; і) служба в розвідувальних органах – Законом «Про розвідувальні органи України» [62]; к) служба в органах спецтранспорту – Законом «Про Державну спеціальну службу транспорту» [63]. Саме наявність спеціальних законів дає підстави для виокремлення підвидів цього виду державної служби. При цьому слід звернути увагу на те, що особливості військової проходження служби у названих підвидах мілітаризованої служби визначаються виключно указами Президента України, як Верховного Головнокомандувача ЗСУ, тобто вони визначаються таким підзаконним нормативно-правовим актом, як указ, про що більш детально йтиметься у наступному підрозділі.

На підставі вищенаведеного слід зазначити, що особливостями регулювання мілітаризованої служби через закони є те, що:

- 1) виокремлено закони трьох груп: а) загальні дотичні до питань державної служби у цілому; б) загальні, які регулюють всі підвиди мілітаризованої служби; в) спеціальні, які регулюють тільки підвиди мілітаризованої служби;
- 2) повністю відсутніми є норми трудового права;
- 3) норми Закону «Про державну службу» не поширюються на цей вид державної служби.

2.2. Підзаконні нормативно-правові акти у механізмі правового регулювання державної служби

Логічним продовженням попереднього розділу є дослідження системи підзаконних нормативно-правових актів як елемента механізму правового регулювання державної служби. Це питання має особливе значення з огляду на такі моменти:

по-перше, їхня частка в системі законодавства про державну службу є значно більшою, ніж законів [64];

по-друге, вони регулюють важливі питання державної служби, які варто було б урегулювати на рівні законів;

по-третє, вони являють собою певну сукупність, а не систему нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу і стосуються різних видів і підвидів державної служби;

по-четверте, значна частка цих актів стосуються службових процедур, переважна більшість яких потребує регулювання на рівні єдиного закону.

Слід зазначити, що цьому питання частково приділялася увага на рівні вітчизняних наукових доробок [1–9], водночас ряд питань державної служби потребують подальшого наукового пошуку, особливо у контексті механізму правового регулювання державної служби.

Як видається, їхню характеристику, у контексті цього дослідження, доцільно надати у залежності від трьох критеріїв (аналогічно характеристиці законів у попередньому розділі): 1) видів державної служби; 2) суб'єктів видання актів; 3) предметного спрямування актів.

Адміністративна служба. У попередньому підрозділі уже зазначалося, що чинний Закон «Про державну службу» суттєво зменшив обсяг питань державної служби, які раніше регулювалися підзаконними нормативно-правовими актами, надавши пріоритет саме закону, що має важливе значення для подальшого удосконалення державної служби як правового явища. Водночас, значна кількість питань державної служби залишаються у сфері визначення підзаконними нормативно-правовими актами, що потребує їхньої характеристики у контексті механізму правового регулювання державної служби. Виходячи із трьохкритерійного підходу, наведеного вище, видається за необхідне виокремити такі предметні спрямування підзаконних нормативно-правових актів (далі – НПА) за суб'єктами їх видання.

Адміністративна служба як сфера функціонування механізму правового регулювання. Це предметне спрямування є переважно характерним (хоча і не виключним) для двох основних суб'єктів управління державною службою: КМУ і НАДС. Саме КМУ як «вищий орган у системі органів виконавчої влади, на якого покладається завдання проведення єдиної державної політики у сфері державної служби» правомочний приймати відповідні постанови з інституційно-засадничих питань державної служби, зокрема щодо порядку створення таких суб'єктів управління у сфері державної служби, як 1) НАДС – «Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [65], і 2) Комісія з питань вищого корпусу державної служби – «Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» і «Порядок обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [66; 67]. Окрім наведеного, саме КМУ внесено зміни щодо структури територіальних органів НАДС шляхом

реорганізації: замість 27 територіальних органів НАДС – утворено 3 територіальні органи як юридичні особи публічного права НАДС: Центральне міжрегіональне управління, Західне міжрегіональне управління, Південно-Східне міжрегіональне управління [68].

Видається, що до цієї групи належать і такі загальні питання державної служби, віднесені до повноважень КМУ, як визначення: а) типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [69]; б) системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [70–72] тощо.

Слід зазначити, що окремі інституційно-засадничі питання відомчого характеру віднесено до повноважень і НАДС, як «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби», зокрема щодо: міжрегіональних управлінь НАДС – «Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі» [73] і питання щодо повноважень та функцій територіальних органів НАДС [74]. Стосовно останнього слід звернути увагу на те, що питання реорганізації територіальних органів НАДС виникли давно з огляду на те, що: по-перше, їх не передбачено в системі суб'єктів управління державною службою (ст. 12 Закону «Про державну службу»); по-друге, вони, переважно, дублюють повноваження або НАДС, або керівників державної служби у державному органі, або служби управління персоналом, практично не маючи, при цьому, власних повноважень. Вирішення цього питання передбачалося шляхом або ліквідації цих органів, або їхньої реорганізації, що і було здійснено у 2023 р. До цієї предметної групи також належать: «Типове положення про службу управління персоналом державного органу» [75]; «Типові правила внутрішнього службового розпорядку» [76]; «Загальні правила етичної поведінки державних службовців» [77]. Стосовно останнього акта слід звернути увагу на те, що, Загальні правила: по-перше містять цілий ряд положень, які є визначеними на рівні законів, тобто вони їх дублюють; по-друге,

порушення Загальних правил не може бути підставою для притягнення настання державних службовців до юридичної відповідальності, оскільки такою підставою є тільки положення, визначені виключно законами; по-третє, правомірним було б передбачити Загальні правила етичної поведінки державних службовців на рівні закону, що надало б можливість вирішити цілу низку питань державної служби.

Невід’ємними складовими цієї предметної групи питань є підзаконні нормативно-правові акти ЦОВВ, які регулюють питання державної служби (Мін’юст, Мінсоцполітики, НАЗК, Мінохорони), хоча ці органи і не передбачено ст. 12 Закону «Про державну службу» у переліку суб’єктів управління державною службою (більш детально це досліджується у підрозділі 3.1). Йдеться, зокрема про: а) державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» [78]; б) преміювання державних службовців [79]; в) перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків [80]; г) єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення [81] тощо.

Таким чином слід зазначити, що всі наведені вище підзаконні нормативно-правові акти мають, за своїм змістом, загальний характер для адміністративної служби, тобто вони поширюють свою дію на всю сфери цього виду служби. Водночас, як свідчить аналіз чинного законодавства про державну службу, мають місце і нормативно-правові акти, які стосуються тільки окремого підвиду адміністративної служби, тобто служби в групі окремих державних органів або в окремому державному органі. З урахуванням того, що адміністративна служба є досить різноаспектною, необхідність віднесення таких нормативно-правових актів до механізму правового регулювання державної служби видається цілком логічним та правомірним.

На особливу увагу заслуговують підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють питання державної служби в системі правосуддя, тобто у: Секретаріаті Конституційного Суду України, апаратах судів, секретаріаті Вищої ради правосуддя (тобто у групі окремих державних органів), і які приймаються

відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону «Про державну службу» та на виконання інших законів у системі правосуддя. Йдеться, зокрема про такі акти, як: 1) «Положення про Секретаріат Конституційного Суду України» [82] і «Регламент Конституційного Суду України» [83], які визначають окремі питання статусу державних службовців Секретаріату та особливості проходження ними служби; 2) «Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя» [84], яке визначає порядок її утворення та діяльності; 3) «Положення про апарат Верховного суду» [85], яке визначає порядок організації його роботи, правовий статус державних службовців апарату; 4) «Положення про секретаріат Вищої ради правосуддя» [86], в якому урегульовано питання правового статусу державних службовців секретаріату.

У разі, коли йдеться про службу в окремих державних органах, як підвиду адміністративної служби, слід звернутися до таких інституційно-засадничих актів, як указ/розпорядження/постанова:

1) Положення про Офіс Президента України [87], яке передбачає, що «державні службовці Офісу призначаються на посади і звільняються з посад Керівником Апарату Офісу Президента України», який також повноважний: «вирішувати відповідно до законодавства інші питання проходження ними державної служби в Офісі»; присвоювати ранги державним службовцям Офісу, заохочувати їх та притягувати до дисциплінарної відповідальності. При цьому слід звернути увагу на те, що має місце колізія: відповідно до ч. 1 ст. 91 Закону «Про державну службу» керівник апарату допоміжного органу, утвореного Президентом України, належить до категорії державних службовців. Натомість, відповідно до Положення про Офіс Президента України, він не належить до категорії державних службовців;

2) Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України [88], в якому встановлено, що «Керівник Апарату є державним службовцем і здійснює повноваження з питань державної служби та організації роботи державних службовців та інших працівників в Апараті Ради»;

3) Положення про Апарат Верховної Ради України [89], яке визначає, що на працівників апарату поширюється дія законодавства про державну службу;

4) Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України [90], відповідно до якого: а) державні службовці «Секретаріату несуть персональну відповідальність за виконання своїх обов'язків, визначених посадовими інструкціями, дотримання законодавства»; б) «припинення повноважень КМУ не є підставою для звільнення з посад державних службовців Секретаріату»; в) умови оплати праці державних службовців Секретаріату визначаються КМУ; г) «умови матеріально-побутового забезпечення, медичного та транспортного обслуговування державних службовців Секретаріату визначаються в установленому порядку відповідно до законодавства». Звертає на себе увагу те, що назване Положення: а) використовуючи словосполучення «державна служба» і «державний службовець», фактично не передбачає віднесення тих чи інших працівників Секретаріату до категорії державних службовців; б) фактичним керівником державної служби у Секретаріаті визначено Міністра КМУ (пп. 5, 7, 8 п. 6), що слідує із його повноважень, замість Державного секретаря КМУ у відповідності до п. 1 ч. 1 ст. 17 та абз. 4 п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону «Про державну службу», тобто має місце колізія правових норм закону і підзаконного нормативно-правового акта;

5) Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії [91], яке передбачає, що: а) керівник Секретаріату Комісії та його заступники призначаються на посади Головою Комісії та ним же і звільняються з посад відповідно до законодавства України про державну службу; б) на керівника Секретаріату Комісії покладається здійснення повноважень керівника державної служби з питань державної служби та організації роботи інших працівників Секретаріату Комісії; в) інші працівники Секретаріату Комісії є державними службовцями, окрім: працівників патронатної служби; працівників, які виконують функції з обслуговування; робітників, зайнятих обслуговуванням (робітників наскрізних професій).

На підставі викладеного слід зазначити, що підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють підвиди адміністративної служби: по-перше, мають, за своїм змістом, відомчо-функціональний характер; по-друге, їхня частка у регулюванні служби є переважаючою; по-третє, сферою їхньої дії є виключно або група державних органів (система правосуддя). або конкретний державний орган.

Державні службовці (як об'єкти механізму правового регулювання державної служби) і службові правовідносини (як основний елемент механізму правового регулювання державної служби), які безпосередньо пов'язані з проходженням державної служби. Наступним предметним спрямуванням нормативно-правових актів КМУ є два види елементів механізму правового регулювання, нерозривно пов'язаних між собою, що дозволяє їх об'єднати в одну предметну групу. Питання цієї предметної групи стосуються: як правового статусу державного службовця, так і юридичних фактів, з якими пов'язано:

1) виникнення службових правовідносин, зокрема порядку: а) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [92]; б) укладення контрактів про проходження державної служби [93]; в) проведення іспитів на рівень володіння державною мовою [94] тощо;

2) зміни службових правовідносин, зокрема щодо: стажування в державних органах [95]; рангів державних службовців та співвідношення між «рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» [96]; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [97] тощо); обчислення стажу державної служби [98]; відкликання державного службовця із щорічної відпустки [99]; відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки [100]; надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток [101]; оплати праці державних службовців на основі класифікації посад [102]. Як свідчить наведене, перелік питань, щодо яких КМУ повноважний приймати відповідні постанови, є досить

широкий на відміну від інституційно-засадничих питань державної служби, і стосується, практично, всіх питань проходження державної служби окрім припинення державної служби, тобто припинення службових правовідносин.

У контексті цієї предметної групи слід звернути увагу на те, що підзаконних нормативно-правових актів НАДС, які би безпосередньо її стосувалися, зокрема статусу державного службовця або службових правовідносин, практично немає. Водночас, цілий ряд його актів (які є комплексними, тобто водночас регулюють різні питання державної служби) є дотичними до правового статусу державного службовця [73–75], окрім Типових правил внутрішнього службового розпорядку [76]. Це свідчить про позитивну динаміку у законодавстві про державну службу, тобто про те, що більшість питань державної служби урегульовано або на рівні законів, або на рівні постанов КМУ.

До цієї предметної групи належать і підзаконні нормативно-правові акти Ради суддів України, Державної судової адміністрації і Вищої ради правосуддя, які регулюють статус державних службовців і особливості проходження державної служби в системі правосуддя, зокрема:

- 1) правил поведінки працівника суду: а) стандарти етичної поведінки; б) вимоги до поведінки в робочий і позаробочий час [103];
- 2) вимог до осіб, які претендують на зайняття посади керівника апарату апеляційного суду та його заступника [104];
- 3) проходження служби співробітниками Служби судової охорони: а) права, обов'язки, відповідальність; б) професійне навчання; в) прийняття на службу; г) укладення контракту про проходження служби; д) призначення на посаду, переміщення по службі; ж) спеціальні звання, атестування, відрядження відпустки; з) звільнення зі служби, припинення контракту [105].

Службові процедури як сфера дії процедурних норм. На окрему увагу заслуговують службові процедури у державній службі, які є можливими тільки за умови дії відповідних правових норм – процедурних норм. Як свідчить аналіз підзаконних нормативно-правових актів щодо державної служби, переважна

більшість із них включає саме процедурні норми, які регулюють відповідні етапи проходження державної служби. При цьому слід виокремити такі нормативно-правові акти КМУ, які, практично, містять тільки процедурні норми (тобто, за своїм змістом, є процедурними актами): «Порядок обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [67], «Порядок прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [71], «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [39], «Порядок стажування державних службовців» [92], «Порядок присвоєння рангів державних службовців» [96], «Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [97] тощо. Наведене свідчить про те, що переважаюча частка питань службових процедур регулюється на рівні підзаконних нормативно-правових актів, якими є відповідні постанови КМУ. Видається, що такий підхід у регулюванні службових процедур потребує переосмислення та оновлення у контексті надання пріоритету нормам закону, і таким законом може бути або Закон «Про процедури у державній службі», або Закон «Про службові процедури».

Ряд підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються НАДС, містять процедурні норми, що стосуються державної служби, зокрема:

1) Типові правила внутрішнього службового розпорядку [76] щодо порядку: а) повідомлення державним службовцем про свою відсутність; б) доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань; в) прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем тощо;

2) Порядок зв'язки переліку осіб, «уповноважених на виконання функцій держави, 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» щодо механізму проведення звірки між НАДС і Мін'юстом.

Перелік підзаконних нормативних актів, які містять процедурні норми, був би неповним без звернення до актів окремих ЦОВВ, які стосуються державної служби. Як видається, такими є акти, які:

стосуються тільки державної служби, зокрема наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)», в якому передбачено порядок визначення розміру премії та її нарахування. У контексті цього виду нормативно-правових актів важливо також звернутися до актів, які стосуються особливостей проходження державної служби в системі правосуддя і містять процедурні норми. Йдеться, зокрема, про рішення Вищої ради правосуддя «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя» [84], сама назва якого свідчить про його приналежність до цієї групи, і який визначає порядок формування і діяльності Комісії. При цьому важливо звернути увагу на те, що, як свідчить порівняльно-правовий аналіз цього Положення із Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, у переважній більшості питань ці акти передбачають однакові нормативні положення;

стосуються, у тому числі, і державної служби, зокрема накази/рішення: а) Мін'юсту «Про затвердження Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» [78], в якому визначено порядок формування та введення Реєстру та надання інформації з Реєстру; б) НАЗК «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» [81], в якому визначено порядок формування, ведення Єдиного державного реєстру та надання відомостей з нього.

Отже, правове регулювання адміністративної служби підзаконним нормативно-правовими актами характеризується тим, що:

1) мають місце підзаконні нормативні акти загального характеру, які регулюють всі підвиди цієї служби, а основними предметними спрямуваннями цих актів є: а) адміністративна служба як сфера функціонування механізму правового регулювання; б) державні службовці (як об'єкти механізму правового регулювання державної служби) і службові правовідносини (як основний елемент механізму правового регулювання державної служби), які безпосередньо пов'язані з проходженням державної служби; в) службові процедури як сфера дії процедурних норм;

2) суб'єктами видання загальних підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну службу є державні органи, яких не передбачено у системі органів управління державною службою (ст. 12 Закону «Про державну службу»);

3) є необхідність надання пріоритету закону у регулюванні службових процедур цього виду державної служби шляхом прийняття Закону «Про службові процедури» або «Про процедури у державній службі».

Спеціалізована служба. Спеціалізовану службу, як вид державної служби, становлять підвиди, які характеризуються: а) наявністю власної нормативно-правової бази, у т.ч. і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання особливостей як вступу на службу, так і її проходження; б) відсутністю загальних підзаконних нормативно-правових актів, які б поширювали свою дію на всі підвиди цієї служби; в) різноаспектним підходом щодо регулювання підвиду цієї служби підзаконними нормативно-правовими актами: від значної кількості актів (ДБР, дипломатична служба, служба в поліції) – до мінімальної (служба в: системі прокуратури, податкових органах, митних органах).

Звертає на себе увагу той факт, що одним із небагатьох нормативно-правових актів, який поширює свою дію на декілька підвидів спеціалізованої служби, є Постанова КМУ «Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей» [106], яка

стосується військової (вид державної служби) служби, митної служби і служби в МВС. Таким чином, цю Постанову не можна вважати підзаконним нормативно-правовим актом загального характеру для спеціалізованої служби, оскільки вона стосується тільки двох її підвидів: митної служби і служби у МВС.

Стосовно характеристики нормативно-правових актів спеціального характеру слід акцентувати увагу на такі підвиди:

1) дипломатична служба, яка серед інших підвидів спеціалізованої служби характеризується тим, що на неї значною мірою поширює свою дію Закон «Про державну службу», зокрема у тій частині, яку не урегульовано Законом «Про дипломатичну службу». Стосовно підзаконних нормативно-правових актів щодо цього підвиду, видається, що слід виокремити акти:

а) які регулюють інституційно-засадничі або загальні питання дипломатичної служби і є дотичними до статусу дипломатичних службовців і проходження ними служби, зокрема укази/постанови: «Про Консульський статут України» [107], який визначає статус консульської установи та працівників, які у ній працюють (у т.ч. і дипломатичних службовців); «Про дипломатичний та службовий паспорти України» [108], який передбачає дипломатичний паспорт як основний документ, що посвідчує особу дипломатичного службовця, і надає йому право виїзду за кордон; «Про Положення про закордонні дипломатичні установи України» [109], який визначає їхній статус як органу, в якому здійснюється діяльність дипломатичних службовців; «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ» [110], який визначає статус МЗС як суб'єкта управління дипломатичною службою; «Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України» [111], який визначає їхній статус на території України, як інституцію, в якій здійснюють свою діяльність дипломатичні службовці. Як правило, наведені акти передбачають або декілька положень [107; 108], або ряд положень [109; 110] про дипломатичну службу серед інших основних питань, які є предметом їхнього регулювання;

б) які безпосередньо регулюють питання дипломатичної служби, зокрема накази МЗС: «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» [112], в якому визначено «основні організаційні засади та процедуру здійснення ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби»; «Про затвердження Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби» [113], в якому передбачено невичерпний перелік функцій, які здійснюють працівники органів дипломатичної служби, і які належать до їх обслуговуючого персоналу, тобто назване Положення здійснює розмежування між дипломатичними службовцями та обслуговуючим персоналом. діяльність яких регулюється трудовим правом;

2) служба у митних органах, для якої характерним є те, що на неї, у ряді питань, поширюється дія Закону «Про державну службу». Стосовно підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання проходження митної служби та статусу митних службовців, слід зазначити, що їхня кількість є достатньо незначною, що є результатом її регулювання Митним кодексом України, яким передбачено переважну більшість питань митної служби. Водночас, до підзаконних нормативно-правових актів слід віднести: а) уже згадувану вище Комплексну програму забезпечення житлом [106]; б) Положення про державну митну службу [114], яке визначає статус Держмитслужби як «ЦОВВ, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи», що знаходить свій прояв у службових повноваженнях службовців митних органів; в) Порядок проведення атестації посадових осіб митної служби [115], який визначає засади організації та проведення атестації посадових осіб митної служби з метою визначення рівня їх професійної компетентності та відповідності займаній посаді;

3) служба у податкових органах: характерним є те, що її правове регулювання здійснюється Податковим кодексом України, що, як і у попередньому підвиді, зводить до мінімуму кількість підзаконних нормативно-

правових актів щодо неї, зокрема такими є: а) Положення про Державну податкову службу [114], яке визначає ДПС центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовано на «реалізацію державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», що має прояв у службових повноваженнях службовців податкових органів; б) Положення про спеціальні звання посадових осіб податкових органів [116], в якому визначено їх перелік у залежності від посади і порядок їх присвоєння;

4) служба у Національній поліції: для характерною є значна кількість підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання статусу поліцейських та проходження ними служби у поліції, аналіз яких дає підстави виокремити такі основні питання їхнього регулювання:

а) загальні питання: Порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції [117] щодо визначення підстав і порядку підготовки наказів; Порядок присвоєння спеціальних звань поліції та позбавлення спеціальних звань [118], який визначає умови присвоєння спеціальних звань та їх позбавлення, перелік необхідних документів та строки їх подання; Порядок формування та ведення особових справ поліцейських [119]; Правила носіння однострою поліцейських [120], які визначають «порядок та умови використання предметів однострою, розміщення на ньому державних нагород, відомчих заохочувальних відзнак, знаків розрізнення та нагрудного знака поліцейськими». При цьому слід звернути увагу на те, що попри те, що основні засади названих вище питань визначено Законом «Про Національну поліцію», їхня конкретизація потребує додаткових підзаконних нормативно-правових актів, які, переважно, містять процесуальні норми, тобто передбачають відповідні процедури;

б) вступ на службу: Порядок психофізіологічного обстеження кандидатів на службу в поліції [121], «який визначає вимоги до кандидатів на службу в поліції щодо їх придатності за індивідуальними психофізіологічними особливостями та організаційні засади проведення професійного

психофізіологічного відбору (психофізіологічного обстеження); Порядок обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції» [121]; Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади [122], який визначає умови і порядок конкурсу або зайняття вакантної посади; Порядок укладення контракту про проходження служби в поліції [123], в якому визначено процедуру укладення контракту. Аналіз наведених у цьому пункті нормативно-правових актів свідчить про те, що всі вони, за своїм змістом, містять процедурні норми;

в) проходження служби: Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських [124], яка «визначає порядок атестування поліцейських з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри»; Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції [125], в якому урегульовано порядок і умови проходження первинної професійної підготовки; Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України [126], в якому визначено: призначення службового розслідування; відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків; перелік осіб, які беруть участь у розслідуванні; проведення службового розслідування; прийняття рішення. Як свідчать наведені акти, всі вони за своїм змістом, є процедурними нормативними актами;

5) служба в системі прокуратури: характерним є те, що переважна більшість питань проходження служби в системі прокуратури регулюється Законом «Про прокуратуру», а частка підзаконних нормативно-правових актів є незначною, зокрема такими є: Порядок проходження прокурорами атестації [127], в якому визначено предмет атестації, її етапи та порядок проведення; Порядок складення Присяги прокурора [128], який передбачає процедуру складення Присяги та її оформлення; Положення про відомчі заохочувальні

відзнаки прокуратури [129], яке визначає види відомих заохочувальних відзнак, підстави та порядок представлення до відзнаки, порядок їх вручення та носіння;

6) служба у Державній кримінально-виконавчій службі: характеризується незначною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, які, за своїм змістом, є процедурними, і стосуються окремих питань вступу на службу та її проходження, зокрема: Порядок складення Присяги «особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» [130]; Порядок присвоєння спеціальних звань особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та позбавлення спеціальних звань [131], в якому встановлено перелік спеціальних звань, строки вислуги, процедуру їх присвоєння; Порядок носіння і зберігання зброї та спеціальних засобів індивідуального захисту особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби [132], в якому визначено умови отримання відповідного дозволу та підстави припинення такого права, порядок її носіння і зберігання;

7) служба в Державному бюро розслідувань: Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань [133], яке визначає загальні питання проходження служби; права, обов'язки та відповідальність службовців; прийняття на службу, укладення контракту і призначення на посаду; оцінювання діяльності і підвищення кваліфікації; звільнення зі служби; Порядок присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань та їх співвідношення з іншими спеціальними, а також військовими званнями і класними чинами [134], в якому передбачено перелік спеціальних звань і строки вислуги, процедура їх присвоєння; Перелік посад у центральному апараті Державного бюро розслідувань, що підлягають заміщенню особами рядового та начальницького складу, граничних спеціальних звань за цими посадами [135], в якому визначено ієрархічний перелік посад і граничні спеціальні звання за ними. Як свідчить аналіз наведених нормативних актів, ними регулюється найбільший

обсяг питань щодо служби в ДБР у порівнянні з іншими підвидами спеціалізованої служби.

Отже, регулювання спеціалізованої служби підзаконними нормативно-правовими актами характеризується тим, що його особливості мають прояв у регулюванні підвидів цього виду служби:

1) правове регулювання підвиду спеціалізованої служби на рівні кодексу зводить до мінімуму регулювання його питань підзаконними нормативно-правовими актами (служба у митних і податкових органах);

2) має місце широкий діапазон питань служби, які регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, у залежності від підвиду служби: від переважної більшості питань щодо вступу на службу та її проходження служби (ДБР, дипломатична служба, служба в ДБР і Нацполіції) – до окремих питань (служба в системі прокуратури, податкових і митних органах);

3) переважна більшість підзаконних нормативно-правових актів незалежно від підвиду служби, за своїм змістом, є процедурними актами.

Мілітаризована служба. Аналіз законодавства про мілітаризовану службу дає підстави виокремити дві групи підзаконних нормативно-правових актів щодо цього виду служби:

загальні, які стосуються всіх підвидів цієї служби: Укази Президента України, які потребую подальшого затвердження відповідним законом: «Про загальну мобілізацію», який затверджено Законом «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію» від 03.03.2022 р. [136]; «Про введення воєнного стану в Україні»; Постанови КМУ: «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів» [137], «Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період» [138] тощо; накази Міноборони України.

спеціальні, які стосуються окремих підвидів цієї служби. Стосовно цієї групи нормативно-правових актів слід зазначити, що: по-перше, суб'єктом видання є Президент України; по-друге, акт має форму указу; по-третє,

предметом регулювання є проходження: а) військової служби і військової служби правопорядку у ЗСУ – Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України [139] і Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України [140]; б) прикордонної служби – Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України [141]; в) служби спецзв'язку та захисту інформації – Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України [142]; г) служби в Національній гвардії – Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України [143]; д) служби в органах безпеки – Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України [144]; ж) службу в державній охороні – Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України [145]; з) службу в розвідувальних органах – Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки України [146].

Отже, регулювання мілітаризованої служби підзаконним нормативно-правовими актами характеризується тим, що:

- 1) мають місце як загальні акти, що регулюють всі підвиди мілітаризованої служби, так і спеціальні акти, що регулюють конкретний її підвид;
- 2) переважна більшість актів має форму указу і суб'єктом його видання є Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗСУ;
- 3) переважна більшість актів є, за своїм змістом, абсолютно процедурними або переважно процедурними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628.
2. Біла-Тіунова Л.Р., Стець О.М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
3. Біла-Тіунова Л.Р. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред. акад. С. Ківалова, проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с. С. 195-272.
4. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
5. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 449 с.
6. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
7. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 200 с.
8. Стець О.М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 436 с.
9. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 444 с.
10. Про державну службу: Закон України від 16.12.2015 р. № 3723-XII. Дата оновлення: 04.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
11. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (втратив чинність).
12. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text> (втратив чинність).

13. Пустовіт О.А. Пріоритетність закону у механізмові правового регулювання державної служби в Україні. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 451-459.

14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.06.2005 р. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 21.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

16. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. Дата оновлення: 02.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

17. Сімейний кодекс України від 10.01.2022 р. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. 29.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

20. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення: 30.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

21. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

22. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. Дата оновлення: 20.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

23. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. Дата оновлення: 30.05.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

24. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. Дата оновлення: 29.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

25. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

26. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. Дата оновлення: 20.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

27. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 19.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

28. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. Дата оновлення: 15.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

29. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 09.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

30. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. 09.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

31. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. 31.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

32. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

33. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: 16.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

34. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Закон України від 22.02.2006 р. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

35. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

36. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 20.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

37. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

38. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. Дата оновлення: 08.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

39. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. Дата оновлення: 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> . Дата звернення: 25.11.2021 р.

40. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. Дата оновлення: 19.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

41. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 05.03.2009 р. Дата оновлення: 27.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

42. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. Дата оновлення: 30.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

43. Про Національне антикорупційне бюро: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 10.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

44. Про Бюро економічної безпеки: Закон України від 28.01.2021 р. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

45. Столбовий В. Мілітаризовані формування як особливі суб'єкти службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 195–199.

46. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 20.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

47. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: від 20.12.1991 р. Дата оновлення: 01.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024)

48. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. Дата оновлення: 20.11.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

49. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 21.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

50. Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 18.07.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

51. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 09.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

52. Про Стройовий статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 10.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

53. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 20.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

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

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

56. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. Дата оновлення: 27.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

57. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. Дата оновлення: 20.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

58. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. Дата оновлення: 28.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

59. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. Дата оновлення: 27.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

60. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 13.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

61. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 р. Дата оновлення: 17.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

62. Про розвідку: Закон України від 17.09.2020 р. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

63. Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 05.02.2004 р. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

64. Пустовіт О.А. Окремі аспекти законодавства про механізм правового регулювання державної служби в Україні. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 431-439.

65. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення: 14.09.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

66. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.07.2023 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024)

67. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 03.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

68. Питання функціонування територіальних органів Національного агентства з питань державної служби: Постанова КМУ від 07.04.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/316-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

69. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова КМУ від 22.07.2016 р. Дата оновлення: 08.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

70. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих держаних адміністрацій, їх перших

заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова КМУ від 06.02.2019 р. Дата оновлення: 03.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

71. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»: Постанова КМУ від 29.07.2009 р. Дата оновлення: 21.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

72. Деякі питання організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 15.09.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

73. 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 04.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0600-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

74. Деякі питання територіальних органів НАДС щодо повноважень та функцій: наказ НАДС від 08.09.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0142859-23#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

75. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення: 27.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

76. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення: 27.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

77. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 05.08.2016 р. Дата оновлення: 11.04.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-21#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

78. Про затвердження Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»: наказ Мін'юсту від 16.10.2014 р. Дата оновлення: 31.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1280-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

79. Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів): наказ Мінсоцполітики від 13.06.2016 р. Дата оновлення: 03.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

80. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення НАЗК від 06.11.2023 р. Дата оновлення: 01.01.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1966-23#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

81. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Рішення НАЗК від 09.02.2018 р. Дата оновлення: 15.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

82. Про Положення про Секретаріат Конституційного Суду України: Постанова КМУ від 11.04.2019 р. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/179> (дата звернення: 10.11.2024).

83. Про Регламент Конституційного Суду України: Постанова КСУ від 22.02.2018 р. Дата оновлення: 09.04.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

84. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя: Рішення Вищої ради правосуддя від

18.05.2017 р. Дата оновлення: 24.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1172910-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

85. Про затвердження Положення про апарат Верховного суду, структури і штатного розпису апарату Верховного Суду: Постанова Пленуму ВСУ від 30.11.2017 р. Дата оновлення: 12.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006780-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

86. Про затвердження Положення про секретаріат Вищої ради правосуддя: Рішення Вищої ради правосуддя від 23.03.2017 р. Дата оновлення: 05.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr579910-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

87. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 р. Дата оновлення: 12.02.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

88. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. Дата оновлення: 26.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#n29>. (дата звернення: 10.11.2024).

89. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови ВРУ від 25.08.2011 р. Дата оновлення: 07.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

90. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 12.08.2009 р. Дата оновлення: 30.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

91. Про Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії: Постанова ЦВК від 01.10.2020 р. Дата оновлення: 08.07.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0328359-20#n10> (дата звернення: 10.11.2024).

92. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 14.04.2022

р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

93. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова КМУ від 17.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

94. Про затвердження Порядку проведення іспитів на рівень володіння державною мовою: Постанова КМУ від 14.04.2021 р. Дата оновлення 04.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

95. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: Постанова КМУ від 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (дата звернення: 10.11.2024).

96. 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 20.04.2016 р. Дата оновлення 20.08.2024 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

97. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова КМУ від 23.08.2017 р. Дата оновлення 08.09.2023 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n11> (дата звернення: 10.11.2024).

98. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.03.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

99. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

100. 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. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

101. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова КМУ від 06.04.2016 р. Дата оновлення 04.03.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

102. Питання оплати державних службовців на основі класифікації посад у 2025 році: Постанова КМУ від 29.12.2023 р. Дата оновлення: 05.07.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

103. Про затвердження Правил поведінки працівника суду: Рішення ради суддів України від 06.02.2009 р. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr033414-09#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

104. Про затвердження вимог до осіб, які претендують на зайняття посади керівника апарату апеляційного суду та його заступника: наказ ДСАУ від 15.08.2016 р. Дата оновлення: 26.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0167750-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

105. Про затвердження Положення про проходження служби співробітниками Служби судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя від 04.04.2019 р. Дата оновлення: 05.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1052910-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

106. Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей: Постанова КМУ від 29.11.1999 р. Дата оновлення: 16.05.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2166-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

107. Про Консульський статут України: Указ Президента України від 02.04.1994 р. Дата оновлення: 21.05.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

108. Про дипломатичний та службовий паспорти України: Указ Президента України від 12.05.2015 р. Дата оновлення: 14.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/2015#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

109. Про Положення про закордонні дипломатичні установи України: Указ Президента України від 15.03.2021 р. Дата оновлення: 15.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99/2021#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

110. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ: Постанова КМУ від 30.03.2016 р. Дата оновлення: 24.08.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

111. Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України: Постанова КМУ від 25.07.2002 р. Дата оновлення: 15.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1050-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

112. Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби: наказ МЗС України від 18.10.2018 р. Дата оновлення: 26.03.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1274-18#n14> (дата звернення: 10.11.2024).

113. Про затвердження Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби: наказ МЗС України від 11.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0134-19#n19> (дата звернення: 10.11.2024).

114. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова КМУ від 06.03.2019 р. Дата оновлення: 22.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

115. Про затвердження Порядку проведення атестації посадових осіб митної служби: Постанова КМУ від 25.12.2002 р. Дата оновлення: 18.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1984-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

116. Про спеціальні звання посадових осіб податкових органів: Постанова КМУ від 09.10.2020 р. Дата оновлення: 09.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/945-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

117. Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції: наказ МВС України від 23.11.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-16#n15> (дата звернення: 10.11.2024).

118. Про затвердження Порядку присвоєння спеціальних звань поліції та позбавлення спеціальних звань: наказ МВС України від 12.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0498-16#n14> (дата звернення: 10.11.2024).

119. Про затвердження Порядку формування та ведення особових справ поліцейських: наказ МВС України від 12.05.2016 р. Дата оновлення: 11.10.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-16#n13> (дата звернення: 10.11.2024).

120. Про затвердження Правил носіння однострою поліцейських: наказ МВС України від 19.08.2017 р. Дата оновлення: 10.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1122-17#n13> (дата звернення: 10.11.2024).

121. Про затвердження Порядку психофізіологічного обстеження кандидатів на службу в поліції та Порядку обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції: наказ МВС України від 17.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0037-16#n6> (дата звернення: 10.11.2024).

122. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: наказ МВС України від 25.12.2015 р. Дата оновлення: 09.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16#n4> (дата звернення: 10.11.2024).

123. Порядок укладення контракту про проходження служби в поліції: наказ МВС України від 03.02.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0191-17#n18> (дата звернення: 10.11.2024).

124. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: наказ МВС України від 17.11.2015 р. Дата оновлення: 18.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15#n15> (дата звернення: 10.11.2024)..

125. Про затвердження Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції: наказ МВС України від 16.02.2016 р. Дата оновлення: 01.11.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0576-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

126. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: наказ МВС України від 07.11.2018 р. Дата оновлення: 07.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n17> (дата звернення: 10.11.2024).

127. Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації: наказ Генеральної прокуратури України від 03.10.2019 р. Дата оновлення: 04.09.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

128. Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора: наказ Генеральної прокуратури України від 16.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0280905-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

129. Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0353905-21#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

130. Про затвердження Порядку складення Присяги особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Мін'юсту України від 14.05.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0702-24#n14> (дата звернення: 10.11.2024).

131. Про затвердження Порядку присвоєння спеціальних звань особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та позбавлення спеціальних звань: наказ Мін'юсту України від 22.11.2016 р. Дата оновлення: 26.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1511-16#n13> (дата звернення: 10.11.2024).

132. Про затвердження Порядку носіння і зберігання зброї та спеціальних засобів індивідуального захисту особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби: наказ Мін'юсту України від 28.04.2023 р. Дата оновлення: 28.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/406-2023-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.11.2024).

133. Про затвердження Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань: Постанова КМУ від 05.08.2020 р. Дата оновлення: 06.10.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

134. Питання присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань та їх співвідношення з іншими спеціальними, а також військовими званнями і класними чинами: Постанова КМУ від 27.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.11.2024).

135. Про затвердження Переліку посад у центральному апараті Державного бюро розслідувань, що підлягають заміщенню особами рядового та начальницького складу, граничних спеціальних звань за цими посадами: наказ ДБР від 26.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0047911-20#n11> (дата звернення: 10.11.2024).

136. Про загальну мобілізацію: Указ Президента України від 24.02.2022 р. (затверджений Законом «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію» від 03.03.2022 р.). Дата оновлення: 10.11.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

137. Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів: Постанова КМУ від

30.12.2022 р. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1487-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

138. Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період: Постанова КМУ від 16.05.2024 р. Дата оновлення: 04.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

139. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10.12.2008 р. Дата оновлення: 26.07.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

140. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України: Указ Президента України від 20.10.2012 р. Дата оновлення: 16.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618/2012#Text> . (дата звернення: 10.11.2024).

141. Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: Указ Президента України від 29.12.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

142. Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: від 31.07.2015 р. Дата оновлення: 25.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2015#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

143. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України: Указ Президента України від 10.08.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470/2012#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

144. Про внесення змін до Указу Президента України від 07.11.2001 р. № 1053 Дата оновлення: 24.10.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262/2007#Text> (дата звернення: 10.11.2024) (примітка автора: йдеться про

Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України).

145. Про Положення про проходження громадянами України військової служби за контрактом в Управлінні державної охорони України: Указ Президента України від 26.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33/2022#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

146. Про Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки України: від 30.12.2021 р. Дата оновлення: 04.07.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/690/2021#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

РОЗДІЛ 3

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Система суб'єктів та об'єктів механізму правового регулювання державної служби

Як уже зазначалося у підрозділі 1.2 цього дослідження, невід'ємним елементом механізму правового регулювання державної служби є суб'єкти управління державною службою, які становлять певну інституційно-статусну сукупність юридичних осіб і посадових осіб, наділених законодавчо визначеними повноваженнями та пов'язаних між собою відповідними організаційно-владними взаємозв'язками у сфері державної служби. У контексті цього дослідження на увагу заслуговують питання щодо розгляду цих суб'єктів саме як елементів певної, нормативно визначеної, системи у механізмі правового регулювання державної служби.

Важливо зазначити, що це питання характеризується двома аспектами: нормативним та доктринальним. Нормативний аспект має прояв у тому, що відповідно до Закону України «Про державну службу» [1] до системи таких органів належать: Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби і служба управління персоналом державного органу (ст.ст. 12–18). Попри те, що наведений перелік суб'єктів управління державною службою уперше є законодавчо визначеним, він, як видається, не є вичерпним (хоча ст. 12 Закону «Про державну службу», за своїм змістом, передбачає саме вичерпний перелік суб'єктів), що дає підстави зазначити, що є й інші суб'єкти, які також здійснюють функції правового регулювання державною службою з окремих, нормативно визначених, питань.

Перш ніж перейти до теоретичної характеристики особливостей та складу системи суб'єктів механізму правового регулювання державної служби, слід звернути увагу на ті наукові доробки, які є дотичними до досліджуваного питання і мають доктринальне значення для подальшого наукового пошуку. Йдеться, зокрема, про те, що окремі питання правового статусу Кабінету Міністрів України і НАДС досліджувалося у наукових працях Л. Білої-Тіунової [2–5], С. Ківалова [5], Ю. Даниленко [6] – як суб'єкта управління державною службою [5]; б) О. Стеця [7], І. Задой [8] – як суб'єкта державно-службових відносин. Окрім зазначених суб'єктів науковий пошук здійснювався і щодо правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, зокрема Р. Негари [9], керівника державної служби та служби управління персоналом [2–5; 6]. Отже, у названих вище наукових доробках йдеться про дослідження окремих питань правового статусу суб'єктів управління державною службою, визначених Законом «Про державну службу». Водночас, слід звернути увагу на те, що окрім зазначених суб'єктів, аналіз Закону «Про державну службу» дає підстави виокремити й інші суб'єкти, яких наділено відповідними положеннями щодо регулювання відповідних питань державної служби, що, у свою чергу, дає підстави для визнання їх елементами механізму правового регулювання державної служби. Таким чином, наведене дозволяє виокремити дві групи суб'єктів механізму правового регулювання державної служби, зокрема ті, що:

1) визначені Законом «Про державну службу». До цієї групи слід віднести: Кабінет Міністрів України, Комісію з питань вищого корпусу державної служби, керівника державної служби і службу управління персоналом. Важливо звернути увагу на те, що Закон не передбачає широкого тлумачення цього переліку, про що йшлося вище;

2) наділені нормативними актами певними повноваженнями щодо правового регулювання окремих питань державної служби. До цієї групи слід віднести: такі державні органи, як Верховна Рада України, Президент України, органи системи правосуддя, ЦОВВ і таке формування, як дисциплінарні комісії.

Як видається, характеристику вищеназваних органів, як елементів механізму правового регулювання державної служби, доцільно розпочати із органів і посадових осіб, яких віднесено до першої групи.

Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Характеризуючи КМУ як суб’єкт механізму правового регулювання державної служби (зокрема, як вищий орган «у системі органів виконавчої влади, на якого покладається завдання проведення єдиної державної політики у сфері державної служби» [1]), варто звернути увагу на те, що пп. 1 п. 1 ст. 12 Закону «Про державну службу» передбачає КМУ як елемент системи управління державною службою, але не передбачає його повноважень у цій сфері, оскільки вони визначені Законом «Про Кабінет Міністрів України» [10].

Аналіз відповідних положень названого Закону КМУ у сфері державної служби, дозволяє виокремити такі основні групи питань у сфері державної служби, зокрема щодо:

призначення «на посаду державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМУ, відповідно до законодавства про державну службу»; вжиття у «межах своїх повноважень заходів щодо заохочення» та прийняття відповідно до закону «рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: керівників ЦОВВ та їх заступників; інших посадових осіб, які призначаються на посаду КМУ; затвердження граничної чисельності працівників органів виконавчої влади» [10];

визначення умов оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектора економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських [10];

утворення, реорганізація і ліквідація міністерств та інших ЦОВВ як інституції, в яких здійснюється державна служба;

здійснення моніторингу за дотриманням законності у сфері державної служби, зокрема шляхом скасовування актів НАДС повністю чи в окремії частині, які не відповідають чинному законодавству.

Основним проявом реалізації повноважень КМУ у сфері державної служби є нормотворча діяльність, яка реалізується у формі постанов і розпоряджень цього органу, які, у свою чергу, слід виокремити за такими основними напрямками цього регулювання:

1) інституційно-засадничий: встановлення правового статусу суб'єктів управління у сфері державної служби (шляхом прийняття відповідних положень або порядків про: НАДС [11]; Комісію з питань вищого корпусу державної служби [12]; «обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [13]);

2) кваліфікаційно-компетенційний: встановлення єдиних вимог щодо державних службовців («типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [14]); «професійна підготовка державних службовців (система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [15; 16] тощо);

3) статусно-кар'єрний: визначення основних вимог щодо проходження державної служби: а) вступ на державну службу: конкурс на зайняття посад державної служби [17]; укладення контракту [18]; володіння державною мовою [19]; б) просування по службі: стажування у державних органах [20]; ранги державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями [21]; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [22] тощо; в) правове забезпечення режиму державної служби: обчислення стажу державної служби [23]; відкликання державного службовця із щорічної відпустки [24]; відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки [25]; надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток [26] тощо;

4) процедурно-проваджувальний: визначення порядків проведення/проходження/здійснення: конкурсу на заміщення вакантної посади

державної служби [17]; стажування державних службовців [20]; присвоєння рангів державних службовців [21]; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [22]; дисциплінарного провадження [27] тощо.

Особливістю КМУ як суб'єкта механізму правового регулювання державної служби є те, що це єдиний органи виконавчої влади, повноваження якого поширюються на всі види державної служби: 1) адміністративну (про що йшлося вище); 2) спеціалізовану, зокрема щодо: атестації осіб митних органів [28]; присвоєння спеціальних звань [29; 30]; проходження служби [31] тощо; 3) мілітаризовану, зокрема щодо: забезпечення житлом [32]; військової підготовки [33]; статусу військовослужбовців [34] тощо). Саме ця особливість відрізняє КМУ серед інших суб'єктів управління у сфері державної служби, зокрема НАДС.

Якщо КМУ здійснює, переважно, інституційно-засадниче та статусно-процедурне управління у сфері державної служби, то НАДС є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, тобто є ЦОВВ зі спеціальним статусом, хоча у чинному законодавстві [10; 11; 35] цього і не передбачено. Такий статус НАДС зумовлено наступним.

По-перше, НАДС хоча і передбачає у своїй назві поняття «агентство», за своїми повноваженнями і порядком їх визначення не відповідає тим критеріям, яких передбачено Законом «Про центральні органи виконавчої влади» [35] щодо такого виду ЦОВВ, як агентство. Йдеться про те, що агентством є центральний орган, «більшість функцій якого становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління». Проекціювання цього положення на функції та основні завдання НАДС свідчать про те, що на цей орган покладаються інші функції – функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, що є притаманним такому виду ЦОВВ, як «служба», а не «агентство».

По-друге, правовий статус НАДС визначено спеціальним законом – Законом «Про державну службу», який, власне визначає спеціальний правовий

статус цього органу, що відрізняє цей орган від інших ЦОВВ, правовий статус яких визначається Положеннями про конкретний орган. Таким чином, саме НАДС здійснює функціональне управління у сфері державної служби, що має прояв у його основних завданнях:

а) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби. Слід погодитися з позицією щодо того, що «одним із важливих напрямків реалізації завдань та виконання функцій державного органу, які покладаються на державного службовця, є підготовка пропозицій щодо формування державної політики. Так, 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 надає підстави віднести посади, яких 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» [2, с. 18]. У контексті цього дослідження завдання саме на НАДС покладається завдання щодо забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби;

б) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. При цьому важливо звернути увагу на те, що НАДС тільки приймає участь (тільки участь) у формуванні державної (тільки державної, а не місцево самоврядної), і не забезпечує її реалізації, як це має місце щодо державної служби. При цьому важливо звернути увагу на те, що повноваження НАДС поширюються не тільки на сферу державної служби, але й на сферу служби в органах місцевого самоврядування, яка не охоплюється поняттям «державна служба», і яка регламентується Законом «Про службу в

органах місцевого самоврядування» [36]. У контексті наведеного слід зазначити, що НАДС, таким чином, наділено повноваженнями функціонального управління у сфері публічної (а не державної) служби, яку становлять державна служба і служба в органах місцевого самоврядування. У цьому разі йдеться про трактування публічної служби у вузькому розумінні.

Слід зазначити, що НАДС здійснює свої повноваження як орган функціонального управління у сфері державної служби, переважно щодо державної адміністративної служби як виду державної служби. Не вдаючись до детальної характеристики цього виду державної служби, оскільки це питання було об'єктом наукових пошуків Л. Білої-Тіунової [2; 37; 38], С. Ківалова [5], Н. Панової [39] та ін. Зокрема, Н. Пановою цей вид державної служби системно досліджено у дисертації «Концепт державної адміністративної служби України» [39]. Отримані ними наукові положення щодо виокремлення державної адміністративної служби, як виду державної служби, є такими, що заслуговують на увагу, схвалення та використання їх, як теоретико-методологічного підґрунтя, у цьому дослідженні.

Заслуговує на увагу питання щодо взаємодії НАДС з державними органами з питань державної служби. Стосовно такої взаємодії з КМУ слід зазначити таке. НАДС є підпорядкованим, підзвітним та підконтрольним КМУ, що має прояв у такому: «узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення такого законодавства та внесення в установленому порядку проектів актів КМУ на розгляд КМУ; готує і подає КМУ пропозиції щодо стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; вносить в установленому порядку КМУ пропозиції щодо віднесення посад в органах місцевого самоврядування, що не є визначеними в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також нових посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад; надсилає у випадках, передбачених законом, до державних органів (їх територіальних органів) запити щодо перевірки відомостей стосовно претендентів на посади, призначення

(обрання) на які здійснюється КМУ, узагальнює отриману інформацію та подає її до Секретаріату КМУ» [10].

Окрім КМУ, якому НАДС підпорядковане і підконтрольне, воно взаємодіє і з іншими ЦОВВ, що має прояв, зокрема, у прийнятті спільних нормативно-правових актів з окремих питань державної служби, зокрема про: моніторинг стану здоров'я державних службовців [40; 41]; тестові питання [42] тощо.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія). Серед інших суб'єктів правового регулювання державної служби, Комісія є абсолютно новітнім суб'єктом, який раніше не передбачався законодавством про державну службу, і який є результатом здійснення реформи державної служби відповідно до міжнародних стандартів, що має своєю метою позитивно вплинути на: а) формування професійного і компетентного вищого корпусу державних службовців (державних службовців категорії «А»); б) реалізацію принципу політичної неупередженості державних службовців шляхом недопущення «політичного впливу на процес формування професійного вищого корпусу державних службовців»; в) оновлення вищого корпусу державних службовців.

Важливо акцентувати увагу на тому, що повноваження Комісії становлять два види повноважень.

1. Повноваження, якими раніше частково було наділено орган управління державною службою, яким відповідно до Закону «Про державну службу» (1993) [43] було Головне управління державної служби України (далі – Голодержслужба), і на який покладалося: «ведення обліку даних державних службовців першої-третьої категорії посад з використанням засобів сучасної комп'ютерної техніки; здійснення заходів щодо удосконалення механізму проведення конкурсного відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців першої-третьої категорії посад; подання Кабінетові Міністрів України висновків щодо претендентів на посаду керівника кадрового підрозділу центрального органу виконавчої влади, заступника голови-керівника апарату обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації» [44] тощо. У контексті повноважень Комісії як

правонаступниці, йдеться про: відбір кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців першої-третьої категорії посад; подання Кабінетові Міністрів України висновків «щодо претендентів на посаду керівника кадрового підрозділу центрального органу виконавчої влади».

2. Повноваження, яких раніше не було нормативно визначено за Головдержслужбою або за іншими державними органами. Аналіз цих повноважень дозволяє зазначити, що йдеться про три види.

А. Погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» [1, ст. 15]. Варто звернути увагу на те, що Комісія сама не розробляє (це покладається на НАДС) і сама не затверджує (це покладається на КМУ) типові вимоги, а тільки погоджує їх, тобто надає згоду на їх затвердження у встановленому порядку, яка має за мету об'єктивне оцінювання розроблених вимог з урахуванням необхідності забезпечення ефективного та об'єктивного відбору професійних кадрів державної служби. При цьому слід зазначити, що ані Закон «Про державну службу», ані Положення про Комісію [12] не передбачають наслідків відмови Комісії у погодженні нею розроблених НАДС типових вимог, а чинне законодавство чітко не визначає «погодження» Комісії обов'язковим елементом для затвердження КМУ типових вимог.

Б. Проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше 3 осіб [1, ст. 15]. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що первинна редакція цього положення передбачала, що Комісія вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо: «а) переможця конкурсу; б) другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду; в) кандидатур не більше 5 осіб» [1, ст. 14]. Як видається, затверджені зміни до ст. 14 Закону «Про державну службу» передбачають, що «Комісія вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше 3 осіб, а не переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата. Таким чином, суб'єкт призначення має право вибору

кандидата із 3 запропонованих Комісією кандидатур». Таким чином, «вирішення питання призначення на посаду конкретного кандидата залишається за суб'єктом призначення», а рішення Комісії має необов'язковий характер. Слід звернути увагу на те, що внесені зміни певною мірою звужують повноваження Комісії і надають їм більше характеру «рекомендації» (якої можна не дотримуватися), а не «пропозиції» (яку слід прийняти).

Робочим органом Комісії щодо конкурсу кандидатів є Комітет з відбору кандидатів на відповідну посаду, який «створюється з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єктові призначення пропозицій щодо кандидатур на такі посади». Комітет з відбору кандидатів: «а) вивчає результати проведеної секретаріатом Комісії перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»; б) «аналізує інформацію з відкритих джерел щодо кандидатів, які беруть участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»; в) «вносить на розгляд Комісії пропозиції щодо часу проведення окремих етапів конкурсу, змісту, часу вирішення ситуаційних завдань та їх кількості, доцільності їх презентації кандидатами, форм бланків для заповнення кандидатами персональних даних та розв'язання ситуаційного завдання»; г) «здійснює організацію запитів щодо думки професійного середовища про особу, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі»; д) «опрацьовує документи щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу у випадках, передбачених Законом «Про державну службу» [12].

В. Повноваження стосовно «здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження» [1, ст. 15]. Робочим органом у цьому разі є Комітет з дисциплінарних проваджень з розгляду відповідних питань, створення якого має за мету забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо здійснення

дисциплінарного провадження для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого державними службовцями, які займають посади категорії «А». Комітет з дисциплінарних проваджень «попередньо опрацьовує ініційоване суб'єктом призначення питання про відкриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», та вносить відповідні пропозиції Комісії для прийняття рішення». Комітет з дисциплінарних проваджень «після ухвалення рішення Комісією про відкриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А»: а) формує дисциплінарну справу; б) здійснює опрацювання відповідних матеріалів та підготовку пропозицій Комісії щодо наявності чи відсутності підстав для притягнення до відповідальності, ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А»; в) готує для розгляду та схвалення Комісією проект пропозицій суб'єктові призначення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження. Комітет з дисциплінарних проваджень попередньо опрацьовує пропозиції щодо дострокового звільнення з посади за ініціативи суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та готує зазначене питання для розгляду Комісією» [12].

Керівник державної служби. Закон «Про державну службу» уперше ввів в обіг службового законодавства поняття «керівник державної служби в державному органі» (далі – керівник державної служби) і включив його до переліку суб'єктів управління державною службою. Термінологічно визначено, що керівник державної служби являє собою посадову особу, яка «займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі» [1, ст. 2]. Таким чином, керівника державної служби характеризує наявність двох обов'язкових ознак: 1) він займає вищу посаду державної служби в державному органі. Важливо зазначити, що у

цьому разі йдеться не про вищу посаду у державному органі (напр., міністр, голова місцевої державної адміністрації тощо), тобто про вищу державну політичну посаду, а саме – про вищу посаду державної служби. Іншими словами, керівник державної служби – це найвища посада серед державних службовців у державному органі; 2) до його посадових обов’язків належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі. Недостатньо просто заміщати найвищу посаду державної служби, але й необхідно володіти певними службовими повноваженнями з питань державної служби, тобто щодо державних службовців та інших працівників у державному органі. Йдеться, зокрема, про такі повноваження, як: «планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організація проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечення прозорості та об’єктивності таких конкурсів відповідно до вимог Закону; планування службової кар’єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі; призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до Закону; укладення та розривання контрактів про проходження державної служби відповідно до Закону у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України» тощо.

Важливим є питання щодо визначення осіб, які належать до керівників державної служби. Аналіз чинного службового законодавства дає підстави зазначити, що такими особами є:

Державний секретар Секретаріату КМУ – у Секретаріату КМУ. Слід зазначити, що йдеться не про КМУ, а про Секретаріат КМУ, тобто робочий орган Уряду, який очолює Державний секретар. Відповідно до визначених повноважень Державний секретар здійснює керівництво Секретаріатом КМУ шляхом: призначення на посаду та звільнення з посади як державних службовців, так і інших працівників Секретаріату КМУ, за винятками, передбаченими законодавством про державну службу та трудовим

законодавством; призначення на посади та звільнення з посад «державних службовців, інших працівників патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство, що утворюються у складі Секретаріату КМУ, за поданням відповідно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство»; подання на затвердження КМУ структури Секретаріату КМУ; затвердження, за погодженням із ЦОВВ, «що забезпечує формування державної бюджетної політики, у межах бюджетних асигнувань, передбачених для забезпечення діяльності Секретаріату КМУ кошторис та штатний розпис Секретаріату КМУ, здійснює інші повноваження»;

державний секретар міністерства – у міністерстві. Слід мати на увазі, що оскільки Міністр, як керівник міністерства і, відповідно, член КМУ, займає державну політичну посаду і «не належить до категорії державних службовців, тому вищою посадовою особою, яка має статус державного службовця у міністерстві, є державний секретар міністерства», який «призначається на посаду КМУ за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років із правом повторного призначення». Відбір кандидатури на посаду державного секретаря міністерства здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу;

керівник відповідного органу – йдеться про такі ЦОВВ (окрім міністерств), як: служба (напр., Державна податкова служба, Державна митна служба, Державна аудиторська служба тощо), агентство (напр., Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство водних ресурсів тощо), інспекція (напр., Державна інспекція архітектури та містобудування, Державна інспекція енергетичного нагляду, Державна інспекція ядерного регулювання тощо), комісії (напр., Комісія з питань охорони праці, Комісія з надзвичайних ситуацій тощо), бюро (напр., Бюро економічної безпеки, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро тощо), ЦОВВ зі спеціальним статусом (напр., НАДС,

Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна тощо), інші ЦОВВ (напр., Пенсійний фонд, Адміністрація Держприкордонслужби тощо);

керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації (далі – МДА) та її структурних підрозділах (окрім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права). Важливо звернути увагу на те, що ч. 1 ст. 17 Закону «Про державну службу» доповнено Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» [45] п. 1.3-1, відповідно до якого посади голів МДА, їх перших заступників і заступників віднесено до осіб, що займають політичні посади. Таким чином, вони не можуть здійснювати функції керівника державної служби в МДА. Керівники структурних підрозділів МДА «призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних МДА за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня у порядку, що визначається КМУ». У відповідності до п. 1 Типового положення про структурний підрозділ МДА [46] такий підрозділ МДА: а) утворюється головою місцевої МДА; б) входить до складу МДА; в) в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань. Пунктом 4 цього Типового положення передбачено, що «вид структурного підрозділу (департамент, управління, відділ, сектор, інший структурний підрозділ, передбачений законом» [47]) та його статус як юридичної особи публічного права визначаються головою МДА. Основним завданням структурного підрозділу є «забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території. Відповідно до п. 10¹ цього Типового положення керівники структурних підрозділів із статусом юридичних осіб публічного права здійснюють визначені названим Законом повноваження керівника державної служби у таких структурних підрозділах»;

керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі. Слід мати на увазі, що відповідно до ст. 87 ЦК України [48] «юридичні особи публічного права створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу

місцевого самоврядування, а порядок їх утворення та правовий статус встановлюються Конституцією та законами України». Так, відповідно до: ст. 167 ЦК України держава може створювати такі юридичні особи публічного права, як державні підприємства, навчальні заклади тощо; ст. 169 ЦК – територіальні громади можуть створювати такі юридичні особи публічного права, як комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо;

керівник відповідного органу – у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби;

керівник апарату (секретаріату) – в інших державних органах. У цьому разі йдеться про: а) Апарат РНБО, Секретаріат ЦВК, Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, Секретаріат КСУ, Апарат ВСУ, Секретаріат ВРП та інші апарати; б) постійно діючі допоміжні органи, утворені Президентом України (напр., Офіс Президента, Постійний представник Президента України в АРК, його заступники); в) орган, в якому є пряме підпорядкування окремій особі, що займає політичну посаду (напр., Апарат Верховної Ради України, Офіс Президента України).

Служба управління персоналом (спеціаліст з питань персоналу). До переліку суб'єктів управління державною службою уперше законодавчо [1] віднесено службу управління персоналом (далі – СУП), яка є правонаступницею відділу кадрів/департаменту кадрового забезпечення, і, водночас, на яку покладаються новітні завдання (насамперед, завдання управлінського спрямування, які не були характерними для попередників) відповідно до вимог теперішнього часу. Такі основні завдання СУП, як: «реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень із питань управління персоналом; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового

менеджменту; організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення» тощо – свідчить про зміну основних акцентів діяльності цього структурного підрозділу: з констатувально-статистичної – на управлінсько-інноваційну.

Аналіз вищенаведених завдань СУП дає підстави зазначити, що управління державною службою, на сучасному етапі її реформування, здійснюється на підставі концепту адміністративного менеджменту, який «відображає особливий, запозичений із бізнесу, стиль управління у публічній сфері, побудований на засадах змагальності та відкритості і зорієнтований на критерії ефективності, результативності, рентабельності та якості послуг для населення» [49, с. 56]. При цьому слід звернути увагу на ті особливості, які характеризують адміністративний менеджмент саме у державній службі, на відміну від трудової діяльності: «система персоналу, обмеженість прийняття управлінських рішень нормативним регулюванням, велике число обмежень для державних службовців, критерії ухвалення рішень, здатність планувати свою діяльність та методи оцінки результатів діяльності» [50, с. 9].

Важливо акцентувати увагу на те, що відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2021-2025 роки [51] успіх реформи залежить, насамперед, від якості здійснення управління кадровим потенціалом у державних органах, яке повинні забезпечувати інноваційні, професійні та дієві СПУ. Так, з метою ефективного і продуктивного виконання СУП покладених на неї завдань, їй необхідно впроваджувати у свою діяльність прогресивні та інноваційні методи та інструменти управління персоналом у державній службі, розвивати організаційну та управлінську культуру. Йдеться, насамперед, про: «впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), яка, зокрема, дасть змогу збирати та аналізувати кількісні та якісні показники щодо представленості жінок та чоловіків на різних посадах державної служби; здійснення аналізу потреб державного органу у забезпеченні необхідною кількістю державних службовців

потрібної кваліфікації для розв'язання стратегічних завдань; запровадження рамок компетентностей для різних професійних груп на державній службі відповідно до каталогу типових посад державної служби та критеріїв віднесення до таких посад; посилення гарантій щодо запобігання необґрунтованим звільненням державних службовців; впровадження програми постійного професійного розвитку для працівників служб управління персоналом щодо сучасних практик та інструментів управління персоналом; забезпечення розвитку і підтримки організаційної та управлінської культури, етичної поведінки на державній службі, орієнтованості на співробітництво, досягнення результатів та людиноцентричності; розроблення та впровадження професійних програм адаптації державних службовців».

Як інституційно-самостійний суб'єкт управління державною службою СУП характеризується правовим статусом, який визначається рядом нормативно-правових актів щодо її утворення [1; 52] та функціонування [1; 53; 54].

Важливо звернути увагу на деякі особливості нормативного визначення СУП окремого державного органу. Так, затвердження Положення про службу управління персоналом конкретного державного органу здійснює не керівник державної служби державного органу, а керівник державного органу, що є неоднозначним з огляду на те, що не завжди керівник державного органу є і керівником державної служби державного органу. Так, наприклад, керівником міністерства є міністр (згідно з п. 1 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади» міністр як керівник міністерства очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю), а керівником державної служби у міністерстві є державний секретар міністерства, однак Положення про службу управління персоналом міністерства затверджуватиме саме міністр, а підпорядковуватиметься служба управління персоналом державному секретареві міністерства.

Видається, що такий підхід не є логічним та правовим і, враховуючи необхідність недопущення політичного впливу на державну службу і

забезпечення реалізації принципу політичної неупередженості державних службовців та чіткого розмежування політичних та адміністративних посад, варто було б нормативно передбачити затвердження Положення про СУП керівником державної служби, який і несе персональну відповідальність за реалізацію його положень. Така позиція додатково аргументовано законодавчим положенням про те, що СУП прямо підпорядковується керівникові державної служби.

Наступну групу суб'єктів механізму правового регулювання державної служби становлять суб'єкти, яких не передбачено у переліку ст. 12 Закону «Про державну службу», але яких наділено відповідними повноваженнями з окремих питань державної служби.

Державні органи. Окрім вище наведених суб'єктів механізму правового регулювання державною службою, перелік яких які визначено Законом «Про державну службу», функціонують суб'єкти управління державною службою, які не належать до названого переліку, але яких наділено ексклюзивними повноваженнями щодо окремих питань у сфері державної служби, що дає підстави для їхньої приналежності до названого механізму. Йдеться, насамперед, про державні органи, які володіють окремими повноваженнями у сфері державної служби, що мають прояв у виданні відповідних нормативно-правових актів. Ці державні органи представляють всі гілки державної влади: ВРУ, Президент України, ЦОВВ, судові органи, інші державні органи. При цьому, питання державної служби, щодо яких цими органами видаються нормативно-правові акти, є різноманітними за як змістом (інституційно-засадничі, проходження державної служби), так і за сферою дії (державна служба у цілому, тобто питання загального характеру; види державної служби, тобто питання видового характеру; служба у конкретному державному органі, тобто питання підвидового (відомчого) характеру).

Якщо проаналізувати нормативно-правові акти ВРУ з питань державної служби, то слід звернути увагу на те, що вони або: 1) не стосуються питань загального характеру. У всякому разі на теперішній час немає прикладів таких

актів; 2) мінімально стосуються питань видового характеру, зокрема окремих питань проходження такого виду державної служби, як військова служба [55]; 3) стосуються, переважно, відомчих питань – проходження державної служби в Апараті ВРУ, серед яких слід виокремити два види спрямувань: а) інституційно-засадничі (напр.: Положення про Апарат Верховної Ради України [56]); б) проходження державної служби в Апараті ВРУ (напр., про преміювання державних службовців Апарату ВРУ, про систему підвищення рівня професійної компетентності державних службовців Апарату ВРУ [57; 58]. Окрім зазначених питань, ВРУ регламентує й окремі питання проходження державної служби в інших державних органах, зокрема в прокуратурі [59].

Окремі питання державної служби належать до повноважень Президента України, хоча слід зазначити, що кількість таких питань, на теперішній час, зведено до мінімуму. При цьому важливо звернути увагу на те, що такі питання мають або видовий характер, тобто стосуються всієї військової служби [60], або підвидовий характер і стосуються проходження військової служби в окремих видах військових формувань, зокрема у: Державній прикордонній службі України [61], військовому резерві Збройних Сил України [62], Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України [63] тощо. У ряді випадків укази Президента України мають відомчий характер, зокрема щодо визначення статусу службовців Офісу Президента України [64]. Стосовно повноважень Президента України щодо інших видів державної служби (адміністративної і спеціалізованої) слід зазначити, що відповідно до Стратегії адаптації законодавства про державну службу України до стандартів ЄС, вони, як правило, є відсутніми.

Аналіз нормативно-правових актів щодо державної служби в органах правосуддя свідчить про те, що переважна більшість питань регулюється Законом «Про державну службу». Водночас, ряд питань проходження державної служби в органах правосуддя визначається відомчими актами і вони мають як видовий характер (напр., Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя [65]), так і підвидовий характер (напр.,

Положення про апарат Верховного суду, структури і штатного розпису апарату Верховного Суду [66]; правил поведінки працівника суду [67]; вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади керівника апарату апеляційного суду та його заступника [68]; проходження служби співробітниками Служби судової охорони [69]; порядок проведення конкурсу для призначення на посаду співробітників Служби судової охорони [70] тощо).

Аналіз нормативно-правових актів ЦОВВ щодо питань державної служби свідчить про те, за своєю дією вони мають, у першу чергу, загальний характер, тобто поширюються на всю державну службу. У свою чергу, слід зазначити, що, як правило, вони стосуються питань проходження державної служби. Прикладом таких питань можуть бути: службові відрядження [71]; перелік психічних захворювань, що можуть завдати шкоди охороні державної таємниці і за наявності яких допуск до державної таємниці громадянинові не надається [72]; державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення закону «Про очищення влади» [73]; преміювання державних службовців [74]; перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків рішення [75] тощо.

Стосовно підвидових питань державної служби, які можуть регулюватися ЦОВВ слід зазначити, що практично кожен ЦОВВ, відповідно до свого правового положення, вправі приймати відповідні нормативно-правові акти щодо особливостей вступу на державну службу у конкретний державний орган та її проходження, які не повинні суперечити законам про ті чи інші види державної служби.

Дисциплінарна комісія. Дисциплінарні комісії являють собою суб'єкти, яких наділено відповідними юрисдикційно-дисциплінарними повноваженнями у сфері державної служби, і на яких покладено завдання недопущення необґрунтованого притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Проблематика визначення дисциплінарної комісії як елемента механізму правового регулювання державної служби є досить актуальною з огляду як на докорінні зміни у питаннях законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців Законом «Про державну

службу», так і на необхідність подальшого розвитку та удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Слід зазначити, що певні аспекти питання правового статусу дисциплінарних комісій досліджувалися такими науковцями, як: Л. Біла-Тіунова [2–5], С. Ківалов [5], О. Стець [7], І. Задоя [76], Т. Аверочкина [105; 106] та ін. Водночас, питання щодо статусу дисциплінарних комісій як елементу механізму правового регулювання державної служби, у цілому, залишилося поза увагою науковців і потребує подальших наукових доробок.

Як уже зазначалося вище, важливим елементом механізму правового регулювання державної служби є суб'єкти управління державною службою, основний перелік яких надано у ст.ст. 12–18 Закону «Про державну службу», які здійснюють свої повноваження щодо практично всіх питань державної служби. Як видається, ефективне, дієве і професійне функціонування державної служби є можливим шляхом, з одного боку, закріплення чинним законодавством: вимог та умов вступу на державну службу; конкретних прав, обов'язків та повноважень державних службовців; обмежень і заборон при проходженні державної служби тощо; а з іншого – забезпечення чіткого і неухильного додержання Присяги державного службовця; сумлінного виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку, порушення яких є підставою для настання дисциплінарної відповідальності. Остання і є умовою функціонування дисциплінарних комісій, а дисциплінарні комісії, у свою чергу, є умовою для забезпечення нормативно визначеного провадження щодо притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, функціонування дисциплінарних комісій безпосередньо пов'язано із забезпеченням службової дисципліни як невід'ємної правового категорії інституту державної служби, що «має прояв у двох аспектах: 1) суб'єктивному, який полягає у свідомому дотриманні встановленого порядку державно-службових відносин їх учасниками; 2) об'єктивному, який полягає у сукупності правил та норм, що визначають порядок державно-службових відносин» [77]. Наведене свідчить про те, що серед інших суб'єктів державного

управління саме на дисциплінарні комісії покладається основне завдання: забезпечення службової дисципліни у сфері державної служби шляхом реалізації юрисдикційно-дисциплінарних повноважень.

Важливо зазначити, що дисциплінарні комісії є обов'язковими суб'єктами практично всіх державно-службових відносин, пов'язаних з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Тобто, йдеться про те, що саме дисциплінарні комісії є обов'язковим елементом (суб'єктом дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи, санкціонування накладення деяких стягнень на державних службовців [78, с. 78]) існування такого виду державно-службових відносин, як юрисдикційно-дисциплінарних службових відносин.

Як видається, характеристику статусу дисциплінарних комісій слід розпочати із виокремлення двох видів таких комісій у залежності від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження (саме такий підхід закріплено у ст. 69 Закону «Про державну службу»):

1) Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», а її робочим органом з питання дисциплінарної відповідальності державних службовців є комітет з дисциплінарних проваджень;

2) дисциплінарна комісія стосовно: а) державних службовців, які займають посади державної служби категорії «В» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників, яку утворює суб'єкт призначення; в) інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», яку утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Названим вище види дисциплінарним комісіям притаманні як спільні, так і відмінні ознаки. Серед спільних ознак слід, насамперед, звернути увагу на те, що метою їхньої діяльності є визначення як ступеня вини державного службовця, так і характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Саме так її

окреслено у п. 1 ст. 69 Закону «Про державну службу». Водночас слід зазначити, що аналіз названого Закону (особливо ст.ст. 64–79) свідчить про те, що мета діяльності дисциплінарної комісії є набагато ширшою і окрім вищеназваних, її становлять і такі чинники, як встановлення: а) наявності або відсутності у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку, передбаченого у ст. 65; б) обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця (п. 2 ст. 74), тобто йдеться про крайню потребу або необхідну оборону; в) обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність (ст. 67). При цьому слід зазначити, що Закон «Про державну службу» уперше визначив невичерпний перелік обставин, що пом'якшують дисциплінарну відповідальність, і вичерпний перелік обставин, що обтяжують її; г) умов та причин вчинення дисциплінарного проступку.

Спільною ознакою названих дисциплінарних комісій також є:

1) вимоги/рекомендації/заборони до складу комісій: а) повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту, а також представник служби управління персоналом, які є працівниками органу, в якому вона утворюється; б) «можуть залучатися експерти (фахівці) у відповідній сфері та/або з відповідних питань, а також представники державних органів за згодою їх керівників»; в) не можуть бути залучені представники державного органу, які є особисто заінтересованими у результатах дисциплінарного провадження та безпосередньо підпорядкованими особі, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження;

2) повноваження членів комісії: а) мають право ознайомлюватися з матеріалами, що належать до їх повноважень; б) висловлювати свою позицію під час засідання та брати участь у прийнятті рішень шляхом голосування; в) ініціювати в разі потреби скликання їх засідання; г) одержувати пояснення від державного службовця та від інших осіб щодо обставин справи, одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших державних органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів дисциплінарної справи, одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що

стосуються дисциплінарного провадження; д) здійснювати інші повноваження, які пов'язані із забезпеченням їхньої діяльності відповідно до Закону «Про державну службу»; ж) повинні формувати дисциплінарну справу тощо [1, ст. 69];

3) статус членів комісії: а) діяльність в комісії не є державною службою або трудовою діяльністю для експертів або інших представників громадськості, які залучаються до участі у її роботі і не підлягає оплаті за рахунок державного органу або за рахунок коштів державного бюджету. Водночас, така діяльність може бути оплаченою за рахунок грантових проектів; б) не оплачується державним органом саме як «робота у дисциплінарній комісії». У контексті зазначеного, варто погодитися з думкою про те, що участь державних службовців у роботі комісії оплачується як їх діяльність на займаних посадах, тобто на час роботи у комісії, вони не звільняються із займаної посади і, таким чином, їм оплачується час за займаною посадою [2, с. 472];

4) персональна відповідальність членів комісії як за повноту і об'єктивність висновків дисциплінарного провадження, так і за розголошення інформації про дисциплінарне провадження;

5) порядок здійснення дисциплінарного провадження у випадку неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у державному органі у разі: а) неможливості утворення комісії в державному органі – дисциплінарні провадження щодо державних службовців зазначеного органу здійснюються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування; б) відсутності державного органу вищого рівня – комісія утворюється одноразово для здійснення конкретного дисциплінарного провадження за рішенням НАДС з урахуванням вимог Порядку здійснення дисциплінарного провадження [24] за поданням особи, яка прийняла рішення про порушення дисциплінарного провадження [79].

Ще однією спільною ознакою дисциплінарних комісій є те, що діяльність такої комісії закінчується підготовкою відповідного окремого кінцевого документа, який передбачає висновок щодо: 1) «наявності у діяннях державного

службовця конкретного складу дисциплінарного проступку, передбаченого ст. 65 Закону; обставин, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності; оптимального виду дисциплінарного стягнення»; або 2) відсутності в діянні державного службовця склад дисциплінарного проступку та необхідності закриття дисциплінарного провадження.

Особливостями кінцевого документа є те, що: 1) ним є відповідно пропозиція/подання Комісії/дисциплінарної комісії, які надаються суб'єкту призначення. При цьому важливо зазначити, що законодавець на передбачає ані вимог до названих документів, ані відмінностей між ними, окрім як за суб'єктним складом; 2) і «пропозиція Комісії, і подання дисциплінарної комісії мають для суб'єкта призначення *рекомендаційний характер*, тобто вони не є обов'язковими для суб'єкта призначення при вирішенні питання про накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця і він вправі прийняти рішення про: а) закриття дисциплінарного провадження або про притягнення до дисциплінарної відповідальності, яке повністю узгоджується з пропозицією/поданням дисциплінарної комісії; б) закриття дисциплінарного провадження за наявності пропозиції/подання дисциплінарної комісії про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; в) про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення за наявності пропозиції/подання дисциплінарної комісії про закриття дисциплінарного провадження» [2, с. 473]. При прийнятті суб'єктом призначення рішення, яке не узгоджується з пропозицією/поданням Комісії/дисциплінарної комісії, воно повинно бути належно мотивованим.

Важливо звернути увагу і на відмінності між названими видами дисциплінарних комісій, які мають організаційно-засадничий характер і полягають у порядкуві їхнього формування, що являє собою одну із обов'язкових стадій дисциплінарного провадження [78, с. 17; 79]. Так, затвердження складу дисциплінарної комісії залежно від її виду здійснюється:

Комісії – Кабінетом Міністрів України відповідно до порядку визначеного ст.ст. 14, 15 Закону «Про державну службу»;

дисциплінарної комісії стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників – суб'єктом призначення. При цьому слід зазначити, що «суб'єкт призначення» являє собою державний орган чи посадову особу, уповноважених відповідно до законодавства призначати на посади державної служби та звільняти із цих посад. Таким чином, суб'єктом призначення можуть бути: а) державний орган; б) посадова особа, тобто керівник державної служби в державному органі. Питання про те, який державний орган або посадова особа у кожному конкретному випадку є суб'єктами призначення, вирішується виключно на законодавчому рівні;

дисциплінарної комісії стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівник державної служби у державному органі.

Дієвість дисциплінарних комісій має прояв, зокрема, у статистичних даних щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності протягом 2023 р.:

було ініційовано 2967 дисциплінарних проваджень (2022 – 2345), більшість із яких щодо державних службовців категорії «В» – 1977 (2022 – 1528), щодо державних службовців категорії «Б» – 990 (2022 р. – 817);

притягнуто до дисциплінарної відповідальності – 1753 (2022 – 1249);

за видами дисциплінарних стягнень застосовано: зауваження – 272 (2022 – 211); догана – 1299 (2022 – 895); попередження про неповну службову відповідність – 58 (2022 – 45); звільнення з державної служби – 124 (2022 – 98).

Найбільш поширеним дисциплінарним проступком у 2023 р. стало невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень: у 2023 р. – 1420 (2022 – 1026); водночас зросла кількість випадків притягнення до дисциплінарної відповідальності за: порушення Присяги: 2023 р. – 73 (2022 – 39); порушення Правил етичної

поведінки: 2023 – 48 (2022 – 20); перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу адміністративного або кримінального правопорушення: 2023 – 23 (2022 – 13); дії, що шкодять авторитету державної служби: 2023 – 27 (2022 – 4); недотримання правил внутрішнього трудового розпорядку: 2023 – 32 [80].

На підставі вищенаведеного слід зазначити, що система суб'єктів механізму правового регулювання державної служби являє собою певну систему, яка є недостатньо нормативно урегульовано, організаційно вибудованою та такою, що потребує як нормативно-правового удосконалення, так і подальшого доктринального переосмислення та визначення.

3.2. Службові правовідносини як елемент механізму правового регулювання державної служби

Перш ніж перейти до предметної характеристики службових правовідносин як елементу механізму правового регулювання державної служби слід зазначити, що вони були об'єктом наукових досліджень вітчизняних науковців, представників переважно таких галузей права, як адміністративне право [3; 7; 37; 81; 82], так і трудове право [83]. Аналіз наявних доробок свідчить, зокрема про продовження наукових дискусій щодо галузевої приналежності державної служби: або до а) адміністративного права; або до б) трудового права, тобто, таким чином йдеться про необхідність подальших наукових пошуків, пов'язаних безпосередньо із службовими відношеннями. З одного боку, така двоїстість дає можливість всебічно дослідити питання галузей приналежності державної служби з урахуванням всіх аргументів кожної із запропонованих позицій, з іншого – переважну більшість публікацій, як свідчать наукові доробки, пов'язано саме з приналежністю державної служби до адміністративного права, що є своєрідним як орієнтиром, так і вектором для подальших наукових пошуків з цієї проблематики.

Показовим у цьому контексті є нормативне регулювання державної

служби. Слід зазначити, що оскільки йдеться про службове законодавство, то однозначно виникає запитання щодо його галузевої приналежності, тобто його галузевої ідентифікації. Основний нормативний акт про державну службу – Закон «Про державну службу» – зазнав суттєвих змін з цього питання. Так, Закон «Про державну службу» (1993) [43] безпосередньо або опосередковано передбачав можливість регулювання певних суспільних відносин у сфері державної служби саме нормами трудового права у разі, якщо: 1) це безпосередньо було передбачено у Законі «Про державну службу» («ст. 31 «Відставка державного службовця» – щодо звільнення державного службовця, у разі відмови йому у відставці, у порядку, передбаченому КЗпП [84]; ст. 17 «Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців» – щодо дисциплінарних стягнень, які могли застосовуватися до державних службовців; ст. 20 «Робочий час» – щодо тривалості робочого часу державних службовців, компенсації за діяльність у вихідні, святкові та неробочі дні; ст. 21 «Службові відрядження» – щодо відшкодування витрат на них» [38, с. 97]; 2) це «необхідно було для усунення прогалин, які мали місце в Законі «Про державну службу», і якщо це впливало із змісту відповідних статей названого Закону, як аналогія права (ст. 14 «Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців» Закону не передбачала строків і порядку накладення дисциплінарних стягнень, їх зняття, а тому застосовувалися ст.ст. 148–151 КЗпП; ст. 18 «Випробовування при прийнятті на державну службу» – не передбачала наслідків непроходження випробовування, саме тому застосовувалися ст.ст. 26–28 КЗпП» [38, с. 97]).

З метою здійснення реформ у сфері державної служби та наближення державної служби до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи, виникла необхідність кардинального удосконалення правового регулювання державної служби, що знайшло свій прояв у прийнятті нового Закону «Про державну службу» (2015), яким, зокрема, було зведено до мінімуму регулювання питань державної служби нормами трудового законодавства. Така позиція законодавця була обумовленою тим, що:

по-перше, державна служба є публічною сферою із характерними для неї способами і методами (зокрема такими, як: «приписи, вказівки, контроль, нагляд, управління, владне волевиявлення, підлеглість, вірність обов'язку, одностороннє волевиявлення, застосування методів примусу тощо» [37]), а використання таких способів і методів, як «погодження, координація, домовленість, рівноправність сторін та інші, які є характерними для приватних галузей права і, насамперед, для трудового права», у сфері державної служби має бути зведено до мінімуму як таких, що не є для неї характерними;

по-друге, суб'єктом призначення на державну службу є суб'єкт призначення, якого уповноважено вирішувати питання щодо: прийняття на державну службу, проходження державної служби і припинення державної служби. Отже, «між суб'єктом призначення і державним службовцем виникають особливі відносини – відносини, які мають державно-публічний характер», оскільки вони виникають у публічній сфері і є пов'язаними із реалізацією державних повноважень;

по-третє, сторони службових відносин (тобто, і суб'єкт призначення, і державний службовець) мають публічний статус і при виконанні своїх службових обов'язків виступають від імені держави, якою гарантується їхня діяльність. Зазначене має прояв у такому: а) держава нормативно делегує їм конкретно визначений обсяг державно-владних повноважень; б) і суб'єкт призначення, і державний службовець виступають від імені держави, оскільки вони виконують повноваження, які є власністю держави; в) держава гарантує реалізацію делегованих повноважень шляхом створення необхідного державно-правового механізму;

по-четверте, державний службовець уповноважений реалізувати тільки законодавчо визначені державно-владні повноваження і не вправі виходити за їх рамки. Іншими словами, державний службовець вправі здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством;

по-п'яте, державний службовець несе юридичну відповідальність за вчинення правопорушень тільки перед державою, тобто він притягується до

юридичної відповідальності, яка встановлюється державою, забезпечується державою і гарантується державою. Отже, юридична відповідальність державного службовця перед суб'єктом призначення – це відповідальність перед державою, оскільки державний орган є структурним елементом держави.

У продовження характеристики особливостей регулювання питань у сфері державної служби нормами трудового права слід зазначити, що чинний Закон «Про державну службу» суттєво зменшив кількість питань, які регулюються нормами трудового права, звівши їх до мінімуму і зберігши, при цьому, відповідний формат: 1) «якщо це безпосередньо передбачено в Законі «Про державну службу»: ч. 4 ст. 56 «Робочий час і час відпочинку державного службовця» – щодо надання грошової компенсації щодо оплати за роботу у вихідні, святкові та неробочі дні; ч. 3 ст. 86 «Припинення державної служби за ініціативи державного службовця або за угодою сторін» – щодо обов'язку суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю; ст. 90 «Пенсійне забезпечення» – щодо визначення засад пенсійного забезпечення державних службовців» [2, с. 101]; 2) «якщо це необхідно для усунення прогалин, які мають місце у Законі, і якщо це впливає із змісту відповідних статей Закону, як аналогія права, зокрема: ч. 4 ст. 56 «Робочий час і час відпочинку державного службовця» Закону не передбачає переліку святкових днів, визначення понять: «робочий час», «час відпочинку», «нічний час», «вихідні дні», «неробочі дні», «невідкладні або непередбачувані завдання», а тому застосовуються відповідні положення КЗпП тощо» [2, с. 101].

У контексті наведеного важливо акцентувати увагу на тому, що Закон «Про державну службу», на відміну від попереднього Закону (1993), передбачив правове регулювання питань, які:

раніше не були притаманними для державної служби, однак регулювалися нормами трудового законодавства для інших видів людської діяльності (трудова діяльність) – контракту про проходження державної служби з особою, яка призначається на державну службу (ст. 31-1);

визначалися нормами трудового права для сфери державної служби: строкове призначення (ст. 34); випробування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді (ст. 35); переведення державних службовців (ст. 41); зміна істотних умов державної служби (43); створення належних умов для виконання обов'язків (ст. 55); дисциплінарна відповідність державних службовців (ст.ст. 61-79) тощо.

Дослідження питання службових відносин як елементу механізму правового регулювання державної служби зумовлює необхідність визначення їх особливостей саме у контексті названого механізму. Враховуючи те, що само поняття «правовідносини» (у т.ч. й службові правовідносини) зумовлює обов'язкову наявність не менше двох суб'єктів і враховуючи те, що один із видів суб'єктів уже досліджено у попередньому підрозділі, видається за необхідне акцентувати увагу на таких невід'ємних суб'єктах, як державний службовець або, в окремих випадках, кандидат на посаду державної служби. Отже, як видається, обов'язковими суб'єктами службових правовідносин є обидві сторони: суб'єкт призначення і державний службовець або кандидат на посаду державної служби.

Перш ніж перейти до характеристики особливостей службових правовідносин, слід звернути увагу на те, що в теорії державної служби має місце точка зору щодо того, що службові правовідносини можуть виникати між суб'єктами правового регулювання державної служби та іншими державними органами з питань державної служби. Саме такої точки зору дотримується О. Стець у своїй дисертації «Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація» зазначаючи, що «державно-службові відносини – це суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються під час функціонування державної служби і регулюються нормами державно-службового законодавства» і що «їх обов'язковим учасником є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони, або державний службовець» [7, с. 413]. Як видається, така точка зору є дискусійною і потребує

обговорення.

По-перше, це стосується положення щодо того, що «державно-службові відносини пов'язано із функціонуванням державної служби». Важливо звернути увагу на те, що поняття «функціонування» є досить багатограним і містить у собі: виконання своїх функцій, перебування в дії, діяльність, збереження режиму тощо. Тобто, поняття «функціонування» у контексті цього дослідження може передбачати, як мінімум: а) формування державної політики у сфері державної служби; б) формування інституційних засад управління державною службою; в) організацію державної служби, зокрема визначення: повноважень органів управління державною службою; принципів державної служби; правового статусу посад державної служби, їх категорій та способів їх заміщення; правового статусу державного службовця; рангів державних службовців тощо; г) вступ на державну службу, її проходження і припинення. Як видається, всі правовідносини, пов'язані п. «а», «б» і «в» – це класичні адміністративні правовідносини (оскільки відповідають основних рисам адміністративних правовідносин) і вони не охоплюються поняттям «службові правовідносини», оскільки безпосередньо не пов'язані з державним службовцем або кандидатом на посаду державної служби. І тільки правовідносини, пов'язані із вступом на державну службу, її проходженням і припиненням (п. «г») – це службові правовідносини, оскільки вони безпосередньо пов'язані із здійсненням державної служби як видом людської діяльності. Із цього випливає необхідність щодо уточнення положення щодо участі кандидата на посаду державної служб/державного службовця у службових правовідносинах, що досліджується у наступному абзаці;

по-друге, це стосується положення щодо того, що «обов'язковим учасником таких відносин є тільки суб'єкт призначення/керівник державної служби, або державний службовець». Як видається, обов'язковими учасниками службових відносин є і суб'єкт призначення, і державний службовець або кандидат на посаду державної служби. Як уже було зазначено у попередньому абзаці, службові відносини виникають щодо вступу на державну службу, її

проходження і припинення, що означає, що обов'язковим учасником таких відносин є особа, щодо якої вирішується питання або вступу на державну службу, або проходження державної служби, або припинення державної служби. У двох випадках із трьох названих такою особою є державний службовець, оскільки йдеться саме про проходження ним служби, або про припинення ним служби. Вирішення зазначених питань без його участі практично є неможливим і це гарантовано положеннями Закону «Про державну службу».

Стосовно вступу на державну службу слід зазначити, що у цьому разі йдеться про особу, яка планує вступити на державну службу (кандидата на посаду державної служби) і отримати статус державного службовця. З огляду на те, що державна служба розпочинається із вступу на державну службу, слід, насамперед, охарактеризувати такого суб'єкта службових відносин, як кандидат на державну службу, який вступом на неї реалізовує своє конституційне право на державну службу. Не вдаючись до деталізації як права на державну службу [2–4; 5; 37; 38; 39], так і процедури вступу на державну службу [9], оскільки цим питанням посвячено ряд наукових доробок, слід акцентувати увагу на характеристиці правового статусу кандидата на державну службу, як невід'ємного суб'єкта службових правовідносин.

Важливо мати на увазі, що особа набуває статусу кандидата на посаду державної служби з моменту прийняття конкурсною комісією (Комісією з питань вищого корпусу державної служби – щодо державних посад категорії «А»; конкурсною комісією – для державних посад категорії «Б» і «В») його інформації для участі у конкурсі, передбаченої ст. 25 Закону «Про державну службу». При цьому слід звернути увагу на те, що: а) подається саме інформація, а не документи, як це було передбачено раніше; б) необхідну інформацію подає (сама) «особа, яка бажає взяти участь у конкурсі через Єдиний портал вакансій державної служби НАДС» (а не особисто, або надсилає поштою). При створенні електронних документів, що подаються онлайн, відповідно до вимог Закону «Про електронні документи та електронний документообіг» [85]: а) «має використовуватися електронний цифровий підпис фізичної особи; б) копії усіх

необхідних документів прикріплюються в електронному вигляді; в) заяви подають у електронному вигляді та підтверджують електронним підписом».

З моменту набуття статусу кандидата на посаду державної служби особа набуває певних прав, вимог, заборон та гарантій як суб'єкт службових правовідносин. Так, вона вправі: а) додати до заяви про участь у конкурсі іншу інформацію, окрім тієї, що зазначена у ч. 1 ст. 25. Таким чином законодавець передбачив можливість кандидатів на посаду державної служби «на свій розсуд надавати додаткову інформацію, яка характеризує їх професійну компетентність (дипломи, сертифікати, посвідчення тощо), науково-аналітичні здібності (наукові публікації, патенти, авторські свідоцтва тощо), особистісне зростання (сертифікати курсів, тренінгів) тощо; б) повторно подати інформацію для участі у конкурсі після усунення недоліків у передбаченому порядку в межах встановленого строку її подання; в) оскаржити рішення Комісії або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати тощо» [2].

Ще одним елементом правового статусу кандидата на посаду державної служби, як суб'єкта службових правовідносин, є його відповідність законодавчо визначеним вимогам щодо їхньої професійної компетентності, які є: 1) загальними і характеризуються тим, що: а) є диференційованими у залежності від категорії посади; б) їхній перелік є вичерпним і його становлять: загальний стаж роботи, досвід роботи на посадах державної служби, вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою; 2) спеціальними і визначаються НАДС.

Стосовно кандидатів на посади державної служби встановлюються і певні заборони, зокрема під час тестування та розв'язання ситуаційних завдань забороняється: а) «користуватися додатковими електронними приладами (крім випадків, коли використання додаткових електронних приладів становить розумне пристосування), підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами»; б) спілкуватися один з одним.

Гарантією для кандидата на посаду державної служби є те, що забороняється вимагати від нього інформації, не визначеної ч. 1 ст. 25 Закону «Про державну службу». Таким чином, перелік інформації, передбаченої у ч. 1 ст. 25, є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає, окрім випадків, передбачених чинним законодавством про державну службу, зокрема при проведенні закритого конкурсу на заміщення посад державної служби, пов'язаних з питаннями: а) державної таємниці; б) мобілізаційної підготовки; в) оборони; г) національної безпеки. Важливо зазначити, що цей перелік також є вичерпним і не підлягає широкому тлумаченню. Таким чином, суб'єкт призначення не вправі вимагати від кандидата на посаду як додаткової інформації (характеристик, рекомендацій, довідок, свідоцтв тощо), так і трудової книжки та медичної довідки [86]. Стосовно трудової книжки – діє загальне законодавче положення: на теперішній час «трудова діяльність працівника обліковується тільки в електронній формі, а трудова книжка може зберігатися у працівника і роботодавець зобов'язаний вносити записи до трудової книжки лише на вимогу працівника» [84, ст. 48]. Безперечно назване положення передбачено в КЗпП і стосується трудової діяльності, однак враховуючи те, що Закон «Про державну службу» не регламентує це питання, у цьому разі – діє аналогія права і вона може поширюється на державних службовців за їхнім бажанням.

При характеристиці державного службовця як суб'єкта службових правовідносин слід, насамперед, зазначити, що цьому питанню приділялася певна увага у вітчизняній юридичній науці, зокрема у наукових доробках Л. Білої-Тіунової [2–4; 37; 38], Ю. Даниленко [6], С. Ківалова [5], Р. Негари [9], О. Стеця [7], Н. Панової [39] та ін., які є теоретико-методологічною базою для подальших наукових пошуків. У контексті цього дослідження видається за необхідне акцентувати увагу на таких основних моментах державного службовця як суб'єкта службових правовідносин:

по-перше, чинний Закон «Про державну службу» вперше надає визначення поняття «державний службовець», на відміну від аналогічного Закону (1993), який визначав поняття «державний службовець» через поняття «державна

служба», тобто відповідна норма (ст. 1) мала відсилочний характер: «ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження». Таку законодавчу редакцію поняття «державний службовець» навряд чи можна визнати його повноцінною нормативною дефініцією. На підставі аналізу законодавчого поняття «державний службовець» слід виокремити ознаки державного службовця, які відмежовують його від інших видів службовців, а саме: а) громадянин України; б) заміщення посади у державних органах та їх апараті/секретаріаті/офісі; в) заробітна плата за рахунок коштів державного бюджету; г) здійснення службових повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій відповідного державного органу; д) дотримання принципів державної служби;

по-друге, чинний Закон «Про державну службу» уперше передбачає, що особа набуває статусу державного службовця і, таким чином, стає суб'єктом службових правовідносин, з дня складення Присяги державного службовця (ч. 5 ст. 36), якій передуює призначення на посаду державної служби (ст.ст. 31, 33). Враховуючи те, що відмова особи від складення Присяги державного службовця є підставою для скасування суб'єктом призначення акту про її призначення, та з метою недопущення розриву між призначенням на посаду і складанням Присяги, у Законі передбачено положення, відповідно до якого на СУП покладається обов'язок організувати складення Присяги у день призначення на посаду (ч. 6 ст. 31);

по-третє, чинний Закон «Про державну службу» уперше ввів в обіг службового законодавства поняття «акт про призначення на посаду» (ст. 33) як індивідуальний адміністративний акт, з яким пов'язано виникнення, зміни і припинення службових правовідносин. Зміст такого акту є нормативно визначеним і він містить як обов'язкові положення, так і додаткові положення, визначені законодавством. Як свідчить практика, такий акт може бути у вигляді: а) указу: суб'єкт призначення – Президент України (здійснює призначення на посади вищого військового командування, тобто державних мілітаризованих службовців); б) постанови: суб'єкт призначення – КМУ (здійснює призначення

керівників ЦОВВ, які не є членами КМУ): в) наказу/розпорядження: суб'єкт призначення – ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади; г) рішення, залежно від категорії посади, відповідно до законодавства;

по-четверте, як учасник службових правовідносин, державний службовець володіє певним обсягом основних прав та основних обов'язків, визначених як Законом «Про державну службу», так і правами та обов'язками, передбаченими посадовими інструкціями. При цьому слід звернути увагу на те, що особливістю основних прав та обов'язків державних службовців є те, що, у ряді випадків, їх можна назвати одним словом – права-обов'язки, що зумовлено правовою природою їхньої діяльності. Так, право державного службовця на професійне навчання відповідає його обов'язку «постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності», а право на «чітке визначення посадових обов'язків» – обов'язку «сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки».

Логічним є те, що характеристика службових правовідносин передбачає необхідність визначення їх особливостей як елемента механізму правового регулювання державної служби. І хоча цьому питанню приділялася певна увага вітчизняними науковцями [2–4; 7; 37; 38], видається за необхідне акцентувати увагу на таких моментах.

По-перше, першопричиною виникнення суспільних відносин у сфері державної служби є існування таких суб'єктів, як суб'єкт призначення і кандидат на посаду державної служби або державний службовець (які своєю ініціативою реалізують, відповідно, свої права, обов'язки, повноваження тощо), тобто йдеться про таких елементів механізму правового регулювання державної служби, як суб'єкти цього механізму. Отже, наявність одного елементу механізму правового регулювання державної служби – суб'єктів – є своєрідною підставою для виникнення іншого елементу названого механізму – службових правовідносин. Важливо зазначити, що для виникнення, зміни або припинення службових відносин немає значення, хто їх ініціює. При цьому, незалежно від ініціатора службових відносин, ці відносини залишаються владовідносинами,

оскільки одна із сторін – суб'єкт призначення – володіє певним обсягом службової влади щодо кандидата на посаду державної служби або державного службовця у межах законодавчо визначених повноважень.

По-друге, попри те, що ініціатором виникнення, зміни або припинення службових відносин може бути будь-яка із сторін (про що йдеться вище), їхня ініціатива окреслюється межами нормативно визначених положень, відповідно до яких сторони мають право варіативного вибору поведінки серед окресленого кола можливостей. У цьому разі йдеться про реалізацію принципу «дозволено тільки те, що визначено законодавством». Зазначене свідчить про те, що для службових відносин характерною є така ознака, як «правовідносини», тобто відносини, урегульовані виключно нормами права. Отже, йдеться про дію такого методу правового регулювання, як нормативно-правовий, який є характерним для публічних галузей права, у т.ч. й для адміністративного права, що є ще одним свідченням приналежності: а) державної служби до адміністративного права у як правового інституту (або як підгалузі права [7]); б) службового законодавства – до адміністративного законодавства. Водночас, слід акцентувати увагу на те, що подальше удосконалення чинного законодавства про державну службу та його адаптації до стандартів ЄС надало можливість запровадити у сферу державної служби і такий, нехарактерний для публічного права метод, як метод договірної регулювання, що є свідченням реалізації людиноцентристської ідеології адміністративного права у державну службу. Про це йдеться у наступному абзаці.

По-третє, у контексті попереднього положення важливо звернути увагу на такі службові відносини, як відносини, що виникають у зв'язку із укладенням контракту про проходження державної служби у випадках, передбачених Законом «Про державну службу». Це новітнє положення інституту державної служби спрямовано на створення умов щодо забезпечення оперативного, ефективного та професійного виконання завдань, покладених на державні органи. При цьому слід звернути увагу на те, що законодавство достатньо чітко та однозначно регламентує цілий ряд положень порядку укладення контракту

про проходження державної служби. Це дає підстави вважати, що такий контракт, за методом нормативного регулювання, є усіченим. Так, чинне законодавство про державну службу передбачає ряд положень, які є:

1) вичерпними: а) порядок укладення контракту про проходження державної служби [1, ст. 31-1; 18] передбачає положення, які не можна змінювати при укладені контракту, або які не можна доповнювати іншими положеннями. Такими положеннями є: «умови, за яких призначення на посаду державної служби може здійснюватися на умовах, передбачених контрактом; обчислення строку проходження державної служби за контрактом та порядок набрання контрактом чинності; види і порядок узгодження додаткових умов контракту; порядок укладання контрактів; відповідальність сторін та порядок вирішення спорів; порядок продовження строку, зміни умов, припинення дії та розірвання контракту; особливості укладання окремих контрактів» [1, ст. 31-1]; б) підстави припинення контракту;

2) невичерпними, зокрема істотні умови контракту (стосуються: «місця роботи і посади; спеціальні вимоги до осіб, які претендують на посаду державної служби; дата набрання чинності та строк дії контракту; права та обов'язки сторін; завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки їх виконання; режим праці та відпочинку; умови оплати праці; відповідальність сторін та вирішення спорів; підстави зміни умов, припинення дії та розірвання контракту»), які, на відміну від п. «а», сторони, за домовленістю, доповнювати іншими істотними умовами.

По-четверте, має місце взаємозалежність та взаємообумовленість між ієрархічністю державної служби та статусністю суб'єктів службових правовідносин (права, обов'язки, повноваження, обмеження, заборони, гарантії тощо). Саме ієрархічність державної служби, яка має прояв у ієрархічній побудові як системи органів управління державною службою (КМУ – НАДС – керівник державної служби – СУП), так і системи державних посад (категорії «А», «Б», «В»), знайшла своє відображення у нормативно визначених правових статусах суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт призначення – кандидат на

посаду державної служби або державний службовець), надавши їм, переважно, субординаційного характеру. Водночас, слід звернути увагу на те, що Закон «Про державну службу» передбачив гарантії захисту державного службовця у субординаційних відносинах у разі виникнення у нього сумніву, зокрема, щодо законності виданого керівником державної служби наказу. Йдеться про те, що державний службовець має право «на свою оцінку наданого йому наказу, тобто право на сумнів щодо правомірності наданого наказу. У разі виникнення сумнівів (тобто неспроможності зробити однозначний дискретний висновок) державний службовець повинен»: 1) «вимагати письмового підтвердження такого наказу, після отримання якого зобов'язаний його виконати». У контексті наведеного заслуговують на увагу два моменти: а) таке вимагання державного службовця є його безпосереднім обов'язком («повинен»), а не наданим правом («може»); б) державний службовець зобов'язаний виконати наданий йому наказ; 2) одночасно (тобто під час його виконання, а не після його виконання) з виконанням такого наказу повідомити керівника вищого рівня або орган вищого рівня у письмовій формі про наказ.

По-п'яте, службові правовідносини, у переважній більшості, є публічними, оскільки вони: а) регулюються, як правило, нормами публічних галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального, міжнародного), а частка норм приватних галузей (трудового, цивільного, сімейного, господарського) права є незначною і не впливає на загальну оцінку цих відносин; б) безпосередньо пов'язані з публічною сферою, тобто системою державних органів, їх апаратами/секретаріатами/офісами; в) пов'язані з реалізацією і суб'єктом призначення, і державним службовцем повноважень державно-владного характеру, тобто виступають: від імені держави, за дорученням держави з використанням нормативно визначених делегованих нею повноважень; г) мають своєю метою забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб; г) пов'язані з практичним виконанням завдань і функцій держави, що обумовлено законодавчо визначеним

поняттям державної служби; д) правомочні діяти тільки в межах, визначених законодавством.

Визначення сутності державно-службових відносин, виокремлення особливостей та надання їхньої характеристики зумовлює необхідність класифікації їх на види у залежності від тих чи інших підстав. Як свідчать наукові доробки, із цього приводу пропонуються різні підходи щодо визначення видів державно-службових правовідносин, зокрема у залежності від:

- 1) конкретної мети їх виникнення, створення й регулювання: а) відносини, пов'язані з організацією державної служби; б) відносини, які виникають у процесі практичного здійснення державної служби [37]; 2) структури правового інституту державної служби: «а) кадрової політики; б) формування державно-службових відносин; в) практичного функціонування державної служби; г) реалізації принципів державної служби; д) формування й реалізації правового статусу державного службовця; ж) проходження державної служби; з) припинення державної служби; і) управління державною службою; к) реформування державної служби» [37]; 3) виду правових норм, які регулюють: а) «матеріально-службові відносини, які пов'язані з визначенням понять, що використовуються у чинному законодавстві про державну службу («державна служба», «державний службовець», «державна посада» тощо), переліків: принципів державної служби; прав і обов'язків державних службовців; правообмежень у державній службі; категорій державних посад і рангів державних службовців; видів юридичної відповідальності; підстав припинення державної служби тощо» [37]; б) «процедурно-службові відносини, які виникають при реалізації приписів матеріальних норм, через відповідні адміністративні процедури, зокрема, щодо: вступу на державну службу, просування за посадами і за рангами, оцінювання, відсторонення, службового розслідування тощо» [37].

Важливо зазначити, що окрім вищенаведених критеріїв класифікації видів службових правовідносин, можна виокремити й інші, що надає змогу запропонувати інші види службових правовідносин. Перш ніж перейти до їхньої

характеристики важливо зауважити, що будь-яка класифікація здійснюється для певної мети, тобто повинна мати і теоретичне, і практичне значення.

Критерієм першої, у цьому дослідженні, авторської класифікації службових правовідносин є метод регулювання, який надав можливість виокремити такі види:

а) *нормативні*, тобто ті, що конкретно урегульовані нормами службового законодавства (йдеться як про Закон «Про державну службу», так і інші нормативно-правові акти, які регулюють питання державної служби). Їхня частка є визначальною, що дозволяє стверджувати про те, що названий метод є пріоритетним у державній службі. Виокремлення нормативних правовідносин має значення для аргументації: а) державної служби як правового інституту адміністративного права; б) службового законодавства як складової адміністративного законодавства. Окрім зазначеного, ці правовідносини характеризують державну службу як публічно-правове явище, а державного службовця – як особу, на яку покладається виконання функцій держави;

б) *договірні*, тобто ті, що виникають на підставі домовленостей між сторонами цих відносин (між суб'єктом призначення і державним службовцем або кандидатом та посаду державної служби). Цей метод правового регулювання державною службою, на теперішній час, набуває свого становлення та розвитку і прикладом цього є, зокрема, контракт про проходження державної служби, який містить цілий ряд нормативно визначених положень і передбачає можливості договірного урегулювання окремих питань (про що йшлося вище). Цей вид службових правовідносин свідчить про: а) можливість існування паритетності між суб'єктом призначення і державним службовцем в окремих випадках; б) подальшу тенденцію відмежування інституту державної служби від регулювання нормами приватних галузей права на користь норм публічних галузей права.

З урахуванням того, що правове регулювання державної служби здійснюється нормами різних галузей права (про що більш детально йшлося вище), видається за доцільне за цим критерієм виокремити такі види службових

правовідносин: а) *конституційні*, зокрема норми: а) Конституції України визначають ряд основоположних засад державної служби, зокрема щодо: права на державну службу, визначення організації та діяльності державної служби виключно законами, порядку призначення на посади окремих службових осіб тощо (більш детально це питання дослідження у підрозділі 2.1); б) Закону «Про громадянство України» [87], які регулюють питання громадянства України, що є одним із важливих критеріїв як при вступі на державну службу, так і при проходженні державної служби і припиненні державної служби; б) *адміністративні*: саме норми адміністративного права є визначальними у нормативно правовому регулюванні державної служби, що дозволяє стверджувати, що державна служба – це правовий інститут адміністративного права, а окремі науковці стверджують, що державна служба – це підгалузь адміністративного права [7]; в) *фінансові*: слід зазначити, що після норм адміністративного права, як видається, саме норми фінансового права регулюють ряд відносин у державній службі, насамперед ті, яких пов'язано із обов'язком державних службовців подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави, що передбачено Розділом VII «Фінансовий контроль» названого Закону «Про запобігання корупції» [88]; г) *трудові*: норми трудового права, не дивлячись на подальше обмеження питань державної служби, які регулюються ним, продовжують регулювати окремі питання (про що уже зазначалося вище у цьому підрозділі); д) *кримінальні*: оскільки державні службовці за вчинення правопорушень можуть, серед іншого, притягуватися до кримінальної відповідальності як службові особи всі питання її настання регламентуються нормами кримінального права. Окрім цього, саме норми кримінального права регулюють питання, пов'язані із судимістю, її погашенням або зняттям, що має значення при реалізації права особи на державну службу. Виокремлення названих видів службових відносин підтверджує позицію щодо того, що державна служба – це правовий інститут, який: а) є комплексним; б) містить, переважно, норми публічних галузей права.

Як уже зазначалося вище, у теорії державної служби за таким критерієм,

як вид правових норм, що регулюють службові відносини, виокремлено «матеріально-службові відносини» і «процедурно-службові відносини» [7]. У цілому погоджуючись із запропонованою класифікацією, видається, що потребує уточнення виокремлення процедурно-службових відносин, насамперед, щодо назви цього виду та його змісту. Інститут державної служби становить значна кількість процедур (зокрема щодо: конкурсу, стажування, підвищення професійної компетентності, присвоєння рангу, стимулювання, заохочення тощо), без яких неможливо уявити собі її функціонування. У контексті зазначеного, виокремлення такого виду як «процедурно-службові» безперечно є обґрунтованим та логічним.

Водночас слід звернути увагу на те, що державній службі, окрім процедур, притаманними є і провадження, які стосуються притягнення державного службовця до адміністративної (адміністративне провадження) і дисциплінарної (дисциплінарне провадження) відповідальності. При цьому важливим є те, що уперше чинний Закон «Про державну службу» регулює дисциплінарне провадження. За своєю правовою природою, службові процедури і названі провадження суттєво відрізняються між собою, і провадження не можуть охоплюватися таким видом службових правовідносин, як «процедурно-службові». Як правило, службові процедури мають за мету забезпечення реалізації позитивних дій/діяльності як суб'єктів призначення, так і державних службовців, а в окремих випадках і кандидатів на посади державної служби.

Натомість, і дисциплінарне, і адміністративне провадження мають своєю метою забезпечення притягнення державного службовця до, відповідно, дисциплінарної або адміністративної відповідальності, що свідчить про те, що провадження безпосередньо є пов'язаними із негативною дією/бездіяльністю державного службовця. Отже, службові відносини, що виникають у цьому разі, не охоплюються процедурно-службовими відносинами. Враховуючи те, що у теорії права правовідносини за видом правових норм, які регулюють їх, поділяються на матеріальні і процесуальні, видається за доцільне застосувати цей підхід у цьому випадку. Таким чином, за критерієм виду правових норм, які

регулюють службові правовідносини, слід виокремити такі їх види, як матеріальні і процесуальні. Процесуальні службові відносини, у свою чергу, слід класифікувати на підвиди: а) процедурні, які виникають під час службових процедур; б) проваджувальні, які охоплюють дисциплінарні та адміністративні провадження.

Стосовно останнього підвиду – проваджувальних правовідносин, слід звернути увагу на те, що притягнення посадової особи або державного службовця до матеріальної відповідальності, хоча і передбачається нормами Закону «Про державну службу», не охоплюється цим підвидом, оскільки названий Закон передбачає: 1) поняття «порядок» (ст. 82), а не «провадження» щодо цього виду юридичної відповідальності посадової особи або державного службовця; 2) досудовий порядок вирішення питання щодо відшкодування шкоди, умисно заподіяної державним службовцем; 3) відшкодування посадовою особою або державним службовцем заподіяної шкоди державі у порядку зворотної вимоги (регресу).

3.3. Характеристика окремих аспектів правових норм як елементу механізму правового регулювання державної служби

Як уже зазначалося вище, елементи механізму правового регулювання державної служби є не тільки взаємопов'язаними між собою, але й взаємообумовленими і взаємозалежними один від одного. Із цього слідує, що службові правовідносини, які досліджувалися у попередньому підрозділі, є і взаємопов'язаними, і взаємообумовленими, і взаємозалежними з нормами права, що, у свою чергу, є підставою для їхнього дослідження.

Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду окремих аспектів норми права, як елементу правового регулювання державної служби, важливо звернути увагу на те, що питання правових норм у контексті державної служби уже були об'єктом дослідження у вітчизняній юридичній науці [2–4; 5; 7; 37; 38]. Водночас, питанню правових норм як елементів механізму правового

регулювання державної служби увага не приділялася, хоча це питання має важливе і доктринальне, і нормативне, і практичне значення. Не вдаючись до загальнотеоретичної характеристики правових норм, які регулюють питання державної служби, видається за необхідне звернути увагу на їхні види, оскільки цей аспект їхньої характеристики є безпосередньо пов'язаним із цілим рядом питань державної служби у цілому, і механізму правового регулювання державної служби зокрема.

Для механізму правового регулювання державної служби важливе значення має класифікація правових норм за *юридичною силою*, оскільки саме ця класифікація, з одного боку, надає уяву не тільки про систему законодавства про державну службу, але й про його структуру, а з іншого – і система, і структура службового законодавства обумовлює сам критерій запропонованої класифікації. Отже, за юридичною силою правові норми законодавства про державну службу слід класифікувати на: а) *норми законів* [1; 10; 35; 36; 84; 87–91]; б) *норми підзаконних нормативних актів* [11–34; 52–58; 60–75]. Оскільки питанню характеристики системи законодавства про державну службу присвячено підрозділи 2.1 і 2.2 цього дослідження, видається, що важливо звернути увагу на те, що така класифікація дозволяє стверджувати про динаміку пріоритетності норм законів у регулюванні питань державної служби у порівнянні з нормами підзаконних нормативно-правових актів. Яскравим прикладом цього є чинний Закон «Про державну службу», який передбачив цілий ряд питань, що раніше регулювалися підзаконним нормативно-правовими актами, зокрема щодо: порядку проведення конкурсу на зайняття посади державної служби (ст.ст. 22–30); призначення на посаду державної служби (ст.ст. 31–35); робочий час і час відпочинку (ст.ст. 56–60); схеми посадових окладів (ст. 51); надбавки, доплати, премії, компенсації (ст. 56) тощо. Таким підхід повністю відповідає основним напрямкам концепції адаптації інституту державної служби до стандартів публічної служби ЄС. При цьому важливо зазначити, що йдеться про норми як матеріальні, так і процесуальні.

Виокремлення у попередньому підрозділі таких видів службових

правовідносин, як конституційні, адміністративні, адміністративні, фінансові тощо стало можливим тільки за умови наявності відповідних правових норм, які й регламентуються відповідні відносини. Отже, у цьому разі йдеться про такий критерій як *предмет правового регулювання*. За названим критерієм, відповідно, і виокремлено такі правові норми: а) *конституційні*: ст.ст. 3, 8, 19, 24, 35, 35, 38, 55, 92 тощо Конституції України, Закону «Про громадянство України», ВК України [89] тощо; б) *адміністративні*: Законів «Про державну службу і «Про запобігання корупції», КУпАП [90] тощо; в) *фінансові*: ст.ст. 45–52 Закону «Про запобігання корупції»; г) *трудові*: ст.ст. 56, 86, 90 КЗпП [84]; д) *кримінальні*: ст.ст. 88, 89, 91, 364–370 КК України [91] тощо. Запропонована класифікація дозволяє розглянути співвідношення правових норм публічних та приватних галузей права у сфері державної служби та зазначити, що державна служба є публічно-правовим інститутом, в якому переважають норми публічних галузей права і, насамперед, адміністративного права. Зазначене дає підстави стверджувати, що державну службу слід розглядати як правовий інститут адміністративного права або як підгалузь адміністративного права.

Виходячи із такого критерію, як *функції у механізмі правового регулювання*, видається, що слід виокремити такі види правових норм (на прикладі Закону «Про державну службу»):

а) *установчі*: закріплюють понятійний апарат (ст.ст. 1, 2); принципи державної служби (ст. 4), категорії посад державної служби (ст. 6); правовий статус державного службовця (ст.ст. 7–11) тощо. Ці норми мають наскрізний характер і стосуються як адміністративного права (і його інституту державної служби), так й інших галузей права (конституційного, фінансового, сімейного, цивільного тощо), оскільки ряд установчих правових норм, що надають визначення окремих понять («державна служба», «державний службовець», «керівник державної служби у державному органі», «посада державної служби» тощо) є універсальними і використовуються в різних галузях права;

б) *загальні*: регулюють питання державної служби, які мають значення для всього інституту державної служби: управління державною службою

(ст.ст. 12–18), вступ на державну службу (ст.ст. 19–37); службова кар'єра (ст.ст. 38–49); оплату праці (ст.ст. 50–52); робочий час (ст. 56); час відпочинку (ст.ст. 57–60); дисциплінарна відповідальність (ст.ст. 61–79); припинення державної служби (83–89) тощо;

в) *спеціальні*: регулюють питання проходження видів державної служби: адміністративна [46; 53; 56–58; 64–70; 73–75; 87; 88; 90; 91]; спеціалізована [29–32; 59; 73–75; 88; 90–93]; мілітаризована [29; 32–34; 60–62; 73–75; 90; 91; 94].

Ця класифікація правових норм, зокрема, дозволяє визначити структуру інституту державної служби з виокремленням традиційно прийнятої у теорії права загальної частини (поняття, принципи та види державної служби; державна посада; державний службовець; управління державною службою; вступ на державну службу; службова кар'єра; режим державної служби; юридична відповідальність державного службовця; припинення державної служби; пенсійне забезпечення державних службовців) та особливої частини (державна адміністративна служба; державна спеціалізована служба; державна мілітаризована служба).

За *методом правового регулювання* правові норми, що регулюють відносини у сфері державної служби слід класифікувати на:

а) *імперативні*, тобто категоричні приписи, що мають чітко встановлений обов'язковий характер та однозначно визначають поведінку суб'єктів правовідносин без права вибору ними варіанта поведінки. Слід зазначити, що враховуючи публічно-правовий характер державної служби, її ієрархічність та субординацію а також принцип, відповідно до якого суб'єкти службових відносин повинні вчиняти тільки ті дії, яких передбачено законодавством, саме імперативні норми є визначальними як для державної служби у цілому, так і для суб'єктів службових відносин зокрема. Саме тому переважна більшість норм Закону «Про державну службу» є імперативними;

б) *диспозитивні*, які надають суб'єктам правовідносин можливість самостійно визначати для себе певні права та обов'язки. Не дивлячись на свій

імперативний характер, Закон «Про державну службу» передбачає окремі норми, які є диспозитивними. Це, насамперед, стосується ст. 31-1 названого Закону, яка передбачає укладення, в окремих випадках, контракту про проходження державної служби, який може передбачати додаткові умови, з якими погоджуються обидві його сторони (тобто, і суб'єкт призначення, і державний службовець). Окрім вищеназваної статті, диспозитивною також є норма ст. 35 названого Закону, яка, серед іншого, передбачає можливість (а не обов'язок) встановлення випробування при призначенні на посаду державної служби, окрім випадку призначення на посаду державної служби вперше. І хоча диспозитивні норми, на теперішній час, є малочисленими і не впливають на загальну характеристику нормативного регулювання державної служби, вони свідчать про запровадження у сфері державної служби людиноцентристської ідеології, спрямованої на захист державних службовців, як суб'єктів службових правовідносин, та збільшення обсягу їхніх прав у відносинах з державою в особі суб'єктів призначення.

Використання для класифікації критерію *зміст правової норми* свідчить про те, що їх можна класифікувати на:

1) *матеріальні*. Стосовно цього виду норм важливо зауважити, що в теорії державної служби цьому питанню приділено певну увагу [3; 4; 37; 38], а здобуті наукові положення є цілком прийнятними і у рамках цього дослідження, що дозволяє перейти до другого виду норм – процесуальних норм;

2) *процесуальні*. Важливо зазначити, що у державній службі питання процесуальних норм залишається відкритим, оскільки немає єдиної точки зору щодо нього, зокрема щодо: а) найменування цього виду: «процесуальні» або «процедурні» б) його змістовного наповнення. У попередньому підрозділі, при класифікації службових правовідносин на матеріальні та процедурні, на цей момент уже зверталася увага. Як видається, у контексті державної служби щодо правових норм логічним є використання найменування «процесуальні норми», які, у теорії права, є «невід'ємним класифікуючим видом» щодо матеріальних норм. Найменування «процесуальні норми» обумовлено тим, що норми, які не

належать до матеріальних, і які регулюють відносини у сфері державної служби, є, за своїм змістом неоднорідні, тобто вони регулюють різні «порядки дій», яких складно виокремити в одну групу, оскільки вони мають як різні підстави, так і різні завдання. Оскільки функціонування державної служби є можливим тільки за умови наявності цілої системи різних «порядків дій», то видається, що ці порядки можуть мати один із двох видів:

а) процедура. При цьому, процедури стосуються тільки «тих дій», які мають виключно позитивний характер, тобто є правовими, зокрема: захист права на державну службу (ст. 11), вступ на державну службу (ст. 21), конкурс (ст.ст. 22–30), призначення на посаду державної служби (ст. 31), укладення контракту (ст. 31-1), прийняття Присяги (ст. 36), випробування (ст. 35), присвоєння рангу (ст. 39), підвищення рівня професійної компетентності (ст. 48) тощо. Отже, у цьому разі йдеться про службові процедури. Єдиним виключенням із цього правила є порядок (саме так він визначається Законом «Про державну службу») у виді процедури щодо досудового відшкодування шкоди, заподіяної протиправними діями або бездіяльністю державного службовця (ст.ст. 80–82 Закону «Про державну службу»). Безперечно, названі вище процедури регулюються відповідними правовими нормами, які є процедурними. Важливо зазначити, що процедурні правові норми можуть передбачатися як законами (напр., ст.ст. 11, 21–30; 31; 33–36; 39–41; 44 Закону «Про державну службу»; ст.ст. 28; 30–35; 45; 47 тощо Закону «Про запобігання корупції»), так і підзаконним правовими актами (напр., Порядок обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби [13]; Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [17]; Порядок укладення контрактів про проходження державної служби [18] тощо). Отже, *процедурні* норми є підвидом процесуальних правових норм;

б) провадження. Окрім процедурних норм, є норми які регулюють «проваджувальні порядки», тобто провадження. На відміну від процедури,

провадження характеризується тим, що: 1) воно пов'язано із протиправними діями суб'єктів службових правовідносин, тобто вчиненням ними правопорушень, зокрема дисциплінарного, адміністративного, кримінального; 2) воно регулюється виключно законами: ст.ст. 64–79 Закону «Про державну службу» – дисциплінарне провадження; КУпАП – адміністративне провадження, КПК України [96] – кримінальне провадження; 3) перелік його видів є вичерпним; 4) його завданням є забезпечення притягнення державного службовця, який вчинив правопорушення, до відповідного виду юридичної відповідальності. Отже, як видається, правові норми, які регулюють питання щодо притягнення державного службовця до юридичної відповідальності мають особливості, не властиві службовим процедурам, що дає підстави виокремити їх в окремий підвид процесуальних норм – *проваджувальні* норми [92].

Для дослідження елементів механізму правового регулювання державної служби важливе значення має класифікація правових норм за *ступенем загальності у сфері державної служби* на:

а) *загальні*, особливостями яких є те, що їх дія поширюється на всю державну службу (адміністративну, спеціалізовану і мілітаризовану). Такі норми передбачаються, переважно, законами, зокрема: Конституцією України (ст.ст. 3, 8, 19, 24, 36, 38, 55, 92, 106); КАС України (ст.ст. 4; 19) [97]; Законами: «Про запобігання корупції» [88], «Про громадянство» [87], ВК України [89], КУпАП [90], КК України [91] тощо. Водночас, в окремих випадках, такі норми можуть передбачатися і підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема: постановами КМУ: «Про затвердження Порядку проведення іспитів на рівень володіння державною мовою» [19]; «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» [21]; «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» [23] тощо; наказом Мінфіну «Про затвердження Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон» [71]; наказом Мінохорони здоров'я і СБУ

«Про затвердження Переліку психічних захворювань (розладів), які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці і за наявності яких допуск до державної таємниці громадянинові не надається» [72]; наказом Мін'юсту «Про затвердження Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» тощо;

б) *спеціальні*, особливостями яких є те, що вони поширюються на окремі види або підвиди державної служби: або адміністративну [1; 10–18; 20; 22; 24–26; 35; 64–68 тощо]; або спеціалізовану [28–31; 59; 93; 94]; або мілітаризовану [32–34; 55; 60–63; 95], тобто мають видовий (підвидовий) характер. Названі норми передбачаються як законами [1; 10; 35; 84; 85; 93–95 тощо], так і підзаконними нормативно-правовими актами [11; 13; 14–18; 22; 24–26; 28–30 тощо];

в) *локальні*, особливостями яких є те, що вони: приймаються керівником державного органу (наказ) або його колективом (рішення – Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу): поширюють свою дію на державних службовців конкретного державного органу; передбачаються у: посадових інструкціях; нормативних розпорядженнях місцевих органів виконавчої влади; кваліфікаційних вимогах щодо кандидатів на посаду у державної служби тощо; стосуються тільки адміністративної державної служби.

Наведена вище класифікація правових норм дозволяє зазначити, що державна служба, за своєю правовою природою, є складної правовою конструкцією, яка характеризується тим, що: 1) її становлять окремі елементи, тобто види і підвиди державної служби; 2) види і підвиди державної служби мають особливості нормативного регулювання, що і надає підстави для їхнього виокремлення.

Звернення до такого критерію, як *функціональне призначення* правової норми, дозволяє виокремити:

а) *норми-принципи*, особливістю яких є те, що вони визначають основоположні ідеї, настанови у видах державної служби: адміністративної

(ст. 4 Закону «Про державну службу» [1]; спеціалізованої (ст. 4 Закону «Про дипломатичну службу» [98]; ст.ст. 6–12 Закону «Про Національну поліцію» [99]) тощо). Важливо акцентувати увагу на тому, що норми-принципи, з одного боку, визначають основні ідеї та настанови того чи іншого виду державної служби, а з іншого – є нормативним підґрунтям «для виокремлення і на теоретичному, і на нормативному рівні принципів»: конкурсу [9], службової кар’єри [37], підвищення рівня професійної компетентності [37] тощо;

б) *норми-дефініції*, особливістю яких є те, що вони передбачають визначення понять, які використовуються як у цьому ж нормативному акті, так і в інших нормативних актах, і, тим самим, сприяють «однозначності щодо їхнього тлумачення і правозастосування». Важливо зазначити, що протягом останнього часу спостерігається позитивна динаміка щодо використання таких норм, у т.ч. й у сфері державної служби. Підтвердженням цього є, зокрема; чинний Закон «Про державну службу» [1], який у ст.ст. 1 і 2 передбачив визначення тринадцять понять у порівнянні із Законом «Про державну службу» (1993) [43], який передбачав тільки два (ст.ст. 1 і 2); Закон «Про дипломатичну службу» [98], який надав визначення чотирнадцяти поняттям у порівнянні із попереднім Законом «Про дипломатичну службу» (2001), який передбачав тільки сім [100]. Норми-дефініції передбачаються, переважно, у законах. Наведене свідчить про те, що норми-поняття «мають важливе значення для державно-службових відносин, оскільки сприяють уніфікації їхнього правового регулювання» [37, с. 80];

в) *норми-правила*, особливістю яких є те, що вони визначають певний порядок здійснення управлінсько-організаційних дій у державній службі. Так, якщо говорити про адміністративну службу, яка регулюється Законом «Про державну службу», то йдеться про: вступ на державну службу (ст.ст. 19–21); конкурс (ст.ст. 22–30), призначення на посаду (ст.ст. 31–37); присвоєння рангів (ст. 39), переведення (ст. 41) тощо. Слід зазначити, що норми-правила передбачаються як в законах [1; 10; 35; 87; 88; 95 тощо], так і у підзаконних нормативних актах [11–13; 16; 18; 19; 21–24; 28 тощо], яких покликано

забезпечувати реалізацію законодавчих приписів.

Така класифікація дозволяє прослідкувати логічність побудови нормативно-правового регулювання державної служби від загальних ідей, настанов її побудови як цілісної публічно-правової конструкції – до визначення правил здійснення окремих дій у рамках цієї конструкції.

Не менш важливим для характеристики правової норми як елемента механізму правового регулювання державної служби має їхня класифікація за *способом впливу на поведінку державних службовців* на регулятивні та охоронні. Перш ніж перейти до їхньої характеристики, слід звернути увагу на те, що класифікація є складною, оскільки містить у собі ще одну класифікацію, зокрема регулятивних норм.

1. *Регулятивні* норми характеризуються тим, що вони містять певну обов'язкову вказівку (команду, установку) для сторін службових правовідносин (суб'єкта призначення і державного службовця або кандидата на посаду державної служби) через визначення обсягу їхніх прав та обов'язків для реалізації права на вступ у ці правовідносини. При цьому, важливо зазначити, що вступ суб'єктів у правовідносини може бути тільки за умови, якщо права та обов'язки одного суб'єкта кореспондуються, відповідно (право – обов'язок; обов'язок – право), з правами та обов'язками іншої сторони. Регулятивні норми є багатоаспектними за своїм змістом і їх, у свою чергу, можна класифікувати на:

Норми-приписи: сама назва цих норм свідчить про те, що вони передбачають однозначну установку суб'єктам службових правовідносин щодо здійснення визначених дій (вступ на державну службу шляхом призначення; складення Присяги особою, яка вперше вступає на посаду державної служби; надання кандидатом на посаду державної служби установленної інформації щодо себе тощо) або дотримання визначених вимог (громадянство України, вільне володіння державною мовою, загальний стаж роботи, володіння іноземною мовою тощо) і, при цьому, у суб'єктів немає вибору варіанта поведінки, окрім того, який нормою встановлений. Переважну більшість норми-приписів передбачено у законах [1, ст.ст. 7 –11, 19–23, 32–36;

95; 98; 99 тощо] і вони «становлять основну частку від усіх норм, що регулюють державно-службові відносини». Водночас, ряд норм-приписів передбачено підзаконними нормативними актами, зокрема: Положенням про Національне агентство України з питань державної служби [11], Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [12]), Порядком обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби [13], Порядком прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [16] тощо. Таким чином слід зазначити, що сукупність норм-приписів безпосередньо визначають такий метод правового регулювання, що є притаманним як для сфери публічного адміністрування, у цілому, так і для державної служби, зокрема, як – «встановлення певного порядку дій», що дозволяє забезпечити, з одного боку, – визначеність, чіткість, конкретність та однозначність проходження державної служби, а з іншого – ефективність, дієвість і професійність державної служби як публічно-правового явища.

Норми-заборони: сама назва цих норм свідчить про те, що встановлюють певні обмеження щодо суб'єктів службових правовідносин, які обумовлено сутністю та особливостями публічного інституту державної служби. Стосовно норм-заборон діє основний принцип: встановлені ними обмеження та заборони не повинні суперечити Конституції України, тобто вони не повинні обмежувати конституційні права і свободи громадян, якими є державні службовці. І хоча частка цих норм є незначною, вони мають важливе значення для державної служби, оскільки покликані звести до мінімуму негативний вплив на державну службу:

суб'єкта призначення, що має прояв, зокрема у тому, що: а) зміна керівництва державного органу або його складу «не можуть бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників»; б) «забороняється вимагати від

державних службовців відомості та документи, подання яких не передбачено чинним законодавством» [1, ч. 2 ст. 25] тощо;

державного службовця, що має прояв, зокрема у тому, що: а) він не повинен допускати дискримінації державної мови; повинен «запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби» [1, ст. 8]; б) йому забороняється «демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей» [1, ст. 10]; в) він «не має права: бути членом політичної партії, якщо займає посаду державної служби категорії «А»; обіймати посади в керівних органах політичної партії; суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А» [1, ст. 10] тощо;

кандидата на посаду державної служби, що має прояв, зокрема у тому, що він не має права на посаду державної служби у разі, якщо: його в установленому законом порядку визнано недієздатним або дієздатність якого обмежена; він має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлено права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; він має громадянство іншої держави тощо [1, ст. 19]. Оскільки норми-заборони передбачають певні обмеження прав та свобод громадянина, вони передбачаються виключно у законах. Водночас слід звернути увагу на те, що окремі підзаконні нормативні акти передбачають обмеження у державній службі, однак ці обмеження є відтворенням відповідних норм-заборон, яких передбачено у законах (Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [17]; Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [104]). Норми-заборони безпосередньо

визначають такий метод правового регулювання, як – «заборона здійснювати певні дії». При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що «встановлення заборон має бути чітко збалансованим із конституційно визначеними правами, свободами та законними інтересами громадян, які не можуть бути обмеженими».

Як видається, характеристика норм-заборон була б неповною без акценту на її термінологічну характеристику, тобто йдеться по її найменування – «норми-заборони», яке не повною мірою визначає сутність цих норм та відмежовує їх від інших споріднених норм, зокрема «норм-обмежень». Для вирішення цього питання слід звернутися до співставлення понять «заборона» і «обмеження» у праві. І заборона, і обмеження мають як спільні риси, так і відмінності. Спільними для них є те, що вони: а) визначаються тільки державою шляхом прийняття відповідних норм законів; б) здійснюється з метою гармонізації розбіжності інтересів держави та державного службовця; в) забезпечуються примусовими заходами держави. Стосовно відмінностей між цими поняттями слід зазначити, що вони, насамперед, стосуються змісту:

а) заборона – це державна нормативно-визначена установка щодо *утримання* особи від здійснення певних дій або бездіяльності. Особливістю заборони у державній службі є те, що вона діє для державного службовця протягом усього часу перебування на державній службі. Прикладом такої заборони є зокрема ст.ст. 22–27 Закону «Про запобігання корупції» зокрема: державним службовцям забороняється «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб» (ст. 22). Заборона завжди є абсолютною, тобто забороняється та дія чи бездіяльність, яка, за своєю сутністю, завжди є неправомірною;

б) обмеження – це державна нормативно-визначена установка щодо *звуження* поведінки особи, можливої або дозволеної за інших умов. У контексті державної служби слід зазначити, що обмеження можуть стосуватися одних державних службовців і не стосуватися інших, зокрема:

відповідно до ст. 10 Закону «Про державну службу» державний службовець, який займає державну посаду категорії «А» не має права бути членом політичної партії, а на державних службовців, який займаються державні посади категорії «Б» або «В» це положення не поширюється (ст. 10) . При цьому слід зазначити, що право на членство у політичній партії є конституційним правом для громадян України, тобто ці є правомірною дією;

відповідно до ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» державним службовцям забороняється «займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю». При цьому слід зазначити, що займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю є правом громадянина, яке передбачене ЦК України.

Обмеження завжди є відносним, тобто обмежується дія чи бездіяльність, яка, за своєю сутністю, є правомірною, однак є загрозовою або недоцільною для інтересів держави з боку державного службовця за певних обставин або умов. Таким чином, хоча поняття «заборона» і «обмеження» є різними за своїм змістом, в теорії державної служби використовується поняття «норм-заборони», яке є узагальнюючим, тобто таким, яке містить і норми-заборони і норми-обмеження без їхнього розмежування. На нормативному рівні ці поняття не тільки не розмежовуються, але інколи і використовуються як синоніми. Так, ст.ст. 25 «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» і 26 «Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування» передбачають у ч. 1, що «особам ... забороняється ...», тобто зміст поняття «обмеження» розкривається через використання поняття «заборона», що є порушенням правил нормотворчої техніки.

Норми-дозволи: попри те, що державна служба є чітко ієрархічною та субординаційною правовою конструкцією, їй притаманні і норми-дозволи, які регулюють окремі питання державної служби, надаючи суб'єктам цих правовідносин право вибору варіанта поведінки за власним розсудом. Ці норми

передбачаються, переважно, законами, зокрема, Законом «Про державну службу» і вони стосуються як суб'єкта призначення, так і державного службовця. Слід мати на увазі, що у нормах-дозволах використовуються такі словосполучення, як:

«має право ...»: державний службовець має право на основні права (ст. 7); громадяни України мають право на державну службу (ст. 19);

«може встановлюватися ...»: суб'єктом призначення в акті про призначення на посаду державної служби може встановлювати випробувальний строк для державного службовця (ст. 35);

«може бути ...»: суб'єктом призначення може бути: достроково присвоєно черговий ранг державному службовцю (ст. 39); переведено державного службовця без проведення конкурсу на іншу посаду у випадках, передбачених Законом (ст. 41); відкликано державного службовця із щорічної або додаткової відпустки (ст. 60). Норми-дозволи безпосередньо визначають такий метод правового регулювання, як – «надання можливості вибору одного із нормативно встановлених варіантів службової поведінки», дозволяє суб'єктам правовідносин обрати найбільш оптимально прийнятний для державних інтересів варіант поведінки.

2. *Охоронні норми* характеризуються тим, що їхнім призначенням є захист урегульованих службових правовідносин від посягань, тобто саме ці норми забезпечують правомірність правовідносин тим вимогам, які передбачаються регулятивними нормами. Прикладами таких норм є норми, які передбачені в КУпАП, КК України, дисциплінарних статутах [59; 100–102], окремих положеннях Законів, зокрема Розділ VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» (ст.ст. 64–82) Закону «Про державну службу».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.2015 р. № 3723-ХІІ. Дата оновлення: 04.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
2. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628.
3. Біла-Тіунова Л.Р., Стець О.М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
4. Біла-Тіунова Л.Р. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред. акад. С. Ківалова, проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с. С. 195-272.
5. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
6. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 200 с.
7. Стець О.М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 436 с.
8. Задоя І.І. Запровадження кандидатського резерву на державній службі: *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. 2020. Вип. 86. С. 89-94.
9. Негара Р.В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика: дис. ... д-р філософії з права. Одеса, 2021. 300 с.
10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
11. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення:

14.09.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>
(дата звернення: 10.11.2024).

12. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.07.2023 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

13. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 03.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

14. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : Постанова КМУ від 22.07.2016 р. Дата оновлення: 08.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/448-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

15. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих держаних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова КМУ від 06.02.2019 р. Дата оновлення: 03.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>
(дата звернення: 10.11.2024).

16. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»: Постанова КМУ від 29.07.2009 р. Дата оновлення: 21.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

17. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 06.08.2021

р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

18. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова КМУ від 17.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

19. Про затвердження Порядку проведення іспитів на рівень володіння державною мовою: Постанова КМУ від 14.04.2021 р. Дата оновлення 04.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

20. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Постанова КМУ від 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (дата звернення: 10.11.2024).

21. 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 20.04.2016 р. Дата оновлення 20.08.2024 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

22. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова КМУ від 23.08.2017 р. Дата оновлення 08.09.2023 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n11> (дата звернення: 10.11.2024).

23. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.03.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

24. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

25. 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. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

26. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова КМУ від 06.04.2016 р. Дата оновлення 04.03.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

27. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова КМУ від 14.12.2019 р. Дата оновлення 20.08.2024 р. URL: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. Дата оновлення: 10.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.11.2024).

28. Про затвердження Порядку атестації посадових осіб митної служби: Постанова КМУ від 25.12.2002 р. Дата оновлення: 18.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1984-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

29. Питання присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань та їх співвідношення з іншими спеціальними, а також військовими званнями і класними чинами: Постанова КМУ від 27.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2020-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

30. Про спеціальні звання посадових осіб податкових органів: Постанова КМУ від 09.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/945-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

31. Про затвердження Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань: Постанова КМУ від 05.08.2020 р. Дата оновлення: 26.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

32. Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей: Постанова КМУ від 29.11.1999 р. Дата оновлення: 16.05.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2166-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

33. Про Порядку проведення військової підготовки громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу: Постанова КМУ 01.02.2012 р. Дата оновлення: 27.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

34. Про затвердження Правила застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України під час здійснення службових обов'язків: Постанова КМУ від 18.01.2003 р. Дата оновлення: 04.-3.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

35. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення: 30.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

36. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення: 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

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

38. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 449 с.

39. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 444 с.

40. Про проведення щорічного профілактичного медичного огляду державних службовців: спільний наказ Голодержслужби (попередника НАДС – авт.), МОЗ, ДУС від 18.02.2003 р. Дата оновлення: 21.07.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0184-03#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

41. Про затвердження Порядку надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконанням державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я: спільний наказ НАДС та МОЗ від 13.04.2013 р. Дата оновлення: 16.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0661-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

42. Про затвердження тестових питань: спільний наказ НАДС і Мін'юсту від 06.05.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097859-16#Text>.

43. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (втратив чинність).

44. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України: Постанова КМУ від 26.09.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180-2007-%D0%BF#Text> (втратив чинність).

45. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 09.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

46. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: Постанова КМУ від 26.09.2012 р. Дата оновлення: 06.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

47. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова КМУ від 12.03.2005 р. Дата оновлення: 15.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2024).

48. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. Дата оновлення: 02.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

49. Білокур Є. І. Щодо категорії «адміністративний менеджмент» у доктрині українського адміністративного права. Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матер. Міжнар. наук.-практ. конф.

(м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 55-57.

50. Білокур Є. І., Бедний О.І., Панфілов О.Є., Залужний В.Г., Стець О.М. Адміністративний менеджмент: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Одеса : Фенікс, 2019. 55 с.

51. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 21.07.2021 р. Дата оновлення: 23.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

52. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення: 01.07.2027 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

53. Про затвердження Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10.02.2017 р. № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0051730-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

54. Про затвердження Положення про департамент управління персоналом: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 17.01.2020 р. № 22. Дата оновлення: 01.09.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0022915-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

55. Про текст військової присяги: Постанова ВРУ від 06.12.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1936-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

56. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови ВРУ від 25.08.2011 р. Дата оновлення: 07.10.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

57. Про затвердження Положення про преміювання працівників Апарату Верховної Ради України: розпорядження Керівника Апарату ВРУ від 21.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0361451-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

58. Про затвердження Положення про систему підвищення рівня професійної компетентності державних службовців Апарату Верховної Ради України: розпорядження Першого заст. Керівника Апарату ВРУ від 24.05.2018 р. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30047.pdf> (дата звернення: 10.11.2024).

59. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова ВРУ від 06.11.1991 р. Дата оновлення: 15.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

60. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10.12.2008 р. Дата оновлення: 30.07.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#n17> (дата звернення: 10.11.2024).

61. Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: Указ Президента України від 29.12.2009 р. Дата оновлення: 26.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

62. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України: Указ Президента України від 29.10.2012 р. Дата оновлення: 18.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618/2012#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

63. Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: Указ Президента України від 31.07.2015 р. Дата оновлення: 25.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2015#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

64. Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. Дата оновлення: 12.02.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

65. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя: Рішення Вищої ради правосуддя від 18.05.2017 р. Дата оновлення: 24.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1172910-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

66. Про затвердження Положення про апарат Верховного суду, структури і штатного розпису апарату Верховного Суду: Постанова Пленуму ВСУ від 30.11.2017 р. Дата оновлення: 12.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006780-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

67. Про затвердження Правил поведінки працівника суду: Рішення Ради суддів України від 06.02.2009 р. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr033414-09#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

68. Про затвердження вимог до осіб, які претендують на зайняття посади керівника апарату апеляційного суду та його заступника: наказ Державної судової адміністрації від 15.08.2016 р. Дата оновлення: 26.04.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0167750-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

69. Про затвердження Положення про проходження служби співробітниками Служби судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя від 04.04.2019 р. Дата оновлення: 05.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1052910-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

70. Про затвердження Порядку проведення конкурсу для призначення на посаду співробітників Служби судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя від 30.10.2018 р. Дата оновлення: 25.07.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3308910-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

71. Про затвердження Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон: наказ Мінфіну України від 13.03.1998 р. Дата оновлення: 07.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0218-98#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

72. Про затвердження Переліку психічних захворювань (розладів), які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці і за наявності яких допуск до державної таємниці громадянинові не надається: спільний наказ Мінохорони здоров'я і СБУ від 13.05.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0458-02#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

73. Про затвердження Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади: наказ Мін'юсту від 16.10.2014 р. Дата оновлення: 31.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1280-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

74. Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів): наказ Мінсоцполітики від 13.06.2016 р. Дата оновлення: 03.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

75. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення НАЗК від 17.06.2016 р. Дата оновлення: 13.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

76. Задоя І.І. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Правова позиція*. 2024. № 2(43). С. 106–110.

77. Афанасьєв К.К. Дисципліна як важливий чинник забезпечення правопорядку. *Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри*: тези міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса. 13–14 черв. 2008 р.). Фенікс, 2008. С. 185–187.

78. Новак О.Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6-3. Т. 1. С. 76-80.

79. Пустовіт О.А. Дисциплінарна комісія як елемент механізму правового регулювання державної служби. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 651-656.

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

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

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

83. Кодекс законів про працю України від 17.12.1971 р. Дата оновлення: 27.09.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

84. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. Дата оновлення: 31.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 10.11.2024).

85. Про втрату чинності наказу Міністерства охорони здоров'я України від 30 липня 2012 р. № 578: наказ МОЗ України від 10.02.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0292-17> (дата звернення: 10.11.2024).

86. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова КМУ від 17.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

87. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. Дата оновлення: 20.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

88. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 21.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

89. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

90. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 09.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

91. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. 09.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

92. Пустовіт О.А. Характеристика окремих видів правових норм як елемента механізму правового регулювання державної служби. *Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану*: Міжнар. наук. практ. конференція. Науково-дослідний інститут публічного права (Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 334–337.

93. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. 31.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

94. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

95. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

96. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. 29.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

97. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.06.2005 р. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

98. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

99. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: 16.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

100. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2728-14#Text> (не чинний).

101. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

102. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 09.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

103. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

104. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 05.08.2016 р. Дата оновлення: 11.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#Text> (дата звернення: 10.11.2024).

105. Аверочкіна Т.В. Особливості підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів. *Правова позиція*. 2023. № 1(38). С. 195–198.

106. Аверочкіна Т.В. Правове забезпечення дисципліни в митних органах. *Правові новели*. 2023. № 19. С. 353–358.

ВИСНОВКИ

1. Аналіз вітчизняних наукових доробок з питання механізму правового регулювання державної служби свідчить про те, що в юридичні науки державній службі приділялася значна увага і ряд її питань були предметом наукових досліджень, серед яких найбільшу частку становлять праці з адміністративного права, зокрема з таких спрямувань: 1) загальнотеоретичні питання державної служби: а) сутнісно-змістовна і понятійно-правова характеристика правової природи державної служби; б) державно-службове право як підгалузь адміністративного права; 2) правова природа державного службовця; 3) система, структура та галузева приналежність законодавства про державну службу; 4) структура державної служби; 5) проходження державної служби і здійснення службової кар'єри: а) службова кар'єра; б) конкурс у державній службі; в) оцінювання у державній службі; 6) припинення державної служби. Встановлено, що питання механізму правового регулювання державної служби, як системного теоретичного дослідження, не було предметом наукового пошуку.

2. Зазначено, що механізм, як правове поняття, – це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених та взаємозалежних елементів, яка є спрямованою на досягнення певної мети. Виокремлено такі ознаки механізму у контексті державної служби: а) являє собою результат організованої діяльності певних суб'єктів (державного органу) або певного кола суб'єктів (державних органів); б) має певну мету: забезпечення організації і функціонування державної служби; в) являє собою послідовність певних дій: прийняття нормативно-правових актів; визначення суб'єктів дії конкретних норм; регулювання суспільних відносин, пов'язаних з певними процесами; встановлення методів і способів впливу на об'єкти; визначення способів забезпечення законності у діяльності суб'єктів тощо; г) передбачає певну ієрархію (субординацію) у конкретній системі, тобто у державній службі; д) визначає суб'єктів та об'єктів впливу: суб'єкт призначення і державний

службовець або кандидат на посаду державної служби; ж) передбачає односторонній вплив, тобто мають місце владовідносини між суб'єктом (суб'єктом державного управління у сфері державної служби) і об'єктом (державним службовцем).

3. Визначено, що: 1) механізм правового регулювання державної служби – це система основних правових засобів, яка має за мету забезпечення організації та функціонування державної служби; 2) структуру механізму правового регулювання державної служби становлять: а) основні елементи (вужке розуміння механізму правового регулювання): нормативно-правові акти, правові норми, суб'єкти та об'єкти, правовідносини, акти правозастосування; б) факультативні елементи (які разом з основними елементами становлять широке розуміння механізму правового регулювання): юридичні факти; тлумачення; правосвідомість; правова культура; правомірна поведінка; протиправна поведінка; юридична відповідальність.

4. Визначено, що зарубіжне законодавство про публічну/державну/цивільну службу країн ЄС є досить розмаїтим, що, з одного боку, визначає розмаїтість самої служби, а з іншого – відображає історичні традиції служби кожної країни, що знайшли своє відображення у підходах щодо особливостей предметного регулювання: 1) державної (публічної/цивільної служби): а) безпосередньо – спеціальним законом (Польща, Латвія, Литва, Естонія); б) опосередковано – законом/кодексом про державного (публічного/цивільного) службовця (Німеччина, Чехія, Болгарія); 2) різними законодавчими актами: а) законом (Польща, Латвія, Литва, Естонія); б) декретом (Франція); в) кодексом (Греція); г) наказами (Велика Британія); 3) державного (публічного/цивільного) службовця: а) безпосередньо – спеціальним законом (Німеччина, Чехія, Болгарія); опосередковано – законом про публічну службу (Польща, Латвія, Литва, Естонія); 4) різними законодавчими актами: а) законом (Німеччина, Чехія, Болгарія); б) законом і декретом (Франція); в) кодексом (Греція); г) наказами (Велика Британія).

5. Зазначено, що для України цікавим є досвід регулювання статусу цивільного службовця Греції – Кодексом цивільних службовців Греції, особливо з огляду на подальше удосконалення правового регулювання державної служби України у контексті її адаптації до стандартів ЄС. Йдеться про можливу кодифікацію законодавства як про адміністративну службу, так і про мілітаризовану службу. Визначено, що кодифікація спеціалізованої служби практично є неможливою з огляду на розмаїтість цієї служби, що потребує спеціальних законів щодо регулювання її підвидів.

6. Встановлено, що набуває подальшого розвитку пріоритетність регулювання державної служби шляхом законів, що має особливий прояв щодо адміністративної служби, особливість нормативного регулювання якої здійснюється єдино визначальним Законом «Про державну службу», який:

- а) поширює свою дію на всю адміністративну службу і на всіх адміністративних службовців; і, водночас, б) передбачає можливість визначення окремих питань проходження адміністративної служби в конкретних державних органах іншими законами за умови, що Закон «Про державну службу» є визначальним.

7. Зазначено, що чинний Закон «Про державну службу» розширив перелік питань, які ним регулюються, зокрема щодо:

- 1) державної служби, як публічної сфери, яка потребує відповідного механізму правового регулювання, через:
 - а) систему органів управління державною службою; контракт про проходження державної служби; строкове призначення, переведення державних службовців; істотні умови державної служби; час відпочинку; б) підстави дисциплінарної і матеріальної відповідальності державних службовців та порядок притягнення державних службовців до них; в) єдиний вичерпний перелік підстав припинення державної служби;
- 2) державних службовців, як об'єктів механізму правового регулювання державної служби, через:
 - а) перелік державних службовців, на яких дія Закону поширюється, і перелік осіб, на яких його дія не поширюється; б) політичну неупередженість як складову правового статусу державного службовця; в) процедуру захисту державним службовцем свого права на державну службу у разі порушення наданих йому прав або виникнення перешкод

в реалізації таких прав; г) загальні вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу на відповідні категорії посад державної служби; 3) нормативно-правових актів як елемента механізму правового регулювання, зокрема визначення Законом: а) переліку видів нормативно-правових актів державних органів з питань державної служби; б) особливостей поширення його дії на інші види державної служби (регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом); г) взаємодії із законодавством про працю (дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом); д) особливості регулювання державної служби в системі правосуддя (визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів); 4) актів правозастосування, зокрема акту про призначення на посаду державної служби.

8. Виокремлено дві групи законів, які регулюють окремі питання державної служби, маючи свій предмет правового регулювання, тобто закони, які є дотичними до державної служби, зокрема ті, які стосуються: 1) всієї державної служби з: а) питань державної служби: КАС України, «Про запобігання корупції», ЦК України, СК України, КПК України; б) питань управління державною службою: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади»; в) окремих питань проходження державної служби: «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про громадянство», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про вищу освіту», «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; 2) проходження державної служби в системі правосуддя: «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя».

9. Встановлено, що правове регулювання підзаконними нормативно-правовими актами:

а) адміністративної служби характеризується тим, що: 1) мають місце акти загального характеру, які регулюють всі підвиди цієї служби, а основними предметними спрямуваннями цих актів є: а) адміністративна служба (як сфера

функціонування механізму правового регулювання); б) державні службовці (як об'єкт механізму правового регулювання державної служби) і службові правовідносини (як основний елемент механізму правового регулювання державної служби), які безпосередньо пов'язані з проходженням державної служби; в) службові процедури як сфера дії процедурних норм; 2) суб'єктами видання загальних підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну службу, є державні органи, яких не передбачено у системі органів управління державною службою (ст. 12 Закону «Про державну службу»); 3) є необхідність надання пріоритету закону у регулюванні службових процедур цього виду державної служби шляхом прийняття Закону «Про процедури у державній службі»;

б) спеціалізованої служби характеризується тим, що: 1) воно є залежним від її регулювання на рівні кодексу, що зводить до мінімуму питання, що регулюються підзаконними нормативно-правовими актами (служба у митних і податкових органах); 2) має місце широкий діапазон питань служби, які регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, у залежності від підвиду служби: від переважної більшості питань щодо вступу на службу та її проходження служби (ДБР, дипломатична служба, служба в ДБР і Нацполіції) – до окремих питань (служба в системі прокуратури, податкових і митних органах); 3) переважна більшість підзаконних нормативно-правових актів незалежно від підвиду служби, за своїм змістом, є процедурними актами.

в) мілітаризованої служби характеризується тим, що: 1) мають місце як загальні акти, що регулюють всі підвиди цієї служби, так і спеціальні акти, що регулюють конкретний її підвид; 2) переважна більшість актів має форму указу і суб'єктом його видання є Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗСУ; 3) переважна більшість актів є, за своїм змістом, абсолютно процедурними або переважно процедурними.

10. Визначено, що система законодавства про механізм правового регулювання державної служби являє собою сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання вступу на державну службу,

її проходження і припинення, а структура законодавства про механізм правового регулювання державної служби – це сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють види та підвиди державної служби.

11. Встановлено, що назва Закону «Про державну службу» не відповідає його змісту, оскільки в ньому йдеться не про всю державну службу, а тільки про один її вид – державну адміністративну службу, що зумовлює необхідність переосмислення цієї назви та її зміни на Закон «Про державну адміністративну службу».

12. Виокремлено дві групи суб'єктів механізму правового регулювання державної служби, зокрема ті, які/яких: 1) визначені Законом «Про державну службу»: Кабінет Міністрів України, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби і служба управління персоналом; 2) наділено нормативно-правовими актами певними повноваженнями щодо правового регулювання окремих питань державної служби: Верховна Рада, Президент України, органи системи правосуддя, ЦОВВ.

13. Запропоновано зміни до ст. 12 Закону «Про державну службу» щодо переліку нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, у такій редакції: «Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, іншими державними органами, яким надано відповідні повноваження з питань державної служби».

14. Зазначено, що основним проявом реалізації повноважень КМУ у сфері державної служби є нормотворча діяльність, яка реалізується у формі постанов і розпоряджень цього органу, які слід згрупувати за такими основними напрямками цього регулювання: а) інституційно-засадничі; б) кваліфікаційно-компетенційні; в) статусно-кар'єрні; г) процедурно-проваджувальні. При цьому, особливістю КМУ, як суб'єкта механізму правового регулювання державної

служби, є те, що це єдиний органи виконавчої влади, повноваження якого поширюються на всі види державної служби: адміністративну, спеціалізовану, мілітаризовану.

15. Встановлено, що повноваження НАДС, як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, поширюються не тільки на сферу державної служби, але й на сферу служби в органах місцевого самоврядування, яка не є державною службою, і яка регламентується Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування». Отже, НАДС наділено повноваженнями функціонального управління у сфері саме публічної (а не державної) служби, яку становлять державна служба і служба в органах місцевого самоврядування (вузьке розуміння публічної служби). При цьому акцентовано увагу на тому, що НАДС стосовно муніципальної служби, на відміну від державної служби, уповноважено тільки на здійснення функціонального управління без повноважень формування державної політики у цій сфері, оскільки це є неможливим з огляду на сутність місцевого самоврядування.

16. Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби становлять два види: 1) ті, якими раніше було наділено орган управління державною службою (Головдержслужбу) відповідно до Закону «Про державну службу» (1993), зокрема щодо: відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців першої-третьої категорії посад; подання КМУ висновків щодо претендентів на посаду керівника кадрового підрозділу центрального органу виконавчої влади; 2) ті, яких раніше не було законодавчо визначено: а) погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; б) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше 3 осіб; в) щодо здійснення дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців, які займають

посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.

17. Визначено, що керівника державної служби, як суб'єкта правового регулювання державною службою, характеризує наявність двох обов'язкових ознак: 1) він займає вищу посаду державної служби у державному органі; 2) до його посадових обов'язків належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі. Встановлено колізію між Законом «Про державну службу» і Положенням про Секретаріат КМУ щодо керівника державної служби у Секретаріаті КМУ, яким фактично є Міністр, хоча, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 Закону «Про державну службу» має бути Державний секретар КМУ.

18. Встановлено, що запровадження служби управління персоналом, як суб'єкта управління державною службою, зумовлює покладення на неї здійснення функції, які не були характерними для департаменту кадрового забезпечення або відділу кадрів, зокрема: 1) аналітика (йдеться про стратегічне управління персоналом, визначення стратегічних цілей державного органу, узгодження їх із HR-стратегією); 2) комунікатора (йдеться про те, що вона повинна представляти інтереси персоналу у державному органі, заохочувати та мотивувати державних службовців, забезпечувати реалізацію права голосу кожного з них); 3) каталізатора змін (йдеться про те, що вона має трансформувати, змінювати та оновлювати структуру державного органу у відповідності до оновлення та реформування системи органів державного управління у цілому), що свідчить про зміну основних акцентів діяльності цього структурного підрозділу: з констатувально-статистичної – на управлінсько-інноваційну.

19. Встановлено, що участь Президента України у правовому регулюванні державної служби є мінімальною і стосується: 1) мілітаризованої державної служби, як виду державної служби (що відповідає його статусу як Верховного Головнокомандуючого ЗСУ) і має прояв у затвердженні Положень про проходження військової служби у різних видах військових формувань;

2) державної служби у допоміжних органах, утворених ним, зокрема Офісі Президента.

20. Визначено, що нормативно-правові акти ВРУ з питань державної служби, як суб'єкта управління державною службою: 1) не стосуються питань загального характеру; 2) мінімально стосуються питань мілітаризованої служби, зокрема питання затвердження тексту Військової присяги; 3) стосуються, переважно, відомчих питань – проходження державної служби в Апараті ВРУ, серед яких слід виокремити два види спрямувань: а) інституційно-засадничі; б) проходження державної служби в Апараті ВРУ.

21. Визначено, що дисциплінарні комісії є обов'язковими суб'єктами практично всіх державно-службових відносин, пов'язаних з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Виокремлено та охарактеризовано такі ознаки дисциплінарних комісій: 1) спільні: а) їх метою є встановлення: ступеня вини державного службовця; характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку; наявності або відсутності у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку; обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця; обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; умов та причин вчинення дисциплінарного проступку; б) вимоги/рекомендації/заборони до складу комісій; в) повноваження членів комісії; г) статус членів комісії; 2) відмінності, які мають організаційно-засадничий характер і полягають у порядку їхнього формування, що являє собою одну із обов'язкових стадій дисциплінарного провадження.

22. Зазначено, що: а) службові правовідносини – це правовідносини, пов'язані із вступом на державну службу, її проходженням і припиненням, оскільки вони безпосередньо пов'язані із здійсненням державної служби як видом людської діяльності; б) правовідносини, пов'язані із формуванням державної політики у сфері державної служби, формуванням інституційних засад управління державною службою та організацією державної служби – це класичні адміністративні правовідносини, оскільки вони відповідають основних

рисам адміністративних правовідносин. Встановлено, що обов'язковим учасником службових правовідносин, пов'язаних із вступом на державну службу, є, окрім суб'єкта призначення і державного службовця, кандидат на посаду державної служби, який набуває цього статусу з моменту прийняття конкурсною комісією його інформації для участі у конкурсі. Його правовий статус становлять: а) відповідність законодавчо визначеним вимогам щодо їхньої професійної компетентності; б) заборони; в) гарантії.

23. Охарактеризовано контракт про проходження державної служби як підставу виникнення службових правовідносин і встановлено, що він містить положення, які є: 1) вичерпними, тобто яких не можна змінювати при укладені контракту, або яких не можна доповнювати іншими положеннями; 2) невичерпними, тобто ті, які можна доповнювати іншими істотними умовами. При цьому встановлено, що більшість положень контракту є нормативно урегульованими.

24. Виокремлено такі види службових правовідносин: 1) за методом регулювання: а) нормативні; б) договірні; 2) за галузевою приналежністю, що їх регулюють: а) конституційні; б) адміністративні; в) фінансові; г) трудові; д) кримінальні тощо; 3) за видами правових норм: а) матеріальні; б) процесуальні.

25. Здійснено класифікацію правових норм, які регулюють службові правовідносини за: 1) юридичною силою: а) норми законів; б) норми підзаконних нормативних актів; 2) предметом правового регулювання: а) конституційні; б) адміністративні; в) фінансові; г) трудові; д) кримінальні; 3) функцією у механізмі правового регулювання: а) установчі; б) загальні; в) спеціальні; 4) методом правового регулювання: а) імперативні; б) диспозитивні; 5) змістом правової норми: а) матеріальні; б) процесуальні, яких розділено на процедурні і проваджувальні; 6) за ступенем загальності у сфері державної служби: а) загальні; б) спеціальні; в) локальні; 7) за функцією призначення правової норми: а) норми-принципи; б) норми-дефініції; в) норми-правила; 8) способом впливу на

поведінку державних службовців: а) регулятивні: норми-приписи; норми заборони; норми-дозволи; б) охоронні.

26. Встановлено, що: 1) доктринальне поняття «норми-заборони» є узагальнюючим, оскільки об'єднує норми-обмеження і норми-заборони; 2) спільними рисами цих норми є те, що вони: а) визначаються тільки державою шляхом прийняття відповідних норм законів; б) здійснюється з метою гармонізації розбіжності інтересів держави та державного службовця; в) забезпечуються примусовими заходами держави; 3) відмінність між ними має прояв у змісті: заборона – це державна нормативно-визначена установка щодо утримання особи від здійснення певних дій або бездіяльності. Вона є абсолютною і діє для державного службовця протягом усього часу перебування на державній службі; обмеження – це державна нормативно-визначена установка щодо *звуження* поведінки особи, можливої або дозволеної за інших умов. Воно є відносним і може стосуватися одних державних службовців і не стосуватися інших.

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Пустовіт О.А. Пріоритетність закону у механізмові правового регулювання державної служби в Україні. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 451–459. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2024/66.pdf.
2. Пустовіт О.А. Окремі аспекти законодавства про механізм правового регулювання державної служби в Україні. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 431–439. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/23_2024/59.pdf.
3. Пустовіт О.А. Дисциплінарна комісія як елемент механізму правового регулювання державної служби. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 651–656. URL: http://pravoisuspiilstvo.org.ua/archive/2024/2_2024/95.pdf.
4. Пустовіт О.А. Понятійно-структурна характеристика механізму правового регулювання державної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 611-614. URL: http://lsej.org.ua/7_2024/149.pdf.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Пустовіт О.А. Характеристика окремих видів правових норм як елемента механізму правового регулювання державної служби. *Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану*: Міжнар. наук. практ. конференція. Науково-дослідний інститут публічного права (Львів – Торунь: Liha-Pres, 17 трав. 2024 р.). С. 334-337. URL:

ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні, доповідалися на міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану» (м. Львів – Торунь, 17 травня 2024 р.) – дистанційна участь.