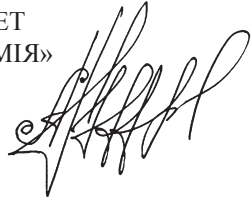


МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



**ГАРКУША Антон Тарасович**

УДК 342.98:35.08

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС  
НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ  
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса – 2017

Дисертацією є рукопис.

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

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор  
**БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна**,  
Національний університет  
«Одеська юридична академія»,  
завідувач кафедри адміністративного  
і фінансового права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелійович**,  
Національний технічний університет України  
«Київський політехнічний інститут  
імені Ігоря Сікорського»,  
завідувач кафедри адміністративного,  
фінансового і господарського права;

кандидат юридичних наук, доцент  
**КОРОПАТОВ Олег Миколайович**,  
Одеський державний університет  
внутрішніх справ,  
професор кафедри адміністративного  
права та процесу

Захист відбудеться \_\_ вересня 2017 р. о \_\_ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

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

Автореферат розісланий «\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



**Л.Р. Біла-Тіунова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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

Важливо зазначити, що питанням правового статусу органів управління сферою державної служби приділялася певна увага в юридичній науці і, насамперед, у теорії адміністративного права: В.Б. Авер'янов, Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.Р. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломєць, Л.М. Корнута, О.М. Стець та ін. Безперечно, їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали науково-теоретичним підґрунтям становлення і розвитку як теорії публічної служби, так і правового інституту державної служби. Водночас, реформування системи і структури центральних органів виконавчої влади, подальший розвиток публічної служби, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність переосмислення цілої низки науково-теоретичних положень щодо системи органів управління державною службою, системи публічної служби і державної служби, удосконалення чинного законодавства про державну службу. Насамперед це стосується питання адміністративно-правового статусу НАДС як центрального органу, який здійснює функціональне управління у сфері державної служби: визначення завдань, функцій, принципів функціонування НАДС і особливостей його взаємодії з іншими

державними органами; визначення поняття та встановлення сутності «сфери державної служби» як об'єкта державного управління НАДС тощо.

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

**Мета і задачі дослідження.** Метою дослідження є теоретико-правова та організаційно-структурна характеристика НАДС як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління нею.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- надати пропозиції щодо подальшого удосконалення чинного законодавства про державну службу.

*Об'єктом дослідження* є державна служба як сфера державного управління.

*Предметом дослідження* є правовий статус Національного агентства України з питань державної служби.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є сукупність підходів, методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції усієї дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження теоретико-правових та організаційних засад статусу НАДС як органу функціонального управління у сфері державної служби у контексті її адаптації до стандартів ЄС. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати стан наукових досліджень статусу НАДС, чинне законодавство щодо визначення правового статусу НАДС, структуру НАДС [п.п. 1.1, 1.2, 3.1, 3.2]. При розгляді нормотворчості НАДС, організаційно-структурної характеристики НАДС широко використано методи системного та структурно-функціонального аналізу [п.п. 2.2, 3.1, 3.2]. За допомогою порівняльно-правового методу з'ясовано закономірне і випадкове, загальне й особливе у компетенції і повноваженнях, публічній службі та державній службі, у статусі НАДС та спеціальних органах управління державною (публічною) службою інших країн. Виявлено спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах України [п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2]. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат щодо адміністративних послуг, охарактеризовано сутність та особливості взаємодії НАДС з іншими державними органами [п.п. 1.3, 2.1, 2.4].

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

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

***уперше:***

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

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

визначено поняття «сфера державної служби» як правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення

правових, організаційних та економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу;

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

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

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

#### ***запропоновано:***

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

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

#### ***набули подальшого розвитку:***

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

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

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

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

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

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретичних положень адміністративного права, державної служби як правового

інституту та здійснення спеціальних науково-теоретичних досліджень ряду аспектів як органів виконавчої влади, так і державної служби в Україні;

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

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

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

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

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

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

**Структура та обсяг дисертації.** Структура дисертації відповідає меті і задачам дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що охоплюють десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Обсяг дисертації становить 248 сторінок, з яких основного тексту – 200 сторінок, список використаних джерел містить 258 найменувань і розміщений на 40 сторінках, додаток – на 2 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено ступінь її наукової розробленості, мета і завдання, методи а також основні положення, які виносяться на захист, підкреслюються наукова новизна і практичне значення результатів дослідження.

**Перший розділ «Теоретико-правові засади функціонування Національного агентства України з питань державної служби»** містить чотири підрозділи, в яких досліджено питання історіографії обраної проблематики, охарактеризовано державну службу як об'єкт функціонального управління НАДС, визначено стан правового регулювання статусу НАДС, охарактеризовано основні завдання, принципи та функції НАДС.

У **підрозділі 1.1. «Історіографія правового статусу Національного агентства України з питань державної служби»** охарактеризовано стан наукових досліджень обраної проблематики.

Виокремлено три блоки питань, на які і звернено увагу при визначенні теоретико-методологічного підґрунтя для дослідження статусу НАДС: 1) державна служба як сфера функціонального управління НАДС. Акцентовано увагу на наукових дослідженнях щодо змісту і співвідношення понять «публічна служба» і «державна служба» (Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, О.І. Бедний, С.В. Ківалов, І.І. Задоя); публічна служба у широкому і вузькому розумінні (Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, Л.М. Корнута, О.М. Стець); 2) правові статуси сучасних центральних органів виконавчої влади. Зазначено, що реформування системи державного управління зумовило необхідність дослідження особливостей правового статусу центральних та місцевих органів державної виконавчої влади з урахуванням нових політико-правових реалій. Акцентовано увагу, зокрема, на дисертаційних дослідженнях О.П. Хамходери «Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади» (2014) і О.І. Лавренової «Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади» (2014); 3) правовий статус НАДС. Особливу увагу приділено саме третьому блоку питань, який має безпосереднє відношення до цього дослідження. Зазначено, що предметно наукові дослідження статусу НАДС було розпочато після прийняття Закону «Про державну службу» 1993 р. (В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, В.Я. Малиновський, С.В. Ківалов, О.М. Стець та ін.). Увагу приділено основним завданням, функціям, принципам, повноваженням Головдержслужби (як попередника НАДС), особливостям її правового регулювання тощо. Водночас зазначено, що ці дослідження або базувалися на законодавстві, яке втратило чинність (Закони України «Про державну службу» (1993), «Про боротьбу з корупцією» тощо), або стосувалися Головдержслужби, яку

у 2011 р. було реорганізовано в інший, кардинально відмінний від неї, центральний орган – НАДС, або не враховували суттєвих змін чинного законодавства (щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, антикорупційного законодавства тощо). Таким чином, наукового дослідження та нормативно-правового визначення потребує цілий ряд питань, пов'язаних із функціонуванням НАДС, зокрема, щодо: його місця у системі центральних органів виконавчої влади; особливостей взаємодії з іншими державними органами; визначення функцій та принципів його діяльності; компетенційних характеристик з урахуванням інституційно-правових змін, що відбулися в Україні.

У *підрозділі 1.2. «Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби»* акцентовано увагу на двох блоках питань: 1) про зміст і структуру поняття «адміністративно-правовий статус НАДС»; 2) визначення поняття «сфера державної служби».

Виокремлено такі основні підходи щодо визначення правового статусу, як: а) правове (політико-правове) становище (положення); б) сукупність компетенційних елементів; в) сукупність статутних і компетенційних елементів; г) сукупність компетенційних та організаційно-структурних елементів; д) компетенційні елементи та юридична відповідальність; ж) сукупність сутнісно-правових елементів. Визначено за доцільне надання статусно-правової характеристики НАДС через сукупність таких елементів: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності.

Зазначено, що поняттям «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування» приділяється певна увага як на доктринальному, так і на нормативному рівні. Водночас, поняття «сфера державної служби», яке досить часто використовується у нормативному обігові, не було об'єктом дослідження і не визначено у нормативно-правових актах. Звернено увагу на те, що поряд із поняттям «сфера державної служби», часто використовується поняття «галузь державної служби» і, як наслідок, виникає запитання щодо їх співвідношення. Із цього приводу встановлено, що більш коректним є використання саме поняття «сфера державної служби». Акцентовано увагу на правомірності використання поняття «сфера державної служби», враховуючи, що при визначенні повноважень НАДС мова йде і про державну службу, і про службу в органах місцевого самоврядування, і зазначено, що слід використовувати поняття «сфера публічної служби», маючи на увазі вузьке розуміння поняття «публічна служба» (державна служба і служба в органах місцевого самоврядування). Запропоновано відповідні зміни до Закону «Про державну службу».

Встановлено, що важливо не ототожнювати «поширення дії Закону «Про державну службу» на державні органи із «визнанням всіх службовців цих органів державними службовцями». Зазначено, що в

такому державному органі, як міністерство, здійснюють діяльність три види службовців: а) політичні діячі: міністр, його перший заступник і заступники; б) державні службовці; в) особи, що виконують функції з обслуговування. Таким чином, до сфери державної служби належать тільки державні службовці, а не всі службовці цього органу.

Встановлено, що реалізація особою конституційного права на державну службу є неможливою без створення належних правових, організаційних, та соціально-економічних гарантій його реалізації, які також належать до сфери державної служби, тобто вони є об'єктом функціонального управління НАДС.

Виокремлено та охарактеризовано інституційний, функціональний і структурний аспекти сфери державної служби та надано визначення поняття «сфера державної служби».

**У підрозділі 1.3. «Сучасний стан правового регулювання статусу Національного агентства України з питань державної служби»** акцентовано увагу на характеристиці структури законодавства про статус НАДС у контексті адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС.

Виявлено позитивну динаміку щодо надання пріоритету законодавчим актам у визначенні статусу НАДС у порівнянні із статусом Голодержслужби, який, у переважній більшості (більше 90%), визначався підзаконними нормативно-правовими актами. Водночас, акцентовано увагу на тому, що саме законодавча регламентація статусу НАДС змінила його статус із центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (до 2014 р.) на центральний орган виконавчої влади. Зазначено, що такий підхід не відповідає сучасному статусу НАДС, насамперед, його основним завданням щодо: а) забезпечення формування державної політики у сфері державної служби (саме «забезпечення формування політики ...», а не «забезпечення реалізації загальних напрямків політики ...», як це було встановлено для Голодержслужби); б) забезпечення функціонального управління у сфері державної служби, оскільки мова йде і про державну службу в органах і законодавчої влади (Апарат Верховної Ради України), і виконавчої влади (адміністративна служба, спеціалізована служба), і в органах судової влади (апарати судів), і про службу в органах місцевого самоврядування. Все це зумовлює необхідність надання НАДС статусу органу виконавчої влади зі спеціальним статусом на рівні закону, зокрема Закону «Про державну службу».

Встановлено суттєве звуження сфери дії Закону «Про державну службу» 2015 р. на коло осіб, які раніше вважалися державними службовцями (Глава Адміністрації Президента України та його заступники; перші заступники та заступники міністрів; Голова та члени Антимонопольного комітету України; Голова та члени Рахункової палати; Голова та члени Центральної виборчої комісії; голови та члени інших державних колегіальних органів; Голова Фонду державного майна

України та його заступників; службовці Національного банку України; працівники державних органів, що виконують функції з обслуговування; працівники патронатних служб), що відповідно впливає на визначення меж сфери функціонального управління НАДС.

Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання статусу спеціальних органів управління державною службою (Латвія, Литва, Польща, Чехія) і визначено можливість використання цього досвіду в умовах України, насамперед, щодо підвідомчості їх Уряду.

У *підрозділі 1.4. «Характеристика завдань, принципів і функцій Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що визначальними елементами правового статусу НАДС є його завдання, принципи і функції, оскільки саме від них залежать функціональне призначення цього органу, його предмет відання, сфера поширення його компетенції тощо.

Виокремлено й охарактеризовано такі основні завдання НАДС: 1) забезпечення формування державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах (розроблення проєктів нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, КМУ з питань державної служби; внесення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства; прийняття стратегій, програм, стандартів, методичних рекомендацій; здійснення кадрової політики, у т.ч. щодо служби в органах місцевого самоврядування (інформаційно-консультативне та методичне забезпечення; затвердження Типового положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування; затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування тощо); інформування та прогнозування тощо); 2) здійснення функціонального управління у сфері державної служби.

Виокремлено та охарактеризовано такі основні функції НАДС, як: законотворча і нормотворча діяльність; адаптація державної служби до стандартів ЄС; професійна підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; запобігання проявам корупції; функціонування системи управління якістю; надання адміністративних послуг; міжнародне співробітництво.

При характеристиці принципів діяльності НАДС основної уваги приділено таким новітнім принципам діяльності НАДС, як принцип: а) ефективності (співвідношення результату діяльності з наміченими цілями). Виокремлено функціональну, економічну (затратну) і соціальну (потрібнісну) ефективність; б) прозорості діяльності [принцип гласності відповідно до Закону «Про державну службу» (1993)]. Зазначено, що прозорість забезпечується шляхом: оприлюднення у засобах масової інформації або в інший спосіб проєктів нормативно-правових актів НАДС, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального

характеру НАДС; забезпечення вільного доступу до інформації щодо діяльності НАДС; забезпечення можливості звернення до НАДС або його територіальних органів про надання відповідної інформації; участі представників громадських об'єднань у роботі конкурсних комісій, Комісії з питань вищого корпусу державної служби тощо.

**Другий розділ «Компетенційна характеристика Національного агентства України з питань державної служби»** складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджено питання щодо повноважень НАДС, його нормотворчої діяльності, здійснення державного контролю у сфері державної служби.

У підрозділі 2.1. *«Характеристика основних повноважень Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що центральним елементом правового статусу НАДС є його компетенція, яка розглядається як «повноваження та інші права й обов'язки» НАДС.

Аналіз і характеристика повноважень НАДС надали можливість поділити їх на групи (за їхньою спрямованістю): а) законопроектна і нормотворча діяльність; б) професійна підготовка державних службовців; в) контроль за дотриманням законодавства про державну службу; г) методичне керівництво: надання роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; здійснення організаційного і методичного забезпечення роботи із запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2001; організація та координація розроблення науково-методичного забезпечення професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування); д) забезпечення здійснення службової кар'єри; ж) інші види: міжнародне співробітництво; організаційні повноваження тощо.

Зазначено, що найбільш об'ємними групами повноважень НАДС на теперішній час є професійна підготовка державних службовців (визначення потреб у професійному навчанні державних службовців; формування пропозицій щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців; розвиток системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців: організація розроблення освітньо-професійних програм підготовки державних службовців, здійснення моніторингу працевлаштування випускників вищих навчальних закладів тощо) і забезпечення здійснення службової кар'єри державного службовця (забезпечення добору кадрів; забезпечення проходження державної служби; захист державного службовця; створення належного режиму державної служби).

Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання повноважень спеціальних органів управління публічною службою (Чехія, Польща, Латвія) і визначено можливість використання цього досвіду в умовах України.

У підрозділі 2.2. *«Теоретико-правова характеристика нормотворчості Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що нормотворчість є однією з основних форм функціонального управління НАДС, оскільки вона надає можливість забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної служби шляхом виконання як власних повноважень НАДС, так і організації виконання повноважень інших державних органів виконавчої влади щодо державної служби.

Визначено стан правового регулювання нормотворчої діяльності НАДС і встановлено, що: а) вона регламентується виключно підзаконними нормативно-правовими актами (указами Президента України, постановами КМУ, наказами Голодержслужби); б) вона регламентується підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими до введення в дію Закону України «Про державну службу» 2015 р. і які, відповідно, не враховують ряду його новітніх положень; в) її правова регламентація має відомчий характер, що у ряді випадків призводить до колізій і прогалин у чинному законодавстві. Запропоновано передбачити відповідний розділ «Нормотворча процедура» в Адміністративному процедурному кодексі України.

Виокремлено та охарактеризовано суб'єктів нормотворчої діяльності НАДС, якими є: а) структурний підрозділ НАДС; б) Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу; в) Комісія з питань вищого корпусу державної служби.

На підставі аналізу процедури нормотворчості НАДС виокремлено і охарактеризовано такі стадії: 1) передпроектна стадія; 2) проектна стадія: а) внутрішнє погодження проекту; б) правова експертиза; в) зовнішнє погодження проекту; 3) засвідчувальна стадія (підписання проекту і його державна реєстрація); 4) інформаційна стадія (офіційне опублікування акта, доведення його до відома виконавців).

У підрозділі 2.3. *«Зміст, види і правове регулювання державного контролю Національного агентства України з питань державної служби»* наголошено на тому, що важливим напрямком реалізації компетенції НАДС було і залишається здійснення державного контролю у сфері державної служби.

Визначено, що основними формами здійснення зовнішнього контролю НАДС є: а) перевірка; б) спеціальна перевірка; в) функціональне обстеження органу виконавчої влади; г) моніторинг. Увагу акцентовано на здійсненні перевірки з огляду на прийняття нового Порядку її проведення (2016). Зазначено, що перевірці підлягають тільки питання щодо: 1) дотримання: принципів державної служби; процедур щодо прийняття, проходження та припинення державної служби; основних прав державних службовців; співвідношення кількості посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі стосовно його штатної чисельності; порядку накладення дисциплінарного стягнення; порядку проведення службового

розслідування; порядку розгляду скарг щодо захисту права на державну службу; 2) виконання керівником державної служби в державному органі своїх повноважень; 3) реалізації службою управління персоналом державного органу політики з питань управління персоналом.

Спеціальна перевірка НАДС, на відміну від попередньої, уперше регламентується на законодавчому рівні (Законом «Про запобігання корупції») і передбачає ряд новел, зокрема, щодо: 1) об'єкта перевірки – це особи, які претендують на зайняття посад: а) що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища. Перелік посад, які надають такий статус особі, визначено тільки у КК України; б) з підвищеним корупційним ризиком. У названому Законі не визначено поняття «підвищений корупційний ризик», натомість НАДС надано повноваження щодо визначення переліку таких посад; 2) змісту перевірки в частині доповнення його такими відомостями: а) наявності в особи корпоративних прав; б) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я); в) відношення особи до військового обов'язку; г) поширення на особу передбаченої Законом України «Про очищення влади» заборони займати відповідну посаду; 3) суб'єктів перевірки. Розширення змісту спеціальної перевірки безперечно вплинуло на розширення суб'єктів її здійснення, зокрема: Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; Міністерством освіти України, Міністерством оборони України, військовими комісаріатами.

У *підрозділі 2.4. «Поняття і види взаємодії Національного агентства України з питань державної служби з іншими державними органами»* увагу акцентовано на тому, що взаємодія НАДС з іншими державними органами дозволяє визначити її місце в системі органів виконавчої влади та особливості взаємозв'язків з ними.

Визначено, що «взаємодія» має прояв у таких формах, як: координація; спрямування; підзвітність; підконтрольність; погодження. Зазначено, що: спрямування – це визначення основних проблем, пріоритетів, питань і завдань у сфері як публічної, так і державної служби, які набувають першочергового значення в діяльності НАДС; координація – це упорядкування дій НАДС з іншими державними органами щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби і здійснення функціонального управління у сфері державної служби; погодження – це схвалення дій, документів, заходів з іншими державними органами щодо забезпечення функціонального управління у сфері державної служби.

Охарактеризовано особливості взаємодії НАДС з: 1) Верховною Радою України через: а) розроблення законопроекту; б) погодження законопроекту; в) супроводження; г) експертизу законопроекту; 2) КМУ через: спрямування, координацію, підвідомчість, підзвітність і підконтрольність; 3) іншими центральними органами виконавчої влади, основною формою

яких є: координація, контроль, моніторинг, функціональне обстеження. Значної уваги приділено функціональному обстеженню як формі взаємодії (меті, об'єктам обстеження, процедури).

Приділено увагу зарубіжному досвіду інституційного забезпечення управління державною в частині їхньої підвідомчості, підконтрольності і відповідальності (Литва, Латвія, Польща) та визначення можливостей впровадження цього досвіду в умовах України.

**Третій розділ «Організаційно-структурна характеристика Національного агентства України з питань державної служби»** складається з двох підрозділів, в яких досліджено питання щодо взаємодії НАДС з іншими державними органами, його структури й організації діяльності.

У *підрозділі 3.1. «Структура Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що структуру НАДС становлять Центральний апарат НАДС (далі – ЦА НАДС), територіальні органи НАДС та відомчі установи.

Охарактеризовано повноваження елементів структури ЦА НАДС, яку становлять: начальник та його заступники, підрозділи і визначено необхідність їхньої реорганізації з метою усунення дублювання посадових обов'язків і повноважень. Встановлено суттєві зміни щодо структури ЦА НАДС після прийняття Закону України «Про державну службу» (2015) у порівнянні з Голодержслужбою та ЦА НАДС до 2015 р., зокрема це стосується ліквідації таких колегіальних органів, як: експертно-координаційна рада з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, експертної ради при Начальникові НАДС з підготовки пропозицій щодо рішень з окремих кадрових питань. Натомість, створено такі колегіальні органи, як Громадська рада при НАДС; Науково-експертна рада з питань державного управління та розвитку державної служби.

Особливої уваги приділено визначенню і характеристиці правового статусу територіальних органів НАДС – 10 міжрегіональних управлінь НАДС, на яких покладено такі основні завдання, як: реалізація державної політики у сфері державної служби на відповідній території; внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території.

Надано характеристику статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, створеної замість Школи вищого корпусу державної служби і зазначено, що це є не автоматичною зміною назви цього органу, а створення колегіального органу, кардинально відмінного від попереднього: від його складу – до повноважень.

У підрозділі 3.2. «*Організація діяльності Національного агентства України з питань державної служби*» досліджено теоретичні та правові аспекти організації діяльності апарату НАДС.

Зазначено, що НАДС забезпечує процес внутрішньо апаратної діяльності на підставі Закону «Про державну службу», відповідно до системи управління якістю, побудованої з урахуванням ДСТУ ISO 9001:2001, зокрема Настанови з якості діяльності НАДС, Політики НАДС та методики процесу «Моніторинг діяльності та удосконалення» шляхом планування своєї роботи, її організації та контролю за виконанням поставлених завдань.

Визначено й охарактеризовано структуру організації діяльності НАДС, яку становлять: 1) планування: стратегічне [визначення: а) політики та місії Голодержслужби; б) цілей діяльності Голодержслужби та критеріїв їх досягнення; в) завдань та програм, які докладно розкриватимуть, що буде зроблено для досягнення стратегічних цілей у кожному плановому році] і поточне [визначення: а) переліку основних заходів щодо виконання завдань стратегічного плану; б) розподілу робіт у часі; в) розподілу робіт серед виконавців; г) контролю за виконанням стратегічного плану]; 2) розподіл посадових обов'язків; 3) організація роботи з документами; 4) електронне урядування; 5) проведення нарад; 6) звітування про діяльність.

## ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції стосовно удосконалення чинного законодавства щодо адміністративно-правового статусу Голодержслужби.

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

2. Основними завданнями НАДС є: 1) забезпечення формування і реалізації державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах; 2) здійснення функціонального управління державною службою. Змістом функціонального управління НАДС у сфері державної служби є: створення інституційних засад управління державною службою,

управління персоналом державної служби, забезпечення прозорості і гласності у державній службі, створення умов для проходження державної служби, забезпечення законності у сфері державної служби, професійне навчання і професійна підготовка, протидія корупції, методичне забезпечення, міжнародне співробітництво.

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

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

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

6. Голови і члени державних колегіальних органів, керівники (глава, секретар, уповноважений) та їх заступники: а) не належать до категорій: політичних діячів (за характером своїх повноважень); державних службовців (за особливостями призначення на посаду та проходження служби); б) у більшості випадків (коли йдеться про державний колегіальний орган), вони займають державні посади на тимчасовій (строковій) основі; в) здійснюють свої державні повноваження у державному органі за рахунок державного бюджету, у ряді випадків вони прирівнюються до статусу працівників правоохоронних органів (АКУ, НАБУ), призначаються на посади і звільняються з посад державними органами або посадовими особами державних органів. Їхня діяльність має ознаки

державної служби, а вони являють собою нову категорію публічних службовців – функціональні публічні службовці. Функціональні публічні службовці – це посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах, яких наділено державно-владними повноваженнями та які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців

7. Підставою при застосуванні критеріїв для визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, можуть бути: 1) документи – регламенти, директиви, методичні рекомендації, посібники, кваліфікаційні характеристики, посадові (службові) інструкції та профілі професійної компетентності посад державної служби, чинні нормативні документи, які визначають вимоги до змісту виконуваної за посадою роботи, спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад працівників державного органу, що виконують функції з обслуговування; 2) штатний розпис державного органу та його організаційна структура – організаційно-розпорядчі документи, що відображають співвідношення посад державної служби та посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування; 3) система класифікації посад державної служби – поділ посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії.

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

9. Запропоновано зміни і доповнення до:

1) Закону України «Про державну службу»:

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

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

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

у ч. 6 ст. 11 слова «він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади» замінити на слова «скарга, із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації, подається безпосередньо до центрального органу виконавчої влади». Це усуне підстави трактувати відповідний порядок звернення, як залежний від волі скаржника, оскільки його можна тлумачити так, що ніби-то скаржник за своїм вибором звертається або до керівника державної служби або до НАДС; насправді ж, з огляду на заборону розглядати скаргу тією особою, на дії якої скаржаться, звернення до керівника державної служби не є допустимим; у такому разі захист права на державну службу має здійснювати лише НАДС;

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

абзац 2 п. 12 («Кількість заступників Голови НАДС визначається Кабінетом Міністрів України на основі обґрунтованого подання Голови НАДС») доповнити формулюванням: «Голова НАДС може мати не більше двох заступників». Це відповідатиме вимогам ч. 2 ст. 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», які поширюються на НАДС та вказують можливу кількість заступників – 1 або 2, унеможливить довільний числовий розсуд Уряду, який втілюватиметься в окреслених законом межах;

в абз. 1 п. 13 прийменник «в» замінити на прийменник «при». Така зміна має не технічні, а змістовні передумови, оскільки колегію та інші консультативно-дорадчі органи НАДС варто вважати складовими системи (зовнішньої мережі), а не структури (внутрішньої будови) агентства. Крім того, колегія (як орган) не може існувати «в» НАДС, адже концепція органу в органі є неправомірною, хоча й неодноразово відтворюється у вітчизняному законодавстві.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### *Публікації у фахових виданнях:*

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

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

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

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

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

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

*Публікації апробаційного характеру:*

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

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

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

## АНОТАЦІЯ

**Гаркуша А.Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби. – Рукопис.**

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

Дисертацію присвячено характеристиці правового статусу НАДС у контексті реформування центральних органів виконавчої влади, ухвалення Законів України «Про державну службу» (2015) і «Про запобігання корупції» (2014), адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС. Визначено структуру правового статусу НАДС, яку становлять: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. Проаналізовано чинне законодавство та визначено прогалини та колізії щодо правового статусу НАДС. Визначено, що сфера державної служби – це правовідносини, пов'язані з діяльністю

відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу. Встановлено, що НАДС – це ЦОВВ зі спеціальним статусом і запропоновано відповідні зміни до чинного законодавства.

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

## АННОТАЦІЯ

**Гаркуша А.Т. Административно-правовой статус Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2017.

Диссертация посвящена характеристике правового статуса НАГС в контексте реформирования системы органов исполнительной власти, адаптации института государственной службы к стандартам ЕС. Определена структура правового статуса НАГС, которую составляют: задачи, принципы, функции, компетенция, взаимодействие, структура, организация деятельности. Установлено, что определяющими элементами статуса являются задачи, принципы и функции, главными – компетенция и взаимодействие, вспомогательными – структура и организация деятельности.

Сделан вывод о том, что НАГС является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом (хотя в законодательстве предусмотрено, что это центральный орган исполнительной власти) и предложены соответствующие изменения к Закону «О государственной службе».

Особое внимание уделено исследованию действующего законодательства о статусе НАГС и сделан вывод о положительной тенденции приоритета законодательного его регулирования, что имеет место после принятия Закона Украины «О государственной службе» (2015).

Установлено, что «сфера государственной службы» – это правоотношения, связанные с деятельностью соответствующих государственных органов по созданию правовых, организационных и социально-экономических основ реализации гражданами Украины права на государственную службу.

Основными задачами НАГС являются: 1) обеспечение формирования и реализации государственной политики в сферах государственной службы и службы в органах местного самоуправления и по вопросам управления персоналом в государственных органах; 2) осуществление функционального управления государственной службой. Содержанием функционального управления НАГС в сфере государственной службы

является: создание институциональных основ управления государственной службой, управление персоналом государственной службы, обеспечение прозрачности и гласности в государственной службе, создание условий для прохождения государственной службы, обеспечение законности в сфере государственной службы, профессиональное обучение и профессиональная подготовка, противодействие коррупции, методическое обеспечение, международное сотрудничество.

Сделан вывод о том, что основными принципами деятельности НАГС являются принципы: а) верховенства права; б) законности; в) открытости; г) непредвзятости; д) эффективности; ж) подконтрольности; з) ответственности.

Проанализирован зарубежный опыт правового регулирования статуса специальных органов управления государственной службой (Латвии, Литвы, Польши, Чехии) и определены возможности использования этого опыта в условиях Украины.

**Ключевые слова:** НАГС, функциональное обследование государственного органа, сфера государственной службы, формирование государственной политики, управление качеством, специальная проверка, функциональное управление.

## SUMMARY

**Garkusha A.T. Administrative-legal status of the National agency of Ukraine on the questions of the state service.** – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2017.

Thesis is devoted to the characteristic of the legal status of NASS in the context of reformation of central executive power bodies, passing the Laws of Ukraine “On the state service” (2015) and “On the prevention of corruption” (2014), adaptation of the institute of the state service to the standards of EU. There is defined the structure of legal status of NASS that include: task, principles, functions, competence, co-operation, structure, organization of activity.

There is analyzed a current legislation and blanks and collisions are defined connected with the legal status of NASS. There is defined, that a sphere of the state service are the legal relationships related to activity of corresponding state bodies connected with creation of legal, organizational and socio-economic principles of realization of the citizens of Ukraine the right on the state service. It is established that NASS – is a CEPB with the special status, and there are offered related changes to the current legislation.

**Key words:** NASS, functional survey of the state body, sphere of the state service, formation of the state policy, management of quality, special revision, functional management.

---

Підписано до друку 15.07.2017.  
Формат 60×90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

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

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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

Важливо зазначити, що питанням правового статусу органів управління сферою державної служби приділялася певна увага в юридичній науці і, насамперед, у теорії адміністративного права: В.Б. Авер'янов, Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.Р. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломєць, Л.М. Корнута, О.М. Стець та ін. Безперечно, їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали науково-теоретичним підґрунтям становлення і розвитку як теорії публічної служби, так і правового інституту державної служби. Водночас, реформування системи і структури центральних органів виконавчої влади, подальший розвиток публічної служби, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність переосмислення цілої низки науково-теоретичних положень щодо системи органів управління державною службою, системи публічної служби і державної служби, удосконалення чинного законодавства про державну службу. Насамперед це стосується питання адміністративно-правового статусу НАДС як центрального органу, який здійснює функціональне управління у сфері державної служби: визначення завдань, функцій, принципів функціонування НАДС і особливостей його взаємодії з іншими

державними органами; визначення поняття та встановлення сутності «сфери державної служби» як об'єкта державного управління НАДС тощо.

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

**Мета і задачі дослідження.** Метою дослідження є теоретико-правова та організаційно-структурна характеристика НАДС як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління нею.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- надати пропозиції щодо подальшого удосконалення чинного законодавства про державну службу.

*Об'єктом дослідження* є державна служба як сфера державного управління.

*Предметом дослідження* є правовий статус Національного агентства України з питань державної служби.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є сукупність підходів, методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції усієї дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження теоретико-правових та організаційних засад статусу НАДС як органу функціонального управління у сфері державної служби у контексті її адаптації до стандартів ЄС. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати стан наукових досліджень статусу НАДС, чинне законодавство щодо визначення правового статусу НАДС, структуру НАДС [п.п. 1.1, 1.2, 3.1, 3.2]. При розгляді нормотворчості НАДС, організаційно-структурної характеристики НАДС широко використано методи системного та структурно-функціонального аналізу [п.п. 2.2, 3.1, 3.2]. За допомогою порівняльно-правового методу з'ясовано закономірне і випадкове, загальне й особливе у компетенції і повноваженнях, публічній службі та державній службі, у статусі НАДС та спеціальних органах управління державною (публічною) службою інших країн. Виявлено спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах України [п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2]. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат щодо адміністративних послуг, охарактеризовано сутність та особливості взаємодії НАДС з іншими державними органами [п.п. 1.3, 2.1, 2.4].

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

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

***уперше:***

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

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

визначено поняття «сфера державної служби» як правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення

правових, організаційних та економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу;

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

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

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

#### ***запропоновано:***

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

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

#### ***набули подальшого розвитку:***

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

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

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

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

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

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретичних положень адміністративного права, державної служби як правового

інституту та здійснення спеціальних науково-теоретичних досліджень ряду аспектів як органів виконавчої влади, так і державної служби в Україні;

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

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

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

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

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

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

**Структура та обсяг дисертації.** Структура дисертації відповідає меті і задачам дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що охоплюють десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Обсяг дисертації становить 248 сторінок, з яких основного тексту – 200 сторінок, список використаних джерел містить 258 найменувань і розміщений на 40 сторінках, додаток – на 2 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено ступінь її наукової розробленості, мета і завдання, методи а також основні положення, які виносяться на захист, підкреслюються наукова новизна і практичне значення результатів дослідження.

**Перший розділ «Теоретико-правові засади функціонування Національного агентства України з питань державної служби»** містить чотири підрозділи, в яких досліджено питання історіографії обраної проблематики, охарактеризовано державну службу як об'єкт функціонального управління НАДС, визначено стан правового регулювання статусу НАДС, охарактеризовано основні завдання, принципи та функції НАДС.

У **підрозділі 1.1. «Історіографія правового статусу Національного агентства України з питань державної служби»** охарактеризовано стан наукових досліджень обраної проблематики.

Виокремлено три блоки питань, на які і звернено увагу при визначенні теоретико-методологічного підґрунтя для дослідження статусу НАДС: 1) державна служба як сфера функціонального управління НАДС. Акцентовано увагу на наукових дослідженнях щодо змісту і співвідношення понять «публічна служба» і «державна служба» (Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, О.І. Бедний, С.В. Ківалов, І.І. Задоя); публічна служба у широкому і вузькому розумінні (Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, Л.М. Корнута, О.М. Стець); 2) правові статуси сучасних центральних органів виконавчої влади. Зазначено, що реформування системи державного управління зумовило необхідність дослідження особливостей правового статусу центральних та місцевих органів державної виконавчої влади з урахуванням нових політико-правових реалій. Акцентовано увагу, зокрема, на дисертаційних дослідженнях О.П. Хамходери «Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади» (2014) і О.І. Лавренової «Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади» (2014); 3) правовий статус НАДС. Особливу увагу приділено саме третьому блоку питань, який має безпосереднє відношення до цього дослідження. Зазначено, що предметно наукові дослідження статусу НАДС було розпочато після прийняття Закону «Про державну службу» 1993 р. (В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, В.Я. Малиновський, С.В. Ківалов, О.М. Стець та ін.). Увагу приділено основним завданням, функціям, принципам, повноваженням Головдержслужби (як попередника НАДС), особливостям її правового регулювання тощо. Водночас зазначено, що ці дослідження або базувалися на законодавстві, яке втратило чинність (Закони України «Про державну службу» (1993), «Про боротьбу з корупцією» тощо), або стосувалися Головдержслужби, яку

у 2011 р. було реорганізовано в інший, кардинально відмінний від неї, центральний орган – НАДС, або не враховували суттєвих змін чинного законодавства (щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, антикорупційного законодавства тощо). Таким чином, наукового дослідження та нормативно-правового визначення потребує цілий ряд питань, пов'язаних із функціонуванням НАДС, зокрема, щодо: його місця у системі центральних органів виконавчої влади; особливостей взаємодії з іншими державними органами; визначення функцій та принципів його діяльності; компетенційних характеристик з урахуванням інституційно-правових змін, що відбулися в Україні.

У *підрозділі 1.2. «Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби»* акцентовано увагу на двох блоках питань: 1) про зміст і структуру поняття «адміністративно-правовий статус НАДС»; 2) визначення поняття «сфера державної служби».

Виокремлено такі основні підходи щодо визначення правового статусу, як: а) правове (політико-правове) становище (положення); б) сукупність компетенційних елементів; в) сукупність статутних і компетенційних елементів; г) сукупність компетенційних та організаційно-структурних елементів; д) компетенційні елементи та юридична відповідальність; ж) сукупність сутнісно-правових елементів. Визначено за доцільне надання статусно-правової характеристики НАДС через сукупність таких елементів: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності.

Зазначено, що поняттям «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування» приділяється певна увага як на доктринальному, так і на нормативному рівні. Водночас, поняття «сфера державної служби», яке досить часто використовується у нормативному обігові, не було об'єктом дослідження і не визначено у нормативно-правових актах. Звернено увагу на те, що поряд із поняттям «сфера державної служби», часто використовується поняття «галузь державної служби» і, як наслідок, виникає запитання щодо їх співвідношення. Із цього приводу встановлено, що більш коректним є використання саме поняття «сфера державної служби». Акцентовано увагу на правомірності використання поняття «сфера державної служби», враховуючи, що при визначенні повноважень НАДС мова йде і про державну службу, і про службу в органах місцевого самоврядування, і зазначено, що слід використовувати поняття «сфера публічної служби», маючи на увазі вузьке розуміння поняття «публічна служба» (державна служба і служба в органах місцевого самоврядування). Запропоновано відповідні зміни до Закону «Про державну службу».

Встановлено, що важливо не ототожнювати «поширення дії Закону «Про державну службу» на державні органи із «визнанням всіх службовців цих органів державними службовцями». Зазначено, що в

такому державному органі, як міністерство, здійснюють діяльність три види службовців: а) політичні діячі: міністр, його перший заступник і заступники; б) державні службовці; в) особи, що виконують функції з обслуговування. Таким чином, до сфери державної служби належать тільки державні службовці, а не всі службовці цього органу.

Встановлено, що реалізація особою конституційного права на державну службу є неможливою без створення належних правових, організаційних, та соціально-економічних гарантій його реалізації, які також належать до сфери державної служби, тобто вони є об'єктом функціонального управління НАДС.

Виокремлено та охарактеризовано інституційний, функціональний і структурний аспекти сфери державної служби та надано визначення поняття «сфера державної служби».

**У підрозділі 1.3. «Сучасний стан правового регулювання статусу Національного агентства України з питань державної служби»** акцентовано увагу на характеристиці структури законодавства про статус НАДС у контексті адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС.

Виявлено позитивну динаміку щодо надання пріоритету законодавчим актам у визначенні статусу НАДС у порівнянні із статусом Голодержслужби, який, у переважній більшості (більше 90%), визначався підзаконними нормативно-правовими актами. Водночас, акцентовано увагу на тому, що саме законодавча регламентація статусу НАДС змінила його статус із центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (до 2014 р.) на центральний орган виконавчої влади. Зазначено, що такий підхід не відповідає сучасному статусу НАДС, насамперед, його основним завданням щодо: а) забезпечення формування державної політики у сфері державної служби (саме «забезпечення формування політики ...», а не «забезпечення реалізації загальних напрямків політики ...», як це було встановлено для Голодержслужби); б) забезпечення функціонального управління у сфері державної служби, оскільки мова йде і про державну службу в органах і законодавчої влади (Апарат Верховної Ради України), і виконавчої влади (адміністративна служба, спеціалізована служба), і в органах судової влади (апарати судів), і про службу в органах місцевого самоврядування. Все це зумовлює необхідність надання НАДС статусу органу виконавчої влади зі спеціальним статусом на рівні закону, зокрема Закону «Про державну службу».

Встановлено суттєве звуження сфери дії Закону «Про державну службу» 2015 р. на коло осіб, які раніше вважалися державними службовцями (Глава Адміністрації Президента України та його заступники; перші заступники та заступники міністрів; Голова та члени Антимонопольного комітету України; Голова та члени Рахункової палати; Голова та члени Центральної виборчої комісії; голови та члени інших державних колегіальних органів; Голова Фонду державного майна

України та його заступників; службовці Національного банку України; працівники державних органів, що виконують функції з обслуговування; працівники патронатних служб), що відповідно впливає на визначення меж сфери функціонального управління НАДС.

Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання статусу спеціальних органів управління державною службою (Латвія, Литва, Польща, Чехія) і визначено можливість використання цього досвіду в умовах України, насамперед, щодо підвідомчості їх Уряду.

У *підрозділі 1.4. «Характеристика завдань, принципів і функцій Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що визначальними елементами правового статусу НАДС є його завдання, принципи і функції, оскільки саме від них залежать функціональне призначення цього органу, його предмет відання, сфера поширення його компетенції тощо.

Виокремлено й охарактеризовано такі основні завдання НАДС: 1) забезпечення формування державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах (розроблення проєктів нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, КМУ з питань державної служби; внесення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства; прийняття стратегій, програм, стандартів, методичних рекомендацій; здійснення кадрової політики, у т.ч. щодо служби в органах місцевого самоврядування (інформаційно-консультативне та методичне забезпечення; затвердження Типового положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування; затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування тощо); інформування та прогнозування тощо); 2) здійснення функціонального управління у сфері державної служби.

Виокремлено та охарактеризовано такі основні функції НАДС, як: законотворча і нормотворча діяльність; адаптація державної служби до стандартів ЄС; професійна підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; запобігання проявам корупції; функціонування системи управління якістю; надання адміністративних послуг; міжнародне співробітництво.

При характеристиці принципів діяльності НАДС основної уваги приділено таким новітнім принципам діяльності НАДС, як принцип: а) ефективності (співвідношення результату діяльності з наміченими цілями). Виокремлено функціональну, економічну (затратну) і соціальну (потрібнісну) ефективність; б) прозорості діяльності [принцип гласності відповідно до Закону «Про державну службу» (1993)]. Зазначено, що прозорість забезпечується шляхом: оприлюднення у засобах масової інформації або в інший спосіб проєктів нормативно-правових актів НАДС, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального

характеру НАДС; забезпечення вільного доступу до інформації щодо діяльності НАДС; забезпечення можливості звернення до НАДС або його територіальних органів про надання відповідної інформації; участі представників громадських об'єднань у роботі конкурсних комісій, Комісії з питань вищого корпусу державної служби тощо.

**Другий розділ «Компетенційна характеристика Національного агентства України з питань державної служби»** складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджено питання щодо повноважень НАДС, його нормотворчої діяльності, здійснення державного контролю у сфері державної служби.

У підрозділі 2.1. *«Характеристика основних повноважень Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що центральним елементом правового статусу НАДС є його компетенція, яка розглядається як «повноваження та інші права й обов'язки» НАДС.

Аналіз і характеристика повноважень НАДС надали можливість поділити їх на групи (за їхньою спрямованістю): а) законопроектна і нормотворча діяльність; б) професійна підготовка державних службовців; в) контроль за дотриманням законодавства про державну службу; г) методичне керівництво: надання роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; здійснення організаційного і методичного забезпечення роботи із запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2001; організація та координація розроблення науково-методичного забезпечення професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування); д) забезпечення здійснення службової кар'єри; ж) інші види: міжнародне співробітництво; організаційні повноваження тощо.

Зазначено, що найбільш об'ємними групами повноважень НАДС на теперішній час є професійна підготовка державних службовців (визначення потреб у професійному навчанні державних службовців; формування пропозицій щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців; розвиток системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців: організація розроблення освітньо-професійних програм підготовки державних службовців, здійснення моніторингу працевлаштування випускників вищих навчальних закладів тощо) і забезпечення здійснення службової кар'єри державного службовця (забезпечення добору кадрів; забезпечення проходження державної служби; захист державного службовця; створення належного режиму державної служби).

Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання повноважень спеціальних органів управління публічною службою (Чехія, Польща, Латвія) і визначено можливість використання цього досвіду в умовах України.

У підрозділі 2.2. *«Теоретико-правова характеристика нормотворчості Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що нормотворчість є однією з основних форм функціонального управління НАДС, оскільки вона надає можливість забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної служби шляхом виконання як власних повноважень НАДС, так і організації виконання повноважень інших державних органів виконавчої влади щодо державної служби.

Визначено стан правового регулювання нормотворчої діяльності НАДС і встановлено, що: а) вона регламентується виключно підзаконними нормативно-правовими актами (указами Президента України, постановами КМУ, наказами Голодержслужби); б) вона регламентується підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими до введення в дію Закону України «Про державну службу» 2015 р. і які, відповідно, не враховують ряду його новітніх положень; в) її правова регламентація має відомчий характер, що у ряді випадків призводить до колізій і прогалин у чинному законодавстві. Запропоновано передбачити відповідний розділ «Нормотворча процедура» в Адміністративному процедурному кодексі України.

Виокремлено та охарактеризовано суб'єктів нормотворчої діяльності НАДС, якими є: а) структурний підрозділ НАДС; б) Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу; в) Комісія з питань вищого корпусу державної служби.

На підставі аналізу процедури нормотворчості НАДС виокремлено і охарактеризовано такі стадії: 1) передпроектна стадія; 2) проектна стадія: а) внутрішнє погодження проекту; б) правова експертиза; в) зовнішнє погодження проекту; 3) засвідчувальна стадія (підписання проекту і його державна реєстрація); 4) інформаційна стадія (офіційне опублікування акта, доведення його до відома виконавців).

У підрозділі 2.3. *«Зміст, види і правове регулювання державного контролю Національного агентства України з питань державної служби»* наголошено на тому, що важливим напрямком реалізації компетенції НАДС було і залишається здійснення державного контролю у сфері державної служби.

Визначено, що основними формами здійснення зовнішнього контролю НАДС є: а) перевірка; б) спеціальна перевірка; в) функціональне обстеження органу виконавчої влади; г) моніторинг. Увагу акцентовано на здійсненні перевірки з огляду на прийняття нового Порядку її проведення (2016). Зазначено, що перевірці підлягають тільки питання щодо: 1) дотримання: принципів державної служби; процедур щодо прийняття, проходження та припинення державної служби; основних прав державних службовців; співвідношення кількості посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі стосовно його штатної чисельності; порядку накладення дисциплінарного стягнення; порядку проведення службового

розслідування; порядку розгляду скарг щодо захисту права на державну службу; 2) виконання керівником державної служби в державному органі своїх повноважень; 3) реалізації службою управління персоналом державного органу політики з питань управління персоналом.

Спеціальна перевірка НАДС, на відміну від попередньої, уперше регламентується на законодавчому рівні (Законом «Про запобігання корупції») і передбачає ряд новел, зокрема, щодо: 1) об'єкта перевірки – це особи, які претендують на зайняття посад: а) що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища. Перелік посад, які надають такий статус особі, визначено тільки у КК України; б) з підвищеним корупційним ризиком. У названому Законі не визначено поняття «підвищений корупційний ризик», натомість НАДС надано повноваження щодо визначення переліку таких посад; 2) змісту перевірки в частині доповнення його такими відомостями: а) наявності в особи корпоративних прав; б) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я); в) відношення особи до військового обов'язку; г) поширення на особу передбаченої Законом України «Про очищення влади» заборони займати відповідну посаду; 3) суб'єктів перевірки. Розширення змісту спеціальної перевірки безперечно вплинуло на розширення суб'єктів її здійснення, зокрема: Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; Міністерством освіти України, Міністерством оборони України, військовими комісаріатами.

У *підрозділі 2.4. «Поняття і види взаємодії Національного агентства України з питань державної служби з іншими державними органами»* увагу акцентовано на тому, що взаємодія НАДС з іншими державними органами дозволяє визначити її місце в системі органів виконавчої влади та особливості взаємозв'язків з ними.

Визначено, що «взаємодія» має прояв у таких формах, як: координація; спрямування; підзвітність; підконтрольність; погодження. Зазначено, що: спрямування – це визначення основних проблем, пріоритетів, питань і завдань у сфері як публічної, так і державної служби, які набувають першочергового значення в діяльності НАДС; координація – це упорядкування дій НАДС з іншими державними органами щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби і здійснення функціонального управління у сфері державної служби; погодження – це схвалення дій, документів, заходів з іншими державними органами щодо забезпечення функціонального управління у сфері державної служби.

Охарактеризовано особливості взаємодії НАДС з: 1) Верховною Радою України через: а) розроблення законопроекту; б) погодження законопроекту; в) супроводження; г) експертизу законопроекту; 2) КМУ через: спрямування, координацію, підвідомчість, підзвітність і підконтрольність; 3) іншими центральними органами виконавчої влади, основною формою

яких є: координація, контроль, моніторинг, функціональне обстеження. Значної уваги приділено функціональному обстеженню як формі взаємодії (меті, об'єктам обстеження, процедури).

Приділено увагу зарубіжному досвіду інституційного забезпечення управління державною в частині їхньої підвідомчості, підконтрольності і відповідальності (Литва, Латвія, Польща) та визначення можливостей впровадження цього досвіду в умовах України.

**Третій розділ «Організаційно-структурна характеристика Національного агентства України з питань державної служби»** складається з двох підрозділів, в яких досліджено питання щодо взаємодії НАДС з іншими державними органами, його структури й організації діяльності.

У *підрозділі 3.1. «Структура Національного агентства України з питань державної служби»* зазначено, що структуру НАДС становлять Центральний апарат НАДС (далі – ЦА НАДС), територіальні органи НАДС та відомчі установи.

Охарактеризовано повноваження елементів структури ЦА НАДС, яку становлять: начальник та його заступники, підрозділи і визначено необхідність їхньої реорганізації з метою усунення дублювання посадових обов'язків і повноважень. Встановлено суттєві зміни щодо структури ЦА НАДС після прийняття Закону України «Про державну службу» (2015) у порівнянні з Голодержслужбою та ЦА НАДС до 2015 р., зокрема це стосується ліквідації таких колегіальних органів, як: експертно-координаційна рада з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, експертної ради при Начальникові НАДС з підготовки пропозицій щодо рішень з окремих кадрових питань. Натомість, створено такі колегіальні органи, як Громадська рада при НАДС; Науково-експертна рада з питань державного управління та розвитку державної служби.

Особливої уваги приділено визначенню і характеристиці правового статусу територіальних органів НАДС – 10 міжрегіональних управлінь НАДС, на яких покладено такі основні завдання, як: реалізація державної політики у сфері державної служби на відповідній території; внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території.

Надано характеристику статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, створеної замість Школи вищого корпусу державної служби і зазначено, що це є не автоматичною зміною назви цього органу, а створення колегіального органу, кардинально відмінного від попереднього: від його складу – до повноважень.

У підрозділі 3.2. «*Організація діяльності Національного агентства України з питань державної служби*» досліджено теоретичні та правові аспекти організації діяльності апарату НАДС.

Зазначено, що НАДС забезпечує процес внутрішньо апаратної діяльності на підставі Закону «Про державну службу», відповідно до системи управління якістю, побудованої з урахуванням ДСТУ ISO 9001:2001, зокрема Настанови з якості діяльності НАДС, Політики НАДС та методики процесу «Моніторинг діяльності та удосконалення» шляхом планування своєї роботи, її організації та контролю за виконанням поставлених завдань.

Визначено й охарактеризовано структуру організації діяльності НАДС, яку становлять: 1) планування: стратегічне [визначення: а) політики та місії Голодержслужби; б) цілей діяльності Голодержслужби та критеріїв їх досягнення; в) завдань та програм, які докладно розкриватимуть, що буде зроблено для досягнення стратегічних цілей у кожному плановому році] і поточне [визначення: а) переліку основних заходів щодо виконання завдань стратегічного плану; б) розподілу робіт у часі; в) розподілу робіт серед виконавців; г) контролю за виконанням стратегічного плану]; 2) розподіл посадових обов'язків; 3) організація роботи з документами; 4) електронне урядування; 5) проведення нарад; 6) звітування про діяльність.

## ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції стосовно удосконалення чинного законодавства щодо адміністративно-правового статусу Голодержслужби.

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

2. Основними завданнями НАДС є: 1) забезпечення формування і реалізації державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах; 2) здійснення функціонального управління державною службою. Змістом функціонального управління НАДС у сфері державної служби є: створення інституційних засад управління державною службою,

управління персоналом державної служби, забезпечення прозорості і гласності у державній службі, створення умов для проходження державної служби, забезпечення законності у сфері державної служби, професійне навчання і професійна підготовка, протидія корупції, методичне забезпечення, міжнародне співробітництво.

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

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

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

6. Голови і члени державних колегіальних органів, керівники (глава, секретар, уповноважений) та їх заступники: а) не належать до категорій: політичних діячів (за характером своїх повноважень); державних службовців (за особливостями призначення на посаду та проходження служби); б) у більшості випадків (коли йдеться про державний колегіальний орган), вони займають державні посади на тимчасовій (строковій) основі; в) здійснюють свої державні повноваження у державному органі за рахунок державного бюджету, у ряді випадків вони прирівнюються до статусу працівників правоохоронних органів (АКУ, НАБУ), призначаються на посади і звільняються з посад державними органами або посадовими особами державних органів. Їхня діяльність має ознаки

державної служби, а вони являють собою нову категорію публічних службовців – функціональні публічні службовці. Функціональні публічні службовці – це посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах, яких наділено державно-владними повноваженнями та які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців

7. Підставою при застосуванні критеріїв для визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, можуть бути: 1) документи – регламенти, директиви, методичні рекомендації, посібники, кваліфікаційні характеристики, посадові (службові) інструкції та профілі професійної компетентності посад державної служби, чинні нормативні документи, які визначають вимоги до змісту виконуваної за посадою роботи, спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад працівників державного органу, що виконують функції з обслуговування; 2) штатний розпис державного органу та його організаційна структура – організаційно-розпорядчі документи, що відображають співвідношення посад державної служби та посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування; 3) система класифікації посад державної служби – поділ посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії.

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

9. Запропоновано зміни і доповнення до:

1) Закону України «Про державну службу»:

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

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

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

у ч. 6 ст. 11 слова «він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади» замінити на слова «скарга, із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації, подається безпосередньо до центрального органу виконавчої влади». Це усуне підстави трактувати відповідний порядок звернення, як залежний від волі скаржника, оскільки його можна тлумачити так, що ніби-то скаржник за своїм вибором звертається або до керівника державної служби або до НАДС; насправді ж, з огляду на заборону розглядати скаргу тією особою, на дії якої скаржаться, звернення до керівника державної служби не є допустимим; у такому разі захист права на державну службу має здійснювати лише НАДС;

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

абзац 2 п. 12 («Кількість заступників Голови НАДС визначається Кабінетом Міністрів України на основі обґрунтованого подання Голови НАДС») доповнити формулюванням: «Голова НАДС може мати не більше двох заступників». Це відповідатиме вимогам ч. 2 ст. 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», які поширюються на НАДС та вказують можливу кількість заступників – 1 або 2, унеможливить довільний числовий розсуд Уряду, який втілюватиметься в окреслених законом межах;

в абз. 1 п. 13 прийменник «в» замінити на прийменник «при». Така зміна має не технічні, а змістовні передумови, оскільки колегію та інші консультативно-дорадчі органи НАДС варто вважати складовими системи (зовнішньої мережі), а не структури (внутрішньої будови) агентства. Крім того, колегія (як орган) не може існувати «в» НАДС, адже концепція органу в органі є неправомірною, хоча й неодноразово відтворюється у вітчизняному законодавстві.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### *Публікації у фахових виданнях:*

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

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

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

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

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

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

*Публікації апробаційного характеру:*

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

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

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

## АНОТАЦІЯ

**Гаркуша А.Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби.** – Рукопис.

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

Дисертацію присвячено характеристиці правового статусу НАДС у контексті реформування центральних органів виконавчої влади, ухвалення Законів України «Про державну службу» (2015) і «Про запобігання корупції» (2014), адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС. Визначено структуру правового статусу НАДС, яку становлять: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. Проаналізовано чинне законодавство та визначено прогалини та колізії щодо правового статусу НАДС. Визначено, що сфера державної служби – це правовідносини, пов'язані з діяльністю

відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу. Встановлено, що НАДС – це ЦОВВ зі спеціальним статусом і запропоновано відповідні зміни до чинного законодавства.

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

## АННОТАЦІЯ

**Гаркуша А.Т. Административно-правовой статус Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2017.

Диссертация посвящена характеристике правового статуса НАГС в контексте реформирования системы органов исполнительной власти, адаптации института государственной службы к стандартам ЕС. Определена структура правового статуса НАГС, которую составляют: задачи, принципы, функции, компетенция, взаимодействие, структура, организация деятельности. Установлено, что определяющими элементами статуса являются задачи, принципы и функции, главными – компетенция и взаимодействие, вспомогательными – структура и организация деятельности.

Сделан вывод о том, что НАГС является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом (хотя в законодательстве предусмотрено, что это центральный орган исполнительной власти) и предложены соответствующие изменения к Закону «О государственной службе».

Особое внимание уделено исследованию действующего законодательства о статусе НАГС и сделан вывод о положительной тенденции приоритета законодательного его регулирования, что имеет место после принятия Закона Украины «О государственной службе» (2015).

Установлено, что «сфера государственной службы» – это правоотношения, связанные с деятельностью соответствующих государственных органов по созданию правовых, организационных и социально-экономических основ реализации гражданами Украины права на государственную службу.

Основными задачами НАГС являются: 1) обеспечение формирования и реализации государственной политики в сферах государственной службы и службы в органах местного самоуправления и по вопросам управления персоналом в государственных органах; 2) осуществление функционального управления государственной службой. Содержанием функционального управления НАГС в сфере государственной службы

является: создание институциональных основ управления государственной службой, управление персоналом государственной службы, обеспечение прозрачности и гласности в государственной службе, создание условий для прохождения государственной службы, обеспечение законности в сфере государственной службы, профессиональное обучение и профессиональная подготовка, противодействие коррупции, методическое обеспечение, международное сотрудничество.

Сделан вывод о том, что основными принципами деятельности НАГС являются принципы: а) верховенства права; б) законности; в) открытости; г) непредвзятости; д) эффективности; ж) подконтрольности; з) ответственности.

Проанализирован зарубежный опыт правового регулирования статуса специальных органов управления государственной службой (Латвии, Литвы, Польши, Чехии) и определены возможности использования этого опыта в условиях Украины.

**Ключевые слова:** НАГС, функциональное обследование государственного органа, сфера государственной службы, формирование государственной политики, управление качеством, специальная проверка, функциональное управление.

## SUMMARY

**Garkusha A.T. Administrative-legal status of the National agency of Ukraine on the questions of the state service.** – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2017.

Thesis is devoted to the characteristic of the legal status of NASS in the context of reformation of central executive power bodies, passing the Laws of Ukraine “On the state service” (2015) and “On the prevention of corruption” (2014), adaptation of the institute of the state service to the standards of EU. There is defined the structure of legal status of NASS that include: task, principles, functions, competence, co-operation, structure, organization of activity.

There is analyzed a current legislation and blanks and collisions are defined connected with the legal status of NASS. There is defined, that a sphere of the state service are the legal relationships related to activity of corresponding state bodies connected with creation of legal, organizational and socio-economic principles of realization of the citizens of Ukraine the right on the state service. It is established that NASS – is a CEPB with the special status, and there are offered related changes to the current legislation.

**Key words:** NASS, functional survey of the state body, sphere of the state service, formation of the state policy, management of quality, special revision, functional management.