

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

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПАНОВА НАТАЛЯ СЕРГІЇВНА

УДК 342.98 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ
КОНЦЕПТ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело_____ /Панова Н.С./

Науковий консультант

КІВАЛОВ Сергій Васильович,

доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ.....	17
1.1. Стан наукових досліджень державної адміністративної служби.....	17
1.2. Змістовно-понятійна характеристика державної адміністративної служби.....	35
1.3. Принципи державної адміністративної служби.....	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ДО РОЗДІЛУ 1.....	67

РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧИЙ ВИМІР ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ.....	75
2.1. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної адміністративної служби.....	75
2.2. Нормативно-правове визначення сфери державної адміністративної служби	92
2.3. Особливості правового регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах	123
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ДО РОЗДІЛУ 2.....	135

РОЗДІЛ 3. ПРАВО НА ДЕРЖАВНУ АДМІНІСТРАТИВНУ СЛУЖБУ.....	156
3.1. Поняття і структура права на державну службу: загальна характеристика.....	156
3.2. Право на доступ до державної адміністративної служби	165
3.3. Право на призначення на посаду державної адміністративної служби....	191
3.4. Право на проходження державної адміністративної служби.....	220
3.5. Право на захист права на державну службу.....	271

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ДО РОЗДІЛУ 3.....	284

РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	302

4.1. Підстави дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців	306

4.2. Дисциплінарні стягнення: види та загальні умови їх застосування.....	341

4.3. Дисциплінарне провадження: поняття, зміст та особливості.....	352

4.4. Гарантії прав державних адміністративних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження.....	369

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ДО РОЗДІЛУ 4.....	389

ВИСНОВКИ.....	400

ДОДАТКИ.....	413

АНОТАЦІЯ

Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

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

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

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

уперше: визначено державну адміністративну службу як правовий інститут службового права, який за своєю сутністю є публічним (його становлять норми публічних галузей права) та міжгалузевим (його становлять норми конституційного, адміністративного, фінансового, митного права); виокремлено новий вид публічної служби – служби в державних колегіальних органах, яка здійснюється виключно на посадах голів та членів: Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольного комітету України, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та інших державних колегіальних органів, і яка не охоплюється політичною службою та державною службою; визначено, що державна адміністративна служба – це вид державної служби, пов'язаний із

публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю осіб, які займають посади в державних органах (або їх апараті/секретаріаті) щодо забезпечення реалізації державної політики та/або надання адміністративно-сервісних послуг, і регламентований Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами; встановлено, що систему органів функціонального управління державною адміністративною службою, незалежно від особливостей її проходження в окремих державних органах, становлять: а) на центральному рівні: Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань державної служби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби; б) на місцевому рівні: керівник державної служби, служба управління персоналом; виокремлено інституційну особливість державної адміністративної служби, яка має прояв у тому, що вона здійснюється: 1) в державних органах усіх гілок влади: а) законодавчої: Апарат Верховної Ради України; б) виконавчої: усі органи виконавчої влади (служба, агентство, інспекція, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації), їх апарати/секретаріати (Секретаріат КМУ, апарат міністерства; Апарат РНБО тощо); в) судової: секретаріат/апарат судових органів; 2) в інших державних органах поряд із спеціалізованою (органи прокуратури, ОВС, митна служба, податкова служба та ін.) або мілітаризованою державною службою (органи військового управління: Збройних Сил України, Національної гвардії України, СБУ, Державної прикордонної служби та ін.); встановлено, що державна адміністративна служба характеризується такими спеціальними ознаками: а) регламентується Законом України «Про державну службу» та системою підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру; б) орієнтованою є спрямованість на задоволення публічного інтересу і, водночас, надання адміністративних послуг; в) є інформаційно відкритою та доступною; г) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; д) є конкурсною; ж) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність; виокремлено такі чинники, які

об'єднують усі підвиди державної адміністративної служби в єдину державну адміністративну службу: 1) правові; 2) інституційні; 3) організаційні; 4) забезпечувальні; 5) процедурні; виокремлено та охарактеризовано структуру права на державну службу, яку становлять: право на доступ до державної служби; право на призначення на посаду державної служби; право на проходження державної служби; право на захист права на державну службу; визначено зміст гарантій права державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень, який становлять: а) відповідність виду дисциплінарного стягнення тяжкості дисциплінарного проступку та вини державного службовця; б) обставини, що виключають застосування дисциплінарного стягнення; в) незастосування дисциплінарного стягнення під час відсутності державного службовця; г) строки застосування дисциплінарних стягнень; д) право державного службовця на правову допомогу; д) процедурні права державного службовця під час дисциплінарного провадження; ж) вичерпний перелік обставин, які обтяжують, та невичерпний перелік обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність; з) оплата праці за час відсторонення державного службовця у зв'язку з дисциплінарним провадженням; к) зняття або погашення дисциплінарного стягнення;

набули подальшого розвитку: положення щодо періодизації становлення та розвитку наукової думки про державну адміністративну службу; характеристика системи принципів державної адміністративної служби як основоположних засад її організації та функціонування, вступу на державну службу, її проходження та припинення з акцентуванням уваги на таких новітніх принципах, як: патріотизм, доброчесність, ефективність, політична неупередженість, стабільність; положення про те, що виключно нормами трудового права регулюються службові відносини у разі, якщо це: а) безпосередньо передбачено в Законі «Про державну службу»; б) необхідно для усунення прогалин, які мають місце у чинному Законі, і якщо це впливає зі змісту відповідних статей Закону як аналогія права із зазначенням, що цей перелік не підлягає широкому трактуванню; класифікація підзаконних

нормативно-правових актів у сфері державної адміністративної служби за змістовною спрямованістю на види (інституційні; кадрові; упорядковуючі; процедурні) із зазначенням необхідності надання пріоритету їхнього регулювання нормами законів; характеристика дисциплінарного провадження як внутрішньоорганізаційної процедури, структуру якої становлять стадії та етапи; характеристика підстав дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців із зазначенням прогалин та колізій у їх зіставленні між собою та з іншими законодавчими нормами чинного Закону «Про державну службу»;

запропоновано: визначення понять: «державна адміністративна служба», «право на доступ до державної служби», «право на призначення на посаду державної служби», «право на проходження державної служби», «право на захист права на державну службу», «гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення»; основні напрямки можливого застосування зарубіжного досвіду в умовах України; модель Кодексу державної адміністративної служби України; зміни і доповнення до Закону України «Про державну службу».

Визначено, що державна адміністративна служба – це вид державної служби, пов’язаний із публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю осіб, які займають посади в державних органах (або їх апараті/секретаріаті) щодо забезпечення реалізації державної політики та/або надання адміністративно-сервісних послуг, і регламентований Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами. Обґрунтовано можливість визначення державної адміністративної служби як правового інституту, тобто системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов’язані зі вступом на державну адміністративну службу, її проходженням і припиненням.

З’ясовано, що принципи державної адміністративної служби, будучи основоположними засадами її організації та функціонування, вступу на неї, її

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

Встановлено, що особливе місце в структурі державної адміністративної служби посідає дипломатична служба, яка:

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

Визначено, що право на державну адміністративну службу є логічним за змістом продовженням права на участь в управлінні державними справами, має комплексний характер та є поліструктурним. Виокремлено такі основні структурні елементи права на державну службу, у відповідності до його змістовно-розширювальної характеристики: 1) право

на доступ до державної служби, тобто право на вступ на державну службу, зміст якого становлять: а) вимоги (загальні і спеціальні); б) обмеження; 2) право на призначення на посаду, зміст якого становлять: а) визначення особи, яка є переможцем конкурсу; б) контракт (у разі укладення); в) присяга; г) правообмеження (обмеження спільної роботи близьких осіб); д) процедура призначення; 3) право на проходження державної служби, зміст якого становлять: а) можливості (ранг, заохочення, оплата праці, відпустки, просування по службі); б) вимоги (політична неупередженість, підвищення рівня професійної компетентності); в) обмеження [оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна)]; г) заборони; 4) право на захист права на державну службу (позасудовий і судовий порядок).

Визначено, що дисциплінарне провадження є внутрішньоорганізаційною адміністративною процедурою, яка являє собою регламентований нормами публічного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, який триває у часі та має на меті притягнення винних державних службовців у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності. Обґрунтовано доцільність виокремлення у структурі дисциплінарного провадження, таких стадій та етапів: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) підготовка до розгляду дисциплінарної справи: формування дисциплінарної комісії та її складу; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 3) формування та розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) оскарження рішення.

Запропоновано: зміни і доповнення до чинного законодавства України з питань державної служби; прийняття Кодексу державної адміністративної служби України.

Ключові слова: державна адміністративна служба, державний адміністративний службовець, право на доступ до адміністративної служби, право на призначення на посаду адміністративної служби, право на

проходження адміністративної служби, право на захист права на державну службу, Кодекс державної адміністративної служби України.

SUMMARY

Panova N.S. The concept of the state administrative service of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining a scientific degree of a Doctor of Science of Law on specialty 12.00.07 “Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law” (081 – Law). – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2020.

The dissertation is the first scientific-theoretical research of the state administrative service as a public law phenomenon and as an institution of administrative law, conceptual bases of its legal regulation, the definition of the main directions of further development of the legislation on state administrative service in the context of its adaptation to EU standards.

As a result of the conducted research, the theoretical and legal bases of the definition of the state administrative service as a public-legal institution are established, characterized by the unity of its structural-organizational and theoretical-legal content, taking into account the peculiarities of its passage in different state agencies, many formulated statements and conclusions were offered personally by the applicant the most significant of which are:

for the first time: the state administrative service is defined as a legal institution of service law, which in its essence is public (it consists of norms of public branches of law) and intersectoral (it consists of norms of constitutional, administrative, financial, customs law); a new type of public service was singled out – the service in state collegial bodies, which is performed exclusively in positions of heads and members: the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting, the Antimonopoly Committee of Ukraine, the Accounting Chamber, the Central Election Commission and other state collegial bodies, and which is not covered by the

political service and the state service; it is determined that the state administrative service is a type of state service related to public, professional, politically impartial activities of persons holding positions in state bodies (or their staff / secretariat) to ensure the implementation of state policy and / or the provision of administrative services, and regulated by the Law of Ukraine “On State Service” and other regulations; it is established that the system of functional management bodies of the state administrative service, regardless of the peculiarities of its passage in some state bodies, consists of: a) at the central level: the Cabinet of Ministers of Ukraine, National Agency of Ukraine for Civil Service, the Senior Civil Service Commission; b) at the local level: head of the state service, personnel management service; the institutional feature of the state administrative service is highlighted, which appears in the fact that it is carried out: 1) in state bodies of all branches of government: a) legislative: the Office of the Verkhovna Rada of Ukraine; b) executive: all executive bodies (service, agency, inspection, central executive bodies with special status, local state administrations), their staffs/secretariats (CMU Secretariat, ministry staff; NSDC staff, etc.); c) judicial: secretariat/staff of judicial bodies; 2) in other state bodies along with specialized (bodies of the prosecutor’s office, police, customs service, tax service, etc.) or militarized state service (military administration bodies: the Armed Forces of Ukraine, the National Guard of Ukraine, the SSU, the State Border Service, etc.); it is established that the state administrative service is characterized by the following special features: a) is regulated by the Law of Ukraine “On State Service” and the system of bylaws of departmental and functional nature; b) is focused on the satisfaction of the public interest and, at the same time, the provision of administrative services; c) is informationally open and accessible; d) passing of service is associated with the assignment of ranks; e) is competitive; g) the general disciplinary responsibility is characteristic; the following factors are singled out, which unite all subtypes of the state administrative service into a single state administrative service: 1) legal; 2) institutional; 3) organizational; 4) security; 5) procedural; the structure of the right to state service is singled out and characterized,

which consists of: the right to access the state service; the right to be appointed to a state service position; the right to pass the state service; the right to protection of the right to state service; the content of guarantees of the right of state servants during the application of disciplinary sanctions is determined, which are: a) compliance of the type of disciplinary sanction with of the disciplinary offense severity and the guilt of the state servant; b) circumstances that preclude the application of disciplinary action; c) non-application of disciplinary sanctions in the absence of a state servant; d) terms of application of the disciplinary penalties; e) the right of a state servant to legal aid; e) procedural rights of a state servant during disciplinary proceedings; g) an exhaustive list of aggravating circumstances and a non-exhaustive list of mitigating circumstances; h) remuneration for the time of dismissal of a state servant in connection with disciplinary proceedings; j) removal or repayment of a disciplinary sanction;

have been further developed: provisions on the periodization of the formation and development of scientific thought about the state administrative service; description of the system of principles of state administrative service as the basic principles of its organization and functioning, assumption to the state service, its passage and termination with emphasis on such new principles as: patriotism, integrity, efficiency, political impartiality, stability; provisions that only labour law regulates official relations if it is: a) directly provided for in the Law “On State Service”; b) it is necessary to fill the gaps that occur in the current Law, and if it follows from the content of the relevant articles of the Law as an analogy of law, stating that this list is not subject to broad interpretation; classification of bylaws in the field of state administrative service by substantive focus on types (institutional; personnel; regulatory; procedural) with an indication of the need to give priority to their regulation by law; characteristics of disciplinary proceedings as an internal organizational procedure, the structure of which consists of stages and steps; description of the grounds for disciplinary liability of state servants with indication of gaps and conflicts in their comparison with each other and with other legislative norms of the current Law “On State Service”;

proposed: definition of concepts: “state administrative service”, “right to access the state service”, “right to appointment to a state service position”, “right to state service”, “right to protection of the right to state service”, “guarantees of the rights of state servants during the application of disciplinary sanctions”; main trends of the possible application of foreign experience in the conditions of Ukraine; model of the Code of State Administrative Service of Ukraine; amendments and additions to the Law of Ukraine “On State Service”.

It is outlined that the state administrative service is a type of state service related to public, professional, politically impartial activities of persons holding positions in state bodies (or their staff/secretariat) to ensure the implementation of state policy and/or the provision of administrative services, and regulated by the Law of Ukraine “On State Service” and other regulations. The possibility of defining the state administrative service as a legal institution, i.e. the system of normative legal acts regulating public relations related to the assumption into the state administrative service, its passing, and termination, is substantiated.

It is found out that the principles of state administrative service, being the basic principles of its organization and functioning, accession, its passage, and termination, determine the model of building the service as a single public-law and institutional-organizational structure, taking into account the peculiarities of its passage in different state bodies or apparatus/secretariats. It is outlined that the fundamental principles of the state administrative service are the principles of the rule of law and legality, which are considered in the context of protection of human and civil rights and freedoms. The content and their practical effectiveness, in the context of the main purpose of the state administrative service, is revealed and strengthened by a system of new principles: professionalism, patriotism, integrity, efficiency, political impartiality, stability.

It is established that a special place in the structure of the state administrative service is occupied by the diplomatic service, which: a) is regulated primarily by the Law “On Diplomatic Service of Ukraine” (defines the legal framework and procedure for organizing the diplomatic service, principles,

categories of diplomatic positions, features of entering the diplomatic service, its passage and legal status of officials of the diplomatic service, diplomatic ranks, additional grounds for termination of diplomatic service, etc.); b) in the part not regulated by the aforementioned Law, regulated by the Law “On State Service” (principles of diplomatic service, rights and responsibilities of diplomatic officials, entry into service and general requirements for candidates for positions, transfer, promotion, remuneration, restrictions, ranks of administrative employees of diplomatic bodies, social security, incentives, social guarantees, working hours, rest, vacations, etc.).

It is determined that the right to state administrative service is a logical continuation of the right to participate in the management of public affairs, is complex, and is polystructural. The following main structural elements of the right to state service are singled out, in accordance with its content-expanding characteristics: 1) the right to access the state service, i.e. the right to enter the state service, the content of which is: a) requirements (general and special); b) restrictions; 2) the right to be appointed to a position, the content of which consists of: a) determination of the person who is the winner of the competition; b) contract (in case of conclusion); c) oath; d) right restrictions (restrictions on joint work of relatives); e) appointment procedure; 3) the right to pass the state service, the content of which is: a) opportunities (rank, promotion, remuneration, vacation, promotion); b) requirements (political impartiality, increasing the level of professional competence); c) restrictions [evaluation of the results of official activity of a state servant; legal liability (criminal, administrative, disciplinary)]; d) prohibitions; 4) the right to protection of the right to state service (extrajudicial and judicial procedure).

It is determined that disciplinary proceedings are an internal administrative procedure, which is the order of activity of authorized entities regulated by public legal norms, which lasts in time and aims to bring to disciplinary responsibility guilty state servants in committing disciplinary offenses. The expediency of separating the following stages and steps in the structure of disciplinary proceedings is

substantiated: 1) deciding on initiating disciplinary proceedings; 2) preparation for consideration of a disciplinary case: formation of a disciplinary commission and its composition; determination of the powers of the disciplinary commission; determination of the basic principles of work of the disciplinary commission; 3) formation and consideration of a disciplinary case; 4) making a decision based on the results of the disciplinary case; 5) appeal against the decision.

Proposed: amendments and additions to the current legislation of Ukraine on state service; adoption of the Code of the State Administrative Service of Ukraine.

Keywords: state administrative service, state administrative servant, right to access administrative service, right to appointment to the administrative service position, right to administrative service career, right to protection of the right to state service, Code of State Administrative Service of Ukraine.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ

Опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Панова Н.С. Державна адміністративна служба України: теоретико-правова характеристика: монографія. Одеса: Фенікс, 2020. 363 с.
2. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія / Л.Р.Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодошак, Ю.Г. Фаєр. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.
3. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт адміністративного права: монографія / Біла-Тіунова Л.Р., Гаркуша А.Г., Панова Н.С. Одеса: Фенікс, 2017. 247 с.
4. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність службовців митних органів. *Митна справа*. 2014. № 5(95). С. 71–77.
5. Панова Н.С. Особливості проходження служби в митних органах. *Митна справа*. 2015. № 1(97). С. 93–98.
6. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Національного*

університету «Одеська юридична академія». Т. 16. Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 342–353.

7. Панова Н.С. Сутнісна характеристика принципів державної служби. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Право». Дніпропетровськ, 2015. № 2. С. 109–122.

8. Панова Н.С. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 57–61.

9. Панова Н.С. Нормативне регулювання окремих питань проходження державної служби в країнах Європи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція»: зб. наук. праць. 2015. № 18. Т. 1. С. 67–73.

10. Панова Н.С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 47. С. 98–106.

11. Панова Н.С. Законодавство про державну службу: сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 65–74.

12. Панова Н.С. Службове право, державно-службове право, право державної служби: визначення. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 54–61.

13. Панова Н.С. Державно-службові правовідносини: теоретико-правова характеристика. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. С. 25–35.

14. Панова Н.С. Система державно-службового права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2017. № 29. С. 87–95.

15. Панова Н.С. Види державної служби в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 6. С. 47–55.

16. Панова Н.С. Публічний службовець і державний службовець: понятійно-правова характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5. С. 77–87.

17. Панова Н.С. Вимоги до осіб, які претендують на вступ додержавної служби. *Прикарпатський вісник*. 2019. № 3. Т. 1. С. 55–60.

18. Панова Н.С. Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 50–54.

19. Панова Н.С. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: форми і правове регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2019. № 42. Т. 2. С. 4–8.

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

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

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

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

Опубліковані праці апробаційного характеру:

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

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

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

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

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

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

Інші публікації, що додатково висвітлюють окремі питання дисертації:

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

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

ВСТУП

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

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

Державна адміністративна служба, будучи складною та багатоаспектною за своїм структурним складом, являє собою публічноправове утворення, яке характеризується єдиністю основоположних засад (Закон

України «Про державну службу» і підзаконні нормативноправові акти, принципи, право на державну службу, конкурс, вимоги, правообмеження, проходження, дисциплінарна відповідальність), і ця єдиність повинна зберігатися з урахуванням особливостей державної служби в різних державних органах.

Звернення до проблеми державної адміністративної служби зумовлено тим, що, незважаючи на наявні науково-теоретичні доробки вітчизняних науковців (В.Б. Авер'янова, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, М.І. Іншина, С.В. Ківалова, В.Я. Малиновського, О.І. Миколенка, І.М. Пахомова, Д.В. Примаченка, О.П. Рябченко та ін.), які досліджували як окремі аспекти державної служби у цілому, так і окремі види державної служби, зокрема, і ці напрацювання є неоцінним внеском в адміністративно-правову науку та науково-методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень, цілий ряд питань до цих пір залишається без належного теоретичного осмислення з урахуванням нових політико-правових реалій України.

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

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

адміністративну службу, вимоги до кандидатів на посади державної служби, правовий статус державного адміністративного службовця, дисциплінарна відповідальність державного адміністративного службовця.

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

На особливу увагу заслуговують наукові доробки із питань державної/публічної служби в період незалежності України, який характеризується як новітнім законодавством про державну службу, так і активними науковими пошуками оптимальної моделі державної служби в умовах її незалежності. Цей період представлений такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Л.Р. Біла-Тіунова, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, Ю.С. Даниленко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.О. Іллічов, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Л.М. Корнута, Б.А. Кормич, А.Т. Комзюк, І.Ф. Корж, Є.Б. Кубко, В.Я. Малиновський, О.І. Миколенко, А.О. Селіванов, О.В. Петришин, Д.В. Примаченко, О.П. Рябченко, О.В. Тодощак, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмачі та ін.

Серед наукових досліджень публічної і державної служби слід відзначити дисертації: Ю.П. Битяка «Державна служба в Україні: проблеми

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

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

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

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

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального

права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), яка є частиною роботи університету в рамках загальнонаукової тематики «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

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

Для досягнення визначеної мети передбачено вирішення таких основних наукових завдань:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Предметом дослідження є концепт державної адміністративної служби України.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів і методів наукового пізнання. Системний підхід став основою методологічної конструкції усієї дисертаційної роботи і визначив стратегію дослідження державної адміністративної служби як публічно-правового явища, її місце, роль і значення в інституті публічної служби і державної служби.

Використано окремі методи наукового пізнання. За допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного визначено сутність та особливості державної адміністративної служби, її місце в структурі публічної служби та державної служби, сутність та структуру права на державну адміністративну службу (п.п. 1.2, розділ 3). Застосування логіко-семантичного методу дозволило поглибити понятійний апарат щодо понять «державна адміністративна служба», «право на доступ до державної служби», «право на призначення на посаду», «право на проходження державної адміністративної служби», «право на захист права на державну адміністративну службу» (п. 1.2, р. 3). Системно-структурний і системно-функціональний методи застосовано для визначення системи публічної служби, державної служби, державної адміністративної служби, їх видів, елементного складу права на державну адміністративну службу, системи гарантій прав державного адміністративного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень (п.п. 1.2, 4.4, р. 3). Метод

класифікації дозволив виокремити види й підвиди як публічної і державної служби, так і державної адміністративної служби, види нормативно-правових актів КМУ і НАДС у сфері державної служби (п.п. 1.2, 2.1, 2.2). Застосування історичного методу дозволило здійснити аналіз наукових поглядів на становлення та розвиток як інституту державної служби, так і державної адміністративної служби (п. 1.1). Порівняльно-правовий і компаративний методи застосовано для дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання та організаційного забезпечення публічної служби й визначення можливостей його використання в умовах України (п.п. 1.2, 1.3, р. 2, р. 3, р. 4). Структурно-логічний метод використано при визначенні основних шляхів удосконалення законодавства про державну адміністративну службу. Методи моделювання, аналізу та синтезу послужили для встановлення сучасного стану правового регулювання державної адміністративної служби та визначення основних напрямків його удосконалення (р. 2).

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

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

уперше:

визначено державну адміністративну службу як правовий інститут службового права, який за своєю сутністю є публічним (його становлять норми

публічних галузей права) та міжгалузевим (його становлять норми конституційного, адміністративного, фінансового, митного права);

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

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

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

виокремлено інституційну особливість державної адміністративної служби, яка має прояв у тому, що вона здійснюється: 1) в державних органах усіх гілок влади: а) законодавчої: Апарат Верховної Ради України; б) виконавчої: усі органи виконавчої влади (служба, агентство, інспекція, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації), їх апарати/секретаріати (Секретаріат КМУ, апарат міністерства; Апарат РНБО тощо); в) судової: секретаріат/апарат судових органів; 2) в інших державних органах поряд із спеціалізованою (органи

прокуратури, ОВС, митна служба, податкова служба та ін.) або мілітаризованою державною службою (органи військового управління: Збройних Сил України, Національної гвардії України, СБУ, Державної прикордонної служби та ін.);

встановлено, що державна адміністративна служба характеризується такими спеціальними ознаками: а) регламентується Законом України «Про державну службу» та системою підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру; б) орієнтованою є спрямованість на задоволення публічного інтересу і, водночас, надання адміністративних послуг; в) є інформаційно відкритою та доступною; г) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; д) є конкурсною; ж) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність;

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

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

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

праці за час відсторонення державного службовця у зв'язку з дисциплінарним провадженням; к) зняття або погашення дисциплінарного стягнення;

набули подальшого розвитку:

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

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

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

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

характеристика дисциплінарного провадження як внутрішньоорганізаційної процедури, структуру якої становлять стадії та етапи;

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

запропоновано:

визначення понять: «державна адміністративна служба», «право на доступ до державної служби», «право на призначення на посаду державної служби», «право на проходження державної служби», «право на захист права

на державну службу», «гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення»;

основні напрямки можливого застосування зарубіжного досвіду в умовах України;

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

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

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

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

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

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

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

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачкою самостійно, всі сформульовані у ньому положення і висновки обґрунтовано результатами особистих досліджень авторки. Розділи і глави монографій, навчальних посібників, опублікованих у співавторстві, виконано здобувачем особисто. У монографії «Припинення державної служби як інститут

адміністративного права» (Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодощак, Ю.Г. Фаєр – Одеса: Фенікс, 2015) – самостійно підготовлено підрозділ «Припинення державної служби за ініціативи суб'єкта призначення»; у монографії «Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт адміністративного права» (Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, А.Т. Гаркуша. – Одеса: Фенікс, 2018) – самостійно підготовлено підрозділ «Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби»; у навчально-методичному посібнику «Протидія конфлікту інтересів на публічній службі» (Одеса: Фенікс, 2019) – рекомендації до теми: «Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі» і тестові завдання; у навчально-методичному посібнику «Зарубіжний досвід публічного управління» (Одеса: Фенікс, 2019) – самостійно підготовлено робочу програму загальної частини курсу, тестові завдання.

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

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

розвитку України в умовах європейської інтеграції»: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 2018 р.).

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

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Стан наукових досліджень державної адміністративної служби

Здійснення адміністративної реформи та адаптація інституту державної служби до європейських стандартів обумовлюють необхідність повного «перезавантаження» усіх державних інституцій та відносин за участю держави, що вимагає докорінного перегляду підходів до формування нормативного забезпечення функціонування державної служби в цілому, та державної адміністративної служби, зокрема. Водночас оновлення державної служби має ґрунтуватися не лише на підставі запозичення досвіду європейських країн, а насамперед на засадах українського державотворення та на дослідженні наукових доробок вітчизняних учених-правників.

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

Аналіз напрацювань вчених з питань розвитку та формування державної служби в Україні, дозволяє стверджувати про відсутність єдиної точки зору щодо виокремлення основних періодів її становлення. Водночас, очевидним видається те, що державна служба в цілому, та державна адміністративна служба, зокрема, не можуть досліджуватися опосередковано від етапів державотворення. Так, на думку, Є.С. Чернонога, дослідження державної служби передбачає виокремлення таких етапів її становлення та формування:

Русь княжої доби (IX–XIII ст.ст.), Русь–Україна литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.ст.), Україна козацько-гетьманської доби (XVII–XVIII ст.ст.), Україна у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.ст.), Україна 1917–1991 рр., в яких здійснює розрізнення стану державної служби 1917–1920 рр. та 1920–1991 рр., та розвиток в період сучасної України [1, с. 76-134]. Натомість, І.П. Лаврінчук, вивчаючи розвиток державної служби в контексті формування та розвитку правового положення державного службовця, виокремлює такі чотири етапи становлення державної служби: 1) часи феодальної держави Київської Русі; 2) період козаччини; 3) влада монархічної царської Росії на території України; 4) період панування радянської влади [2, с. 76].

Уявляється, що зазначені підходи до періодизації державотворення та, відповідно, розвитку державної служби беззаперечно заслуговують на увагу, водночас акцентування уваги на періодах до XVIII ст. з позиції інтересу дослідження розвитку наукової думки щодо інституту державної служби видається не зовсім доречним. У зв'язку із зазначеним, слід погодитися з думкою Л.Р. Білої-Тіунової, яка виокремила три періоди розвитку науково-теоретичної думки інституту державної служби: дореволюційний; радянський та незалежності України [3, с. 19-20], та саме в цьому контексті дослідити питання державної адміністративної служби та її елементів.

Період Імперської Росії (дореволюційний період) (середина XVIII – 1917 р.) відзначається тим, що Українська держава перебувала під владою Російської Імперії, у зв'язку з чим було запозичено повністю імперську систему державного управління та втрачено свою, а державну службу було консолідовано з російською. Водночас, цей період характеризується наявністю значної кількості нормативних актів щодо регулювання державної служби в Російській імперії, які поклали початок науковим дослідженням зазначеної проблеми.

Питання функціонування державної служби в зазначений період досліджували такі правознавці, як: М.М. Сперанський [4], М.К. Нелідов [5], І.Ю. Андреевський [6], М.М. Коркунов [7], М.О. Куплеваський [8],

М.І. Лазаревський [9], А.І. Єлістратов [10] та ін. Їх дослідження здійснювалися в рамках державного та адміністративного права.

Одним із перших дослідників, який зробив вагомий внесок у пізнання державної служби як важливої складової вчення про державне управління, є М.М. Сперанський. Саме він розробив ряд нормативних актів із питань державної служби, зокрема: 1) План загального державного утворення 1809 р. [11, с. 517-756], який був покликаний врегулювати деякі питання щодо видів державної служби в залежності від відомства управління; 2) Статут про службу за визначенням від Уряду 1832 р. [12], який містив основні положення щодо проходження державної (цивільної) служби, зокрема щодо: прийняття на службу, здійснення проваджень у чини у різних відомствах цивільної служби, виокремлення основних прав та обов'язків службовців, звільнення від посади і від служби тощо. Окрім того, М.М. Сперанський, закладаючи підґрунтя для становлення розвитку науки державного управління уперше: виокремив окремим розділом «Державну службу», як складову її Загальної частини; визначив державну службу шляхом ототожнення її з виконавчою владою в структурі внутрішнього державного управління; здійснив поділ теорії державної служби на такі структурні складові як: а) принципи державної служби; б) види державної служби; в) посадові особи та їх статус; г) службова кар'єра.

Дослідження інституту державної служби, зокрема з питань правової природи та сутності посади як елементу служби, продовжив на початку 60-х рр. XIX ст. І.Ю. Андрєєвський, якого вважають першим послідовником М.М. Сперанського в Російській імперії. У своїй докторській дисертації «Про намісників, воєводів і губернаторів» (1864 р.) вчений звертав увагу на спільні та відмінні риси посад намісників, воєвод і губернаторів через: 1) порядок вступу на посаду та їх приналежність до верховної влади; 2) неможливість розмежування цих посад за такими критеріями, як: статус, функції, обов'язки, виконання та розпорядження [13, с. 109, 127–128, 150]. Окрім цього, суттєвим внеском у розвиток державної служби слід вважати те, що І.Ю. Андрєєвський

уперше: а) визначив державну службу як систему правовідносин посадових осіб, які стають урядовими органами до уряду і до держави, з одного боку, і до народу – з іншого; б) виокремив обов’язкові складові вчення про державну службу: загальні принципи державної служби (організації і діяльності); відношення посадових осіб до уряду, держави і народу; вступ на службу; обов’язки службовців; права службовців; про припинення службових обов’язків; акти службового стану; в) визначив етапи службової кар’єри: вступ на державну службу; статус державних службовців; припинення державної служби [6, с. 469–471, 486–487].

Державну службу не як окремий інститут, а лише у контексті вчення про державні засади, як ідею державності у суспільстві, було досліджено М.К. Нелідовим на рівні докторської дисертації «Юридичні і політичні підстави державної служби» (1874 р.). Вчений досліджував державну службу в широкому (будь-яка діяльність на користь суспільства) і вузькому (діяльність як постійних або тимчасових агентів головного органу державного уряду на державних посадах з винагородою із загальних державних доходів) розумінні, що мало важливе теоретичне і нормативне значення для розвитку інституту державної служби [14, с. 137]. Варто акцентувати увагу на тому, що визначення державної служби за своїм змістом схоже на те, що передбачене у ст. 1 Закону «Про державну службу» (1993), однак із трьох ознак державної служби є відсутньою одна – функціональна: виконання завдань і функцій держави.

Уперше у правовій науці зробив спробу виокремити інститут державної служби у відносно самостійну частину адміністративної організації і державного управління Російської імперії В.В. Іванівський, який згодом став розглядати цей інститут як самостійну, достатньо відокремлену частину системи російського публічного права. У роботі «Російське державне право» (1895 р.) він визначив предмет права державної служби та цілком конкретну структуру державної служби, яка містила на той час дві частини: теорію/історію державної служби та організацію державної служби в Росії. Державну службу вчений визначав у широкому розумінні як всю службу в

державі, яка санкціонована верховною владою, а державними службовцями – осіб (службовців), що визначаються урядом і верховною владою, так і посадових осіб, які призначаються на посаду за вибором народу і діють як його представники [15].

Прихильником більшості зазначених вище поглядів щодо сутності та призначення державної служби був М.М. Коркунов, який, не виокремлюючи державну службу у самостійний правовий інститут, вважав його допоміжним для побудови динамічної конструкції державного права. У зв'язку із цим державна служба розглядалася вченим у межах розділу про органи державної влади, поряд із дослідженням державних установ та органів представництва. Основною заслугою М.М. Коркунова у розвитку теорії державної служби вважається те, що він уперше сформулював основи державної служби, які дозволили відмежувати останню від інших видів служби в державі: 1) зміст державної служби завжди є юридичним обов'язком службовця; 2) така служба має публічно-правовий характер; 3) наявність підпорядкування службовця монарху; 4) державно-службова діяльність має представницький характер, оскільки здійснюється від імені держави; 5) державно-службову діяльність спрямовано на реалізацію завдань держави [7, с. 281].

У рамках порівняльного правознавства вивченням інституту державної служби займався М.О. Куплеваський, який у своїй монографії «Державна служба в теорії і в чинному праві Англії, Франції, Німеччини і Ціслейтанської Австрії» [8] (1988 р.) досліджував дисциплінарну відповідальність посадових осіб, державні іспити та межі підпорядкування приватних суб'єктів розпорядженням посадових осіб. Особливу увагу акцентовано на загальних питаннях вступу на державну службу, якісного відбору на посади, питаннях управління державною службою. При цьому, пріоритетними є процедурні аспекти вступу на державну службу. Вбачається, що окреслені питання і на теперішній час залишаються одними з актуальних, важливих напрямків дослідження інституту державної служби.

Більше того, М.О. Куплеваський уперше серед науковців того часу

звернув увагу на необхідність визначення морально-етичних категорій для визначення відносин між державною владою і посадовими особами, які її представляють і яким ставиться в обов'язок не принижувати гідності державної влади. Вчений зазначав, що якість державної влади залежить від моральних якостей осіб, які управляють державою, тобто державних службовців. А це означає, що особливого значення мають набувати критерії якісного відбору осіб на державну службу.

М.І. Лазаревський уперше, на відміну від своїх попередників, дійшов висновку щодо необхідності зміни галузевої приналежності інституту державної служби: від державного права – через конституційне право – до адміністративного права. Вчений також досліджував питання визначення поняття та статусу посадової особи, зокрема визначаючи останню як фізичну особу, яка виконує посадові функції [9, с. 124].

Надалі предметом дослідження інститут державної служби був лише незначної кількості учених-адміністративістів, що пов'язане з періодом між двома революціями. Одним із них був А.І. Єлістратов, особливістю наукової діяльності якого було те, що вона здійснювалася вже з позицій адміністративно-правової теорії, базуючись, на законодавстві ХІХ ст., яке мало державно-правовий характер. У першу чергу, заслуговує на увагу те, що у підручнику «Основные начала административного права» (1914 р.) науковець уперше досліджуючи питання проходження служби посадовими особами застосовує поняття «адміністративна служба», визначаючи останню як діяльність посадових осіб у зв'язку з якою юридична особа держави делегує визначене коло повноважень, що зобов'язує діяти не від свого імені, а від імені держави. Окрім того, А.І. Єлістратовим досліджувалося питання виокремлення вимог до посадових осіб адміністративної служби, серед яких він зазначав такі: 1) досягнення відповідного віку; 2) належна «неопороченная» поведінка; 3) професійна підготовка для виконання публічних функцій. Щодо професійної підготовки окремо акцентувалася увага на прямій залежності категорії адміністративного персоналу та відповідних вимог до них. До кола питань, які

входили до наукового інтересу щодо вивчення особливостей адміністративної служби, було визначення прав та переваг службовців (право на пенсію, додаткову посилену охорону, різного роду нагороди тощо), та, водночас, з'ясування сутності додаткових обов'язків та обмежень (добросовісне виконання повноважень, обов'язок проживання у місці проходження служби, заборона сумісництва декількох посад, вимога достойної поведінки у приватному житті тощо) [16, с. 84–90; 10, с. 126–136].

Наступним періодом розвитку наукової думки щодо інституту державної служби є радянський період, який характеризується тим, що предметом дослідження науки адміністративного права і теорії державного управління були в переважній більшості питання функціонування органів державного управління. Натомість державна служба як окремий вид трудової діяльності людини не визнавалася, не розмежовувався правовий статус звичайних працівників та державних службовців та не з'ясовувалася специфіка проходження такої служби. При формуванні та функціонуванні кадрових ресурсів у галузі державного управління СРСР враховувалися три основні тенденції, зокрема:

політичні пріоритети завжди мали переваги не тільки перед громадськими, але й перед економічними цінностями, що передбачало діяльність державних службовців в інтересах керівника, ніж суспільства та держави;

для багатьох категорій службовців значна частина матеріальної винагороди визначалася не реальними результатами роботи, а посадою, яку обіймала людина у відповідній ієрархії;

основу управління кадровими ресурсами становила малоефективна бюрократична система, яка містила в собі партійні, профспілкові, військові та інші структури [17, с. 123] [18, с. 25].

Вбачається за необхідне зазначити, що приблизно протягом другої половини XX ст. на території радянської України державну службу певною мірою була нормативно урегульовано, що відповідно сприяло здійсненню

окремих наукових досліджень з окресленої проблематики. Зазначені питання досліджували І.І. Євтіхіїв [19], В.М. Манохін [51], І.М. Пахомов [20], Н.І. Фаянс [21], Ц.А. Ямпольська [22] та ін.

Розпочати аналіз наукових доробок радянського періоду слід з досягнень І.І. Євтіхіїва [19], який уперше в науці адміністративного права визначив поняття «посадова особа» у його широкому розумінні, взявши за основу таку ознаку як зайняття посади в державній установі та/або на підприємстві. Крім того, вчений запропонував здійснити поділ усіх посадових осіб за критерієм функціональної спрямованості їх діяльності на такі види: 1) допоміжний технічний персонал (виконання господарсько-технічної роботи, функцій підсобного господарського обслуговування); 2) керівні та оперативні працівники (виконання завдань адміністративно-управлінського характеру). Продовжила наукові пошуки щодо визначення поняття «посадова особа» Ц.А. Ямпольська, яка висловила думку з приводу необхідності уніфікації дефініції цієї категорії. Учена визначальною ознакою посадової особи вважала також можливість видавати адміністративні акти при реалізації своїх службових повноважень [22, с. 141], водночас саме ця позиція неодноразово піддавалася критиці в юридичній літературі.

Н.І. Фаянс у дисертаційному дослідженні «Радянська державна служба на сучасному етапі» (1955) уперше визначила інститут державної служби як систему правових норм, які встановлюють певний порядок діяльності державних органів, що спрямований на організацію і проведення кадрової роботи [21]. Щодо галузевої приналежності інституту державної служби, авторка зараховувала його та всі складові елементи до адміністративного права. На окрему увагу заслуговує думка Н.І. Фаянс стосовно доцільності прийняття окремого загальносоюзного положення «Про державну службу».

Важливо акцентувати особливу увагу на результатах наукових пошуків з питань державної служби, досягнутих видатним ученим-адміністративістом І.М. Пахомовим. Науковець уперше: 1) визначив державну службу як оплачувану за посадою роботу в державному апараті, підконтрольному Радам

народних депутатів, щодо організації і виконання державного керівництва соціальними та економічними процесами, з метою побудови комуністичного суспільства [23, с. 56]. Зазначене визначення об'єднало усі основні ознаки державної служби, які через призму сьогодення виокремлюються і тепер;

2) виокремив визначальну ознаку посадових осіб як суб'єкта державно-владних повноважень;

3) висловив аргументовану ідею щодо прийняття адміністративного законодавства про державну службу;

4) здійснив поділ державних службовців за критерієм характеру їх діяльності на такі види:

а) посадові особи (носії державно-владних повноважень), які поділяються на: керівний склад, представників адміністративної влади та оперативний склад;

б) технічний персонал (виконують допоміжні функції).

Як уявляється, зазначені дослідження є актуальними з теоретичної точки зору для вітчизняної науки адміністративного права і на теперішній час. Проте, беручи до уваги результати наукових досліджень тих років, слід враховувати політичні, соціологічні та економічні зміни, що відбулися у зв'язку з проголошенням незалежності України, внаслідок чого істотно змінилося не лише законодавство про державну службу, але й змінився підхід до визначення загального змісту інституту державної служби.

Щодо періоду незалежності України (сучасний період) слід відмітити, що він від самого початку характеризувався значною активністю наукових досліджень у сфері державної служби. Як уявляється, такі наукові пошуки обумовлені тим, що, по-перше, існуюча на той час система державного управління та організація державного апарату, що дістались у спадок від радянських часів, не відповідали вимогам часу та новим політичним реаліям, та, по-друге, відбувалася активна законотворчість з досліджуваних питань.

Окремими питаннями державної адміністративної служби у цей період займаються такі вчені-адміністративісти та науковці у сфері державного управління, як: В.Б. Авер'янов, А.В. Андреєв, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, В.В. Васильківська, А.Т. Гаркуша, І.П. Голосніченко, Ю.С. Даниленко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, К.М. Зубов, О.П. Єфремова, М.І. Іншин,

І.Б. Коліушко, С.В. Ківалов, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, О.С. Продаєвич, О.В. Петришин, Ю.М. Старилов, М.І. Цуркан, Г.В. Фоміч, А.М. Школик та ін.

Перший, хто запропонував основні напрямки реформування державної служби в Україні, був видатний учений-адміністративіст В.Б. Авер'янов [24, с. 15]. Серед його наукових здобутків, що беззаперечно мають суттєве значення для становлення та розвитку державної адміністративної служби, є: по-перше, виокремлення класифікації посад у державних органах за критерієм змісту та характеру діяльності, з урахуванням способу заміщення посади і надання повноважень на такі види: адміністративні; політичні; патронатні; по-друге, з'ясування, що першочерговим заходом реформування інституту державної служби в Україні має стати визначення на законодавчому рівні статусу державних службовців, що надасть можливість розмежувати посадових осіб у державних органах на дві групи: а) політичні діячі; б) державні службовці [25, с. 14]; по-третє, визначення змісту форми перевірки результатів діяльності державних службовців – атестації та виокремлення їх основних критеріїв: продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Ці критерії слід вважати оціночними вимогами щодо діяльності державного службовця.

На думку, В.Б. Авер'янова, «... до інституту державної служби не слід включати діяльність осіб, які хоч і виконують найважливіші державно-владні функції, але мають статус «політичних діячів», а не «державних службовців». До цих осіб належать Прем'єр-міністр України, члени Уряду України, голови місцевих державних адміністрацій, народні депутати України, обрані посадові особи парламенту, у тому числі Голова Верховної Ради України. Правовий статус цих осіб має бути детально регламентований в окремих законодавчих актах» [26, с. 43].

Безсумнівний інтерес у дослідженні проблематики державної служби викликають праці О.В. Петришина, який досліджував правову природу державної служби в цілому, та її окремих видів. Науковець виокремив такі

сутнісні характеристики державної служби: 1) є основним різновидом управлінської діяльності у суспільстві; 2) є галуззю суспільного розподілу праці; 3) за своїм характером є розумовою працею; 4) передбачає служіння державі, обслуговування не індивідуальних, а суспільних інтересів; 5) має вираження у безпосередньому впливові на людей; 6) предметом праці є інформація; 7) є різновидом професії; 8) передбачає здійснення завдань і функцій держави, які конкретизуються через функції державного апарату і механізму держави; 9) здійснюється в межах державного апарату і механізму держави в цілому; 10) є оплачуваною за рахунок державного бюджету тощо [27, с. 17–141].

Першим навчальним посібником, в якому систематизовано викладено знання з теорії та практики державної служби як невід’ємної складової теорії державного управління, став посібник В.Я. Малиновського «Державна служба» [28]. У названому посібнику особливу увагу приділено організаційно-правовим аспектам державної служби та практичним компонентам цього соціально-правового інституту та виду професії. Що стосується державної адміністративної служби, то автор її уперше розглядає як окремий вид державної служби, поряд із спеціалізованою та цивільною.

Щодо галузевої приналежності інституту державної служби, то протягом 2005–2006 р. виникло дві протилежні думки, які аргументувалися на рівні докторських дисертацій з проблематики державної служби, зокрема: М.І. Іншина «Проблеми правового регулювання праці державних службовців України» (2005 р.) – з позиції віднесення до трудового права, і Ю.П. Битяка «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» (2006 р.) – до адміністративного права. Як уявляється, із такою позицією М.І. Іншина важко погодитися, оскільки відносини, що виникають, змінюються та припиняються під час проходження державної служби мають публічно-правовий характер, та пов’язані з реалізацією державним службовцем державно-владних повноважень, а тому такі відносини мають регулюватися приорітетно нормами публічних галузей права і, перш за

все, нормами адміністративного права. Викликає заперечення й позиція автора щодо форми укладення трудового договору «державний орган і претендент на зайняття посади державної служби на власний розсуд повинні вирішувати питання про форму трудового договору, крім випадків, коли законодавець встановлює обов'язкове додержання його письмової форми. Водночас, законодавець може рекомендувати сторонам укладати такі угоди у письмовій формі, оскільки це полегшить у майбутньому вирішення індивідуально-трудова договорів. Проте, слід вважати за доцільне необхідність встановлення нормативного припису, який покладал би на сторони обов'язок письмово укладати додаткові до трудового договору угоди, якщо останній укладений у письмовій формі» [29], адже у цьому разі мова йде про момент зарахування особи на посаду державного службовця.

На особливу увагу заслуговують результати наукових пошуків вченого-адміністративіста Ю.П. Битяка, який є одним із співавторів Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті», запропонованого ще в 1998 р. [31] У своєму дисертаційному дослідженні «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» автор уперше: 1) з'ясував соціальну роль, функції і принципи державної служби в умовах становлення громадського суспільства в Україні та на основі загальної характеристики чинного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (публічну службу) встановив її значення для здійснення демократичних перетворень у державі; 2) проаналізував організаційно-правові засади державно-службових відносин в Україні у поєднанні з моральними і правовими вимогами до поведінки державних службовців, антикорупційною спрямованістю правових основ формування та функціонування державної служби; 3) запропонував авторську систему та структуру законодавства щодо регулювання державно-службових відносин у сфері цивільної (адміністративної) служби, визначив напрямки узгодження законодавчих актів про цивільну (адміністративну) і мілітаризовану державну службу в Україні та напрямки можливого застосування досвіду деяких європейських країн в Україні

тощо [32, с. 8]. Важливим внеском у подальший розвиток державної служби в Україні стало розмежування політичних (визнана Конституцією та законами України посада в органах державної влади, яка обіймається внаслідок обрання на неї Українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми) та адміністративних [забезпечують професійну діяльність осіб в органах виконавчої влади (державної влади, якщо законодавство про державну службу буде поширюватись і на працівників апаратів Верховної Ради України, судів, прокуратури та інших органів) щодо практичного виконання їх функцій і завдань та отримують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України] посад в органах державної влади.

Більше того, на особливу увагу заслуговує думка Ю.П. Битяка щодо того, що «доцільно виділити в системі посад державної служби, по-перше, посади політичні, адміністративні, патронатні; по-друге, адміністративні посади поділити на цивільні і мілітаризовані; по-третє, визначити чотири категорії адміністративних посад (умовно «А», «В», «С», «D») зберігши, як критерій, крім рівня освіти, місце посади в структурі державного органу. Кількість рангів (чинів) може встановлюватися до п'яти по кожній посаді. Така система може застосовуватися і щодо визначення категорій посад в органах місцевого самоврядування» [33].

У підручнику О.Ю. Оболенського «Державна служба» [34] знайшли своє висвітлення загально-теоретичні питання державної служби в Україні, зокрема автором розглядаються доктринальні та законодавчі засади державної служби, зміст та особливості її основних інститутів: правового, організаційного, економічного та культурного. Крім того, досліджуються основні питання щодо формування та реалізації державно-службових відносин у державному апараті. Водночас державну адміністративну службу як окремий вид автор не визначає, називаючи її цивільною тощо.

Реформування законодавства про державну службу у контексті його адаптації до стандартів Європейського Союзу передбачає аналіз зарубіжного

досвіду функціонування інституту публічної служби, у зв'язку з чим заслуговують на увагу роботи А.М. Школика [35]. Автором здійснюється дослідження проблемних моментів функціонування публічної служби та дискусійних питань, які викликають найгостріші дебати у період активізації законопроектних робіт, зокрема звернено увагу на взаємозв'язок багатофункціональності держави та внутрішньої диференціації публічної служби [36].

Вагомий внесок у пізнання публічної служби в цілому, та державної служби зокрема, здійснили С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова, які є авторами одного з перших підручників з публічної служби в Україні. У ньому висвітлено питання поняття, видів, правового регулювання публічної служби і публічних службовців, особливості їхнього правового статусу, проходження служби та шляхи подальшого удосконалення законодавства про публічну службу. Особливої уваги приділено характеристиці правового інституту державної служби у контексті його адаптації до міжнародно-правових стандартів [37]. Надалі визначення змісту, особливостей та правове регулювання державної служби за Законом України «Про державну службу» 2011 р. було здійснено у колективній монографії «Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» за загальною редакцією С.В. Ківалова [38].

Заслуговують на увагу окремі дослідження процедурних аспектів вступу та проходження на державну службу. У зв'язку із тим, що ці дослідження ґрунтувалися у своїй переважній більшості на Законі України «Про державну службу» (1993), відповідно здійснювався аналіз саме державної адміністративної служби. У своєму дисертаційному дослідженні на тему: «Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект» (2008 р.) [39] О.С. Продаєвич уперше виокремив і дослідив службові процедури як процесуальні засади проходження державної служби в Україні та їх види: а) конкурсна процедура; б) атестаційна процедура. Крім того, автор здійснив співвідношення понять «проходження державної служби» та

«просування по державній службі», визначення їхнього місця і значення для правового інституту державної служби.

Вивчення процедурних аспектів у публічній службі в цілому, та державній службі, зокрема, продовжила Г.В. Фоміч, яка у своїй дисертації «Адміністративні процедури у публічній службі в Україні» (2010 р.) [40] уперше: 1) виокремила й охарактеризувала процесуальний аспект публічної служби, який знайшов свій прояв у сукупності правових форм організації публічної служби (службових процедурах), зокрема щодо заміщення державних посад і виконання посадових повноважень, присвоєння кваліфікаційного класу й оцінювання діяльності, просування по службі, застосування заходів заохочення та дисциплінарної відповідальності, регламентованих нормами адміністративного права; 2) визначила, що адміністративні процедури у публічній службі за своїм характером є внутрішньоорганізаційними процедурами, які регламентуються нормами адміністративного (а не трудового) права з огляду на те, що вони здійснюються у публічній сфері – сфері державного управління. Усі процедури поділила на дві групи: організаційні та юрисдикційні адміністративні процедури у публічній службі.

Питання досвіду правового регулювання проходження державної служби, зокрема і адміністративної (цивільної) служби, в європейських країнах, досліджувалося в рукописі А.В. Кірмача «Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні» (2010 р.) [41]. Автором виокремлюється чотири типи правового регулювання проходження державної служби: 1) централізоване; 2) децентралізоване; 3) приватно-правове; 4) прецедентне. Звертають на себе увагу й думки науковця щодо доцільності розмежування політичного та адміністративного управління проходженням державної служби шляхом підпорядкування системи державної служби міністру, відповідальному за питання державного управління, віднесення функціонального керівництва проходженням державної служби до відання спеціально уповноваженого

органу виконавчої влади, та створення незалежного колегіального органу, до компетенції якого мають належати питання управління проходженням державної служби державними службовцями вищої категорії.

Дисертаційне дослідження Л.Р. Білої-Тіунової «Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання» [3] містить поглиблений аналіз усіх основних аспектів вступу та проходження державної служби. Цінним є з'ясування сутності правової природи саме державної адміністративної служби, є її дослідження, починаючи з початкового етапу її становлення як державної цивільної служби. Вчена зацентрувала увагу на тому, що з подальшим розвитком як законодавства про державну службу, так і самого інституту державної служби, виникла необхідність розмежування поняття «адміністративна служба», тобто служба в державній адміністрації (державних органах та їх апараті) та поняття «цивільна служба», тобто служба в державних установах та організаціях, яку, цілком можливо, у майбутньому буде віднесено до окремого виду державної служби – цивільної служби – її особливим статусом.

У дисертації «Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні» [43] Л.М. Корнута уперше охарактеризувала зміст та особливості дисциплінарної відповідальності державного службовця на підставі аналізу Закону «Про державну службу» 2011 р., та визначила, що дисциплінарна відповідальність державного службовця є інститутом адміністративного, а не трудового права; виокремила фактичні підстави загальної і спеціальної дисциплінарної відповідальності та з'ясувала їх сутність, дисциплінарні стягнення та порядок притягнення до відповідальності з виокремленням процедурних прав та обов'язків державних службовців.

Прийняття наприкінці 2015 р. нового Закону України «Про державну службу» та набрання ним чинності 01.05.2016 р. обумовило посилення уваги науковців та практиків до вивчення й апробації його основних положень. Так, у своєму дисертаційному дослідженні Ю.С. Даниленко «Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання» (2017 р.) [18] детально

досліджує правову природу оцінювання в державній службі, зокрема роблячи акцент на процедурних аспектах оцінювання саме адміністративних державних службовців. Заслужують на увагу такі висновки: 1) оцінювання у державній службі визначається завдяки двом аспектам: змістовного (система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо оцінювання) та процесуального (нормативно визначена сукупність послідовних дій та порядок їх здійснення); 2) усі вимоги, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної адміністративної служби в залежності від цільової спрямованості можна поділити на: а) безумовні вимоги: наявність громадянства України; володіння державною мовою; досягнення повноліття; наявність відповідного ступеня освіти; б) загальні вимоги: стаж роботи; досвід роботи; володіння іноземною мовою; в) спеціальні вимоги: наявність досвіду роботи у конкретній сфері діяльності; здобуття кандидатом на державну службу відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; необхідні знання, уміння та навички; особистісні компетенції; 3) обґрунтовано необхідність щодо уніфікації оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для всіх видів державної служби.

У дисертації А.Т. Гаркуші «Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби» (2017 р.) [44] досліджується та визначається правовий статус НАДС як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління нею. Звертає на себе позиція автора щодо доцільності виокремлення таких трьох аспектів 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 та мілітаризованої).

Нормативно-правовому регулюванню правовідносин працевлаштування та професійного розвитку державних службовців, зокрема відмежуванню норм, які регламентують законодавство про працевлаштування та професійний розвиток державних службовців, від загальних норм трудового законодавства та запровадження конкурсної процедури працевлаштування державних службовців присвячена дисертація О.А. Губської «Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні» (2018 р.) [45]. У дослідженні А.В. Андреєва «Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України» (2019 р.) [46] також зазначається, що правове регулювання кадрового забезпечення державної служби України характеризується, зокрема дуалізмом законодавства, тобто застосуванням до трудових відносин кадрового забезпечення державної служби приписів і законодавства про працю, яке поширюється на всіх працівників, і законодавства у сфері діяльності державної служби.

Питанням розгляду та вирішення спорів у сфері державно-службових відносин у порядку адміністративного судочинства присвячене дисертаційне дослідження І.Е. Черняхівч «Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства» (2020 р.) [47]. Авторка визначає, що конфліктність у сфері державно-службових відносин слід розглядати з позицій їх властивості, яка набуває специфіки, залежно від рівня організації державної служби та виду державно-службових відносин. Визнання наявності властивості конфліктності державно-службових відносин обумовлює необхідність виокремлення «внутрішньої» і «зовнішньої» її сторін, які розкриваються у взаємозв'язку з межами державно-службових відносин – усередині них («внутрішня конфліктність») або поза її межами («зовнішня» конфліктність).

Можливим є аналіз й інших наукових досліджень, в яких висвітлюються окремі питання державної адміністративної служби, проте усі вони, у своїй переважній більшості, мають фрагментарний характер та

відтворюють усталені погляди науковців. Вбачається, що всі доктринальні напрацювання щодо проблематики дослідження є важливим внеском у розвиток теорії державної служби та теоретико-методологічним підґрунтям для подальших досліджень, однак деякі положення потребують переосмислення у зв'язку з постійним оновленням чинного законодавства у сфері державної служби та подальшою адаптацією інституту державної служби до стандартів ЄС. Це стосується, насамперед, таких питань, як визначення правової природи державної адміністративної служби, її видів, структури та процедури проходження тощо.

1.2. Змістовно-понятійна характеристика державної адміністративної служби

З'ясування поняття, змісту та правової природи адміністративної державної служби є неможливим без визначення її місця, ролі і значення у структурі інституту державної служби, з одного боку, та характеристики державної служби як єдиної цілісної публічно-правової системи, яка є сферою здійснення досліджуваного виду служби, з іншого. У свою чергу, вирішення цього завдання зумовлює необхідність визначення поняття «державна адміністративна служба» та її співвідношення з поняттями «публічна служба» та «державна служба».

Теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних з державною адміністративною службою, було закладено в межах вивчення інституту державної служби такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.І. Задоя, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, І.М. Пахомов, О.С. Продаєвич, П.М. Рабінович, О.П. Рябченко, Н.В. Янюк та ін. Водночас, їх дослідження ґрунтувалися здебільшого на положеннях Закону України «Про державну

службу» 1993 р., що викликає необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики, особливо питань щодо змісту державної адміністративної служби, її видів, стану правового регулювання тощо.

В юридичній літературі зустрічаються різні погляди щодо визначення понять «служба», «публічна служба», «державна служба», «адміністративна служба» та їхнього співвідношення. Для з'ясування поняття та змістовного навантаження зазначених категорій, їхнього зіставлення та особливостей правового регулювання необхідно звернутися, насамперед, до поняття та правової природи категорії «служба» [37, с. 13].

Поняття «служба» в законодавстві не визначається, водночас його зміст конкретизується у залежності від сфери застосування та правозастосовної практики. У лексичному плані «служба» визначається як:

- 1) вид діяльності в суспільному розподілі праці, що пов'язаний з виконанням інтелектуальної та/або іншої розумової (нефізичної) роботи;
- 2) складова частина назви державного органу, його структурного підрозділу, організації [48];
- 3) дія, робота, заняття службовця, зокрема місце його роботи;
- 4) виконання військових обов'язків, тобто військова служба;
- 4) спеціальна область роботи з віднесеними до неї установами;
- 5) праця, заняття як засіб існування;
- 6) галузь виробництва, а також установа, організація, яка відає тією чи іншою ділянкою роботи [49].

Як уявляється, в загальному розумінні поняття «служба» використовується для позначення виду трудової діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту, або як найменування певного органу державної влади, його структурного підрозділу. Окрім того, служба за своєю сутністю тісно пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей, яка в переважній більшості пов'язана з реалізацією уповноваженими суб'єктами управлінсько-розпорядчих функцій невиробничого характеру.

На думку О.І. Бедного, для з'ясування змісту служби в суспільстві необхідно звернутися до аналізу процесу праці під час здійснення служби та

інших видів соціальної діяльності [50, с. 15–16]. Атрибутивною ознакою, що відрізняє службу від інших видів соціальної діяльності, є її об'єкт впливу під час трудової діяльності – людина, як жива істота, яка має здатність мислити, говорити, створювати знаряддя праці та їх використовувати, зокрема воля особи, її здоров'я, права та свободи тощо. Поряд із цим, необхідно усвідомлювати те, що служба є трудовою діяльністю для інших осіб, і під час її здійснення об'єкт впливу є завжди конкретним.

Щодо визначення служби як відокремленого елемента організації цікавою є точка зору В.М. Манохіна, який вважає, що служба є продовженням та завершенням процесу формування (створення) будь-якої організації або системи організацій [51, с. 5–6]. Вбачається, що таким продовженням процесу створення організації є організаційне забезпечення функціонування служби, тобто виокремлення посад та визначення їх загальної кількості, встановлення обсягу службових повноважень, добір та розстановка кадрів, а відповідно завершенням процесу є практичне здійснення службової діяльності.

Заслужовує на увагу й позиція вітчизняних авторів, які зазначають, що через службу здійснюється практична реалізація компетенції органів влади або повноважень інших організацій [52, с. 46]. Відповідно до зазначеного підходу, професійні службовці є найманими працівниками, які наділяються певним обсягом повноважень щодо прийняття управлінських рішень та їх практичної реалізація в межах та порядку службових завдань. При цьому за критерієм форми організації та порядку проходження служби остання поділяється на таких два види: а) державна служба; б) служба в недержавних структурах, у тому числі в органах місцевого самоврядування. Уявляється, що зазначений поділ служби не є доречним, оскільки служба в органах місцевого самоврядування за своїм змістом та характеристиками є більш спорідненою з державною службою, аніж із службою в громадських організаціях.

На теперішній час, враховуючи особливості становлення, розвитку та функціонування правового інституту публічної служби, подальшого реформування системи органів публічної влади, покращання службової діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях різної організаційної форми, у контексті змістовно-розширювального поділу, видається за можливе виокремити такі види служби: а) публічна – здійснюється на посадах в державних органах, їх апараті або секретаріаті, органах місцевого самоврядування і спрямована на забезпечення реалізації публічних інтересів шляхом виконання суспільно-публічних функцій та надання якісних публічних послуг; б) корпоративна – здійснюється на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності і спрямована на забезпечення реалізації внутрішньо-організаційних функцій та соціально-культурне обслуговування людей; в) громадська – здійснюється в громадських організаціях, спілках, політичних партіях, фондах з метою забезпечення реалізації приватних, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [53, с. 47].

Важливо акцентувати увагу на тому, що публічна служба як вид служби характеризується тим, що їй властиві цілий ряд ознак останньої, зокрема такі, як: загальна спрямованість на створення умов для матеріального виробництва (управління, регулювання, адміністрування, надання адміністративних послуг), а не на безпосереднє виробництво матеріальних цінностей; засобом впливу на об'єкт управління є специфічний предмет праці – інформація, зокрема її створення, збирання, аналіз, опрацювання, передача та зберігання; за своєю сутністю є розумовою активністю; здійснюється на оплатній основі (як правило за рахунок державного або місцевого бюджетів); місцем проходження такої служби є органи державної влади або органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації різної форми власності при здійсненні ними функцій публічного управління або адміністрування; здійснюється

особами, які займають конкретну визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю у відповідній організації з установленими службовими обов'язками, тобто посади.

Слід зазначити, що в науковій літературі немає єдиної точки зору щодо правової природи публічної служби, яка розглядається як в широкому, так і у вузькому розумінні. Так, О.В. Петришин, визначаючи публічну службу в широкому розумінні, до неї зараховує державну службу, муніципальну службу і службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть – на приватних підприємствах). На думку науковця, публічна служба характеризується такими ознаками: а) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форми власності і конкретних організаційних структур; б) службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не в приватних інтересах, а для задоволення публічних; в) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [27, с. 139–140]. Видається за можливе, не погодитися з окресленим підходом до визначення публічної служби, оскільки віднесення до такого виду служби діяльності в недержавних організаціях, і, особливо, служби на приватних підприємствах, не відповідає ознаці щодо «діяльності з метою реалізації публічних інтересів». Більше того, неможливим є відмежування публічної служби і приватної.

У вузькому розумінні, визначення поняття «публічна служба» закріплене на законодавчому рівні, зокрема у п. 17 ч. 1. ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), відповідно до якого публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, в державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого

самоврядування [73]. Зазначена дефініція, з точки зору юридичної техніки викладу правових норм, є не зовсім досконалою, оскільки не визначає змісту досліджуваної правової категорії, а лише перераховує її складові частини. Водночас, у зв'язку з відсутністю інших легальних тлумачень поняття «публічна служба», трактування, що міститься у КАС України, можна вважати таким, що забезпечує формування загального уявлення про межі такого поняття.

Саме тому зміст п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України не став остаточним критерієм правильного наукового розуміння публічної служби в матеріальному праві (до характеристики публічної служби), що не виключає його пріоритетності для навчальних цілей.

З урахуванням легальної дефініції поняття «публічна служба» видається за можливе виокремити такі види.

1. Політична служба, яка здійснюється з метою формування та реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя держави. Цей вид служби характеризується рядом ознак, які дозволяють виокремити її серед інших видів публічної служби, зокрема: а) політична спрямованість діяльності (обумовлюється завданнями та метою функціонування державних органів, в яких і здійснюється цей вид служби); б) особливий порядок вступу та призначення на службу (як приклад, вибори), її проходження та припинення; в) політична відповідальність, яка є основною для політичних службовців (резолуція недовіри, імпічмент тощо); г) оплата праці за рахунок державного або місцевого бюджету [30, с. 48].

Політичний характер діяльності осіб, які займають державні політичні посади, передбачає, що політичні службовці визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління тощо. При цьому слід звернути увагу на те, що політичний характер статусу політичної посади і, як результат, політичного службовця, не зводиться до факту обов'язкової належності

осіб, які заміщують ці посади, до певної політичної партії (критерій цілком можливий, хоча й необов'язковий). Отже, на відміну від адміністративних посад, до осіб, які заміщують політичні посади, не ставиться вимога щодо політичної нейтральності при виконанні їхніх посадових обов'язків [55, с. 49–53], як це має місце щодо службовців адміністративної служби (категорії «А»), спеціалізованої і мілітаризованої державної служби.

Не менш важливим є й те, що політична служба є складною публічно-правовою інституцією, яка, у свою чергу, поділяється на такі підвиди: президентська служба (тобто, служба на посту Президента України) – публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особою, що заміщує єдиний державний пост в Україні – пост Президента України; депутатська служба (тобто служба на посадах народних депутатів Верховної Ради України) – публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особами, які заміщують державні політичні посади у Верховній Раді України і виконують державні функції щодо визначення державної зовнішньої і внутрішньої політики; урядова служба (тобто служба на посадах членів Кабінету Міністрів України) – публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особами, які заміщують державні політичні посади в Кабінеті Міністрів України і виконують державні функції щодо забезпечення реалізації державної зовнішньої і внутрішньої політики. Окрім названих видів, до служби на державних політичних посадах можна віднести посади перших заступників та заступників міністрів, відповідно до ч. 5 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [56]. Натомість М.І. Цуркан висловлює думку щодо необґрунтованості зарахування перших заступників та заступників міністрів до політичних посад, оскільки ані особливості призначення та/або звільнення, ані особливості відповідальності цих посадовців не містять ознак політичності [57, с. 430]. Видається, що таке твердження є дискусійним і останні зміни у чинному Законі «Про державну службу» тільки підтверджують це;

2. Служба в державних колегіальних органах. Цей вид публічної служби передбачає здійснення публічно-владних функцій особами, яких не наділено статусом державного службовця. До державних колегіальних органів видається за можливе зараховувати Антимонопольний комітет України, Центральну виборчу комісію, Рахункову палату, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення, Вищу раду правосуддя, Комісію з питань вищого корпусу державної служби тощо. Цей вид публічної служби характеризується: а) зайняттям особами державної штатної посади у державному органі; б) державний орган є тільки колегіальним; в) особливим порядком призначення на посаду, проходженням служби і звільненням з посади; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету; д) здійсненням різноманітних державних функцій (контроль, регулювання, управління тощо). Аналіз чинного Закону дає підстави зазначити, що до публічних службовців у вищеназваних органах належать голови та члени державних колегіальних органів, правовий статус яких характеризується особливим порядком призначення на державні посади та їхньою відповідальністю.

3. Суддівська служба, яка передбачає здійснення на професійній основі правосуддя виключно особами, які призначені чи обрані у передбаченому законом порядку на суддівські посади. Цей вид публічної служби характеризується: а) зайняттям суддею штатної суддівської посади в одному із судів України; б) неналежністю до категорії як політичних службовців, так і державних службовців; в) особливим порядком призначення на посаду судді і проходженням суддівської служби; г) гарантіями діяльності суддів; д) пожиттєвим статусом судді; ж) оплатою праці за рахунок державного бюджету; з) здійсненням функції правосуддя [37, с. 651–668].

Заслужовує на увагу позиція науковців, які до суддівської служби не

зараховують суддів Конституційного Суду України. Фактично така думка засновується на рішенні Великої Палати Верховного Суду від 14.03.2018 р. в якому наголошується, що орган конституційної юрисдикції має політичний характер формування та Конституційного Суду України є органом більшою мірою політичним ніж судовим [58]. Цим фактично обґрунтовувалося віднесення суддів Конституційного Суду України до кола державних політичних посад, оскільки вони призначаються в особливому (політизованому) порядку, виконують роль негативного та/або позитивного законотворця (сфера активності якого є політизованою) та можуть (з позиції Великої Палати) підлягати політичній відповідальності. Незважаючи на існування окремих підстав, висловлену позицію слід сприймати критично, оскільки чинний статусний закон не залишає місця для політичного елементу в питаннях відповідальності/звільнення суддів Конституційного Суду України, а також прямо наголошує, що вони мають відповідати критерію політичної нейтральності та не можуть належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності [59].

4. Муніципальна служба (тобто служба в органах місцевого самоврядування) – професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, цей вид не пов'язаний з державною діяльністю та реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих). Цей вид публічної служби характеризується такими ознаками: а) її метою є забезпечення реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування та виконання делегованих державних повноважень; б) вона передбачає зайняття посад в органах місцевого самоврядування; в) правовою основою її проходження служби є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [60];

- г) пріоритетним способом заміщення посади в органі місцевого самоврядування є вибори (окрім конкурсу, призначення, зарахування);
- д) її фінансування здійснюється за рахунок місцевого бюджету [37, с. 669–684].

5. Патронатна служба. Щодо цього виду публічної служби слід зазначити таке. Ряд учених відносять патронатну службу до публічної служби [3, 28, 37, 55]. Однак, як видається, це положення є досить дискусійним і з прийняттям чинного Закону «Про державну службу» не підкріпленим законодавчо. Так, на доктринальному рівні важливо зазначити, що патронатну службу пов'язано з виконанням консультативно-дорадчих функцій (підготовка пропозицій, прогнозів, порад, рекомендацій, а також необхідних матеріалів для посадової особи, на яку вони працюють, організація її контактів з громадськістю та засобами масової інформації). Така діяльність здійснюється не від імені держави, державного органу (одна з основних ознак публічної служби), а від імені конкретної посадової особи (тобто, патрона). Більше того, звільнення посадової особи (патрона) передбачає й звільнення службовця патронатної служби. На нормативному рівні важливим є те, що чинний Закон уперше передбачив у ст. 92 «Патронатна служба», що практично всі питання патронатної служби регламентуються законодавством про працю, тобто цей вид діяльності має виключно приватний характер, а не публічний характер, що дає підстави стверджувати про її неналежність до публічної служби.

6. Державна служба. Перш ніж перейти до характеристика державної адміністративної служби, варто звернути увагу на її місце у структурі державної служби. Слід зазначити, що цьому питанню приділялася певна увага в теорії державної служби, особливо щодо структури державної служби [3, 26, 28, 33, 37, 38]. З огляду на зазначене та погоджуючись з більшістю висновків вітчизняними науковцями у цьому аспекті, важливо акцентувати увагу на такому. Державна служба є досить складною та багатогранною публічно-правовою інституцією, що характеризується

цілісністю та єдиністю за своїм змістовно-функціональним призначенням та різноманітністю за особливостями правового регулювання, проходження та юридичної відповідальності.

Державна служба як багатогранне та складне правове явище, характеризується своєю внутрішньою структурою, тобто видами державної служби, які, маючи власні особливості (правове регулювання, завдання і функції, проходження служби, статус державних службовців тощо), у сукупності становлять єдину державну службу.

Важливим є акцентувати увагу на тому, що на законодавчому рівні питання виокремлення видів державної служби не віднайшло свого вирішення. Водночас, враховуючи те, що цьому питанню придалася певна увага, що дає підстави не поглиблюватися у відповідні наукові дискусії, вважається за можливе зазначити, що, оскільки саму державну службу в юридичній науці прийнято розуміти в широкому і вузькому аспектах, то і класифікувати її також можна виходячи з різних аспектів її розуміння. Так, види державної служби в широкому розумінні відповідають тій класифікації, яка запропонована В.Б. Авер'яновим і Концепцією реформи адміністративного права: а) професійна державна служба, яка складається з: державної адміністративної служби (служба в державних органах, їхньому апараті, органах місцевого самоврядування); спеціалізована державна служба (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні, дипломатичні тощо); цивільна державна служба (медичні, наукові, навчальні та інші державні установи); б) позапрофесійна державна служба, яка містить у собі такі посади: державні політичні посади (Президент, міністри, народні депутати та ін.); посади патронатної служби (керівники прес-служби, радники, помічники, консультанти); допоміжні (обслуговуючі) посади (референти, секретарі та ін.) [25].

Заслужовує на увагу й питання щодо ознак державної служби у контексті того, що ці ознаки також притаманні й адміністративній службі.

З урахуванням легальної дефініції державної служби, основними її

ознаками є:

публічний характер (публічність), який характеризує якісну складову здійснюваної діяльності, яка має прояв у: по-перше, орієнтованій спрямованості на задоволення публічного інтересу; та, по-друге, інформаційній відкритості та доступності. Окрім того, публічний характер передбачає публічно-правову природу нормативно-правового регулювання усієї сфери державної служби. Йдеться, насамперед, про Закон України «Про державну службу», який покликаний урегулювати усі питання щодо функціонування державної служби. У такому разі трудове законодавство відіграє регламентує тільки ті питання, як: або ж не урегульовані названим Законом, або ж у тих випадках, коли це безпосередньо передбачено і названому Законі. З огляду на вищенаведене, варто погодитися з думкою О.П. Хамходери, який зазначає, що останнім часом спостерігається тенденція до все більшої «публіцизації» відповідного масиву юридичних приписів – коли питання, що раніше регламентувалися законодавством про працю, поступово отримують власне державно-службове регулювання [59, с. 280];

професійність, яка визначає державну службу як професію, тобто основним видом трудової діяльності особи, та вказує на необхідність володіння відповідним рівнем професійної компетентності (здатності особи в межах, визначених за посадою повноважень, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [66]);

політична неупередженість, тобто безсторонність, об'єктивність, нейтральність, справедливість, чесність тощо. Отже, державний службовець зобов'язаний виконувати свої службові обов'язки: а) незалежно від партійної належності (державні службовці категорій «Б» та «В» можуть бути членами політичної партії); б) незалежно від політичних переконань (державні службовці, не будучи членами політичної партії, можуть мати

свої політичні переконання) [53, с. 166];

практичне виконання завдань і функцій держави, зокрема тих, що визначені у ч. 1 ст.1 Закону «Про державну службу». Аналіз визначених завдань та функцій держави дозволяє погодитися з тим, що такий перелік: по-перше, корелює з основними функціями органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України і міністерства – забезпечення формування/реалізації державної політики; інспекції – контроль/нагляд; служби – адміністративні послуги; агентства – управління об'єктами державної власності); по-друге, містить функцію з управління персоналом як характерну для всіх рівнів влади правомочність державних службовців, що перебувають на керівних посадах; по-третє, відсилає до «інших» повноважень державних органів задля повного охоплення (сучасних та перспективних) компетенції публічних адміністрацій [59, с. 281].

У вузькому розумінні державної служби можна виокремити такі її види (деякі вчені називають їх типами державної служби): а) державна адміністративна служба; б) спеціалізована державна служба; в) мілітаризована державна служба [3].

Таким чином, державна адміністративна служба є окремим видом державної служби, та відповідно її складовою частиною. При цьому важливо звернути увагу на те, що у теорії адміністративного права державну адміністративну службу прийнято називати «цивільна служба» [67, с. 119–122; 28, с. 15–16; 27]. Однак, оновлення законодавства про державну службу в цілому, та реформування інституту державної служби, зокрема, зумовило необхідність розмежування поняття «адміністративна служба», тобто служба, що здійснюється в публічній адміністрації (державних органах та їх апараті/секретаріаті) та поняття «цивільна служба», тобто служба в державних установах, підприємства, організаціях, яку, з урахуванням її особливого статусу, у майбутньому буде можливим виокремити як окремий вид державної служби.

Цікавим видається аналіз зарубіжного досвіду функціонування

публічної (державної) служби, який свідчить про те, що цивільна служба – це служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, які забезпечують функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема цивільний характер служби є характерним для багатьох країн: Латвії [68, с. 455–466], Польщі [69, с. 388–426] тощо. При цьому важливо зазначити, що у цих країнах цивільну службу поділяють на такі два види: загальна та спеціалізована цивільна служба. Таке розмежування закріплено, зокрема, в Законі Польщі «Про цивільну службу», який передбачає, що корпус цивільної служби утворюють працівники, які займають службові посади в(у): 1) Канцелярії Голови Ради Міністрів; 2) відомствах міністрів і голів комітетів, які входять до складу Ради Міністрів, та відомствах центральних органів урядової адміністрації; 3) воєводських відомствах та інших відомствах, які становлять допоміжний апарат місцевих органів урядової адміністрації, підпорядкованих міністрам або центральним органам урядової адміністрації; 4) Урядовому Центрі Стратегічних Досліджень; 5) комендатурах, інспекціях та інших організаційних одиницях, які становлять допоміжний апарат керівників повітових служб, інспекцій та охорони [36, с. 19].

Повертаючись до адміністративної служби та враховуючи те, що характеристиці підвидів державної служби приділено певну увагу у теорії адміністративного права [3, 37, 38, 53, 55], слід зупинитися саме на характеристиці адміністративної служби.

За своїм змістом адміністративна служба є тим суспільно-політичним явищем, яке можна розглядати як:

- а) інститут, тобто сукупність матеріальних та процедурних норм, що регулюють відносини у сфері функціонування адміністративної служби;
- б) діяльність щодо практичного виконання завдань та функцій держави;
- в) систему правил та вимог щодо виконанням публічно-владних управлінських або сервісних функцій уповноваженими суб'єктами;

г) як систему адміністративних процедур, які, власне, і становлять вступ на адміністративну службу, її проходження та припинення.

Стосовно поняття «адміністративна служба» слід зазначити, що воно є однокорінним із поняттям «адміністрація» (у цьому разі «державна адміністрація», тобто система державних органів, насамперед, органів виконавчої влади) і змістовно визначає завдання і функції цього виду служби щодо виконання завдань і функцій держави.

Враховуючи думки таких науковців, як: О. Ю. Оболенський (під державною службою варто розуміти один з основних видів діяльності держави, пов'язаної з регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою ... державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців) [34, с. 83–84]; В.Я Малиновський (поняття «державна служба» визначається, як державний правовий і соціальний інститут, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави й громадян в реалізації їх інтересів, прав і обов'язків) [62, с. 427] щодо сутності державної служби, слід зазначити, що адміністративна служба не тільки характеризується ознаками, притаманними всій державній службі, але й, власне, саме адміністративна служба є, насамперед, уособленням державної служби. Іншими словами, у переважній більшості випадків, коли йдеться про державну службу, йдеться саме про державну адміністративну службу.

Як видається, вищезазначене має прояв у наукових положеннях Л.Р. Білої-Тіунової, яка характеризує державну службу як складне, багатогранне та багатофункціональне явище, яке має свої особливості та структуру. Погоджуючись з таким підходом, слід акцентувати увагу на таких аспектах адміністративної служби, як:

політичному. Це діяльність з формування та реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя: економічній, адміністративно-безпековій, соціально-культурній. При цьому слід звернути увагу на те, що як адміністративна служба, так і адміністративні службовці за своєю правовою природою, є політично неупередженими (нейтральними), але небезпартійними, коли йдеться про службовців категорії «Б» і «В»;

соціальному. Саме адміністративна служба як соціальна категорія є пов'язуючою ланкою між державою і громадянином. Водночас, вона є не тільки своєрідним посередником між державою і громадянином, але, насамперед, сприяє охороні та реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто соціального інтересу;

публічному. Цей аспект адміністративної служби передбачає таку її особливість, як публічний характер, який має прояв у тому, що вона: а) здійснюється в державному органі або його апараті/секретаріаті, тобто адміністративна служба є безпосередньо пов'язаною з державною адміністрацією, яка, власне, є місцем здійснення цієї діяльності; б) є пов'язаною з реалізацією державно-владних повноважень — завдань і функцій держави. При цьому, адміністративними службовцями є тільки ті особи, які заміщують тільки ті державні посади, які пов'язані з певним обсягом державно-владних повноважень; в) здійснюється тільки від імені держави, тобто адміністративні службовці при виконанні своїх повноважень (які делеговані їм державою) виступають не від свого імені, а від імені держави, виконуючи при цьому функції представника держави; г) гарантується та забезпечується державою, яка: визначає адміністративну службу як вид людської діяльності; гарантує її здійснення (створюються економічні, організаційні, правові, соціальні гарантії адміністративної служби); забезпечує функціонування адміністративної служби (у т.ч. через заходи державного примусу та юридичної відповідальності); д) регламентується, у переважній більшості, публічними галузями права (конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним, митним

тощо) [3, с. 70–71];

правовому. Цей аспект являє собою цілковите нормативно-правове (з пріоритетом, законів) врегулювання державно-службових відносин, які виникають, змінюються та припиняються під час здійснення адміністративної служби. Таким чином, адміністративна служба є системою державно-службових відносин, чітко регламентованих нормами законодавства (насамперед, законів), які пов'язані з її організацією і функціонуванням, проходженням і режимом адміністративної служби; правовим статусом і юридичною відповідальністю адміністративних службовців;

процесуальному. Адміністративна служба є цілісною системою службових процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами щодо: вступу на адміністративну службу, її проходження та припинення;

організаційному. Адміністративна служба є системою взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, які у своїй єдності являють собою єдину цілісну конструкцію, центральним елементом якої є державна посада. Саме державна посада є визначальною щодо: приналежності особи до адміністративних службовців (або осіб, що виконують функції з обслуговування), до конкретної категорії посад адміністративних службовців («А», «Б», «В»), його правового статусу тощо;

етичному. За своїм змістом і призначенням адміністративна служба є цілісно-логічним поєднанням етичних та правових норм щодо визначення принципів, правил, поведінки адміністративних службовців як у взаємовідносин є державою, державними органами, адміністративними службовцями, так і у взаємовідносинах з іншими фізичними та юридичними особами. Етичний аспект сприяє усвідомленню адміністративним службовцем свого професійного призначення, необхідності забезпечення відповідного рівня професійної компетентності, об'єктивності, політичної неупередженості та відповідальності при виконанні своїх службових

обов'язків.

При характеристиці сутності та визначення адміністративної служби слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу» законодавець визначає поняття державної служби у його вузькому розумінні, зокрема як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, законів та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [66]. Таке визначення у повній мірі притаманне й адміністративній службі, більше того, саме адміністративна служба, насамперед, й призвана реалізувати ті завдання і функції, які покладаються на державну службу.

Визначення сутності адміністративної служби було б неповним без виокремлення та характеристики її ознаки, які надають можливість з'ясування її місця у структурі державної служби. Отже, основними ознаками адміністративної служби є те, що:

місцем її проходження є державні органи та їх апарати/секретаріати (незалежно від гілки влади);

її метою є забезпечення формування та реалізації державної політики, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду й контролю, управління державними фінансовими та/або майновими

ресурсами та кадровим складом державних органів, реалізація інших визначених законодавством повноважень державних органів;

вона є тим видом державної діяльності, яка урегульована, насамперед, або Законом «Про державну службу», або спеціальними законами і Законом «Про державну службу» та іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами;

фінансування здійснюється за рахунок коштів державного бюджету;

характеризується: конкурсним, як правило, порядком вступу на службу, встановленням категорій державних посад («А», «Б», «В»), особливостями проходження служби, присудженням рангів, підставами припинення службових відносин;

здійснюється на засадах публічності, професійної компетентності та політичної неупередженості.

Спеціальними ознаками державної адміністративної служби є:

регламентування Законом України «Про державну службу» та системою підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру, дія яких поширюється виключно на конкретний підвид державної адміністративної служби;

здійснюється як у державних органах (міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; місцевих державних адміністраціях; органах прокуратури; органах військового управління; органах дипломатичної служби тощо), так і в апаратах державних органів (Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, апарати судів тощо);

проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів;

політична неупередженість. При цьому потребує уточнення те, що адміністративні службовці, наділяючись правом бути членами політичних партій (окрім категорії «А»), водночас позбавляються можливості: займати посади в керівних органах політичної партії; демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що можуть вказувати на

особливе ставлення до певних політичних партій; використовуючи своє службове становище, або залучати осіб та/або матеріальні ресурси для здійснення передвиборної агітації чи проведення інших політичних заходів або іншим чином використовувати службові повноваження, становище чи можливості в політичних цілях;

характерною є загальна дисциплінарна відповідальність.

Таким чином, у загальному розумінні, державна адміністративна служба – це регламентована Законом України «Про державну службу» та системою підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру, дія яких поширюється виключно на конкретний підвид державної адміністративної служби, професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах (або їх апараті, секретаріаті), що безпосередньо пов'язані з виконанням публічно-владних управлінських та/або сервісних (адміністративних) функцій чи завдань держави.

Відповідно до ч. 1 ст. 91 Закону України «Про державну службу» до державної адміністративної служби можливим є віднесення служби керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників, керівників апаратів (секретаріатів), допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби [66].

Класифікувати державну адміністративну службу можна за різними критеріями:

залежно від гілки державної влади: а) адміністративна служба в органах законодавчої влади (Апарат ВРУ); б) органах виконавчої влади (Секретаріат КМУ, апарат ЦОВВ, апарат державних адміністрацій); в) судової влади (в апараті судових установ);

залежно від характеру повноважень: а) адміністративна служба на керівних посадах – здійснюється адміністративними службовцями, яких наділені організаційно-розпорядчими (встановлюються через наявність хоча б одного підлеглого) та адміністративно-господарськими (визначаються у разі наявності хоча б одного об'єкта державного управління або розпорядження) повноваженнями; б) адміністративна служба на посадах спеціалістів – здійснюється адміністративними службовцями, які володіють достатнім обсягом знань для виконання передбачених займаною посадою службових повноважень. Такий вид служби не передбачає можливості здійснювати службові юридично-владні дії як засоби управління людьми; державна адміністративна служба на посадах виконавців – здійснюється державними службовцями, яких покликано відповідно до обсягу службових повноважень організаційно забезпечувати діяльність керівників і виконавців шляхом реалізації інформаційних дорадчих, матеріально-технічних та інших функцій;

залежно від характеру категорії посади державної адміністративної служби: а) адміністративна служба на посадах категорії «А»; б) адміністративна служба на посадах категорії «Б»; в) адміністративна служба на посадах категорії «В».

залежно від способу призначення на посаду: а) конкурсна адміністративна служба; б) позаконкурсна адміністративна служба.

1.3. Принципи державної адміністративної служби

Перш ніж перейти до характеристики принципів державної адміністративної служби, слід зазначити, що принципи державної служби – це

основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців. Важливо зазначити, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо.

Принципи державної служби закріплюються в Конституції України [90] (ст.ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність), Законі «Про державну службу» [66] (ст. 4) та інших нормативно-правових актах. Єдиний вичерпний перелік нормативно закріплених принципів є відсутнім. Вони є досить різноманітними, багаточисельними і взаємообумовленими один одним.

В адміністративній науці виокремлюють різні види принципів державної служби: конституційні і організаційно-функціональні; основні, організаційні і функціональні тощо. Найбільш поширеною є точка зору, відповідно до якої виокремлюють два види принципів державної служби: а) конституційні (загальні); б) організаційно-функціональні. До конституційних (загальних) принципів належать: служіння народові України; демократизм і законність; рівність доступу до державної служби; пріоритет прав людини і громадянина, політична і релігійна нейтральність, гласність і прозорість. Організаційно-функціональні принципи державної служби відображають, насамперед, її особливості, як комплексного публічно-правового утворення, єдиної соціально-правової системи, які впливають із завдань і функцій державної служби. До цього виду принципів можна віднести: професіоналізм і компетентність; ініціативність; чесність і відданість справі; персональну відповідальність за

виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян тощо.

Питання принципів державної служби були об'єктом дослідження таких науковців, як Л.Р. Біла-Тіунова [3], Ю.П. Битяк [31], С.В. Ківалов [37] та ін., однак їх дослідження базувалися на Законі–1993. Чинний Закон передбачив певні зміни щодо переліку принципів державної служби. Так, ст. 4 чинного Закону передбачає вичерпний перелік принципів державної служби, який частково є оновленим, оскільки передбачає такі новітні принципи, яких не було передбачено у попередньому Законі «Про державну службу» (1993) [72], як: патріотизм, верховенство права, доброчесність, політична неупередженість, прозорість. Водночас, із переліку принципів, порівняно із Законом – 1993, вилучено такі, як: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Принцип верховенства права. Цей принцип останнім часом передбачається рядом законодавчих актів як основоположна ідея функціонування певної суспільно-правової інституції [КАС України (ст. 8) [73], Закони: «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3) [77], «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) [56] тощо]. Водночас, у жодному із цих законодавчих актів не визначено поняття принципу «верховенство права», що свідчить про неоднозначність і складність цього завдання. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним

рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення у Конституції України. Європейський суд з прав людини, який діє на підставі Європейської Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод*, надаючи тлумачення принципів верховенства права, визначає такі вимоги, що впливають із цього принципу [54, с. 99–101]:

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

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

доступ до суду. Ця вимога є логічним продовженням попередньої і її забезпеченням [91, с. 32]. Вона означає, що кожна особа має однакове право на звернення до незалежного суду, право на захист у судовому порядку, право на позов, право на прийняття законного судового рішення. Ніхто не вправі вмішуватися у здійснення правосуддя;

юридична визначеність. Ця вимога найбільшою мірою має прояв у постановці обов'язкового судового рішення, яке: а) не може бути відмінено жодним державним органом, окрім як в установленому законом порядку [63, с. 17]; б) у разі вступу його в законну силу має обов'язковий характер незалежно від особи (юридичної або фізичної), якої воно стосується; в) за будь-яке перешкоджання у його виконанні, затриманні виконання або позбавленні юридичної сили передбачається юридична відповідальність;

* Ця Конвенція, відповідно до Закону України від 17.07.1997 р. «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7, 11 до Конвенції», є частиною законодавства України, оскільки Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення й застосування Концепції.

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

Принцип законності є загальним принципом діяльності державних органів. Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «...дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя...». Законність державної служби знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті у межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із стримувань від порушення цього принципу є передбачення щодо державних службовців низки обмежень, яких спрямовано на забезпечення саме законності в діяльності державних органів у цілому, і діяльності державної служби, зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу. Попри це, реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України і ст. 12 чинного Закону не передбачили права на відмову від виконання незаконного розпорядження чи наказу. Цей конституційний постулат, у першу чергу, стосується державних службовців [42, с. 35].

Принцип професіоналізму дещо відрізняється від принципу професіоналізму і компетентності, якого було передбачено у попередньому Законі–1993, але ця відмінність, у переважній більшості, полягає в самій назві, а не у змістовному навантаженні, оскільки новий Закон передбачив визначення поняття «професіоналізм» через «компетентне, об'єктивне і неупереджене

виконання посадових обов'язків». Таким чином, принцип професіоналізму є комплексним за своїм змістом і містить у собі чинники, різні за своєю сутністю. Професіоналізм випливає зі змісту ст. 1 чинного Закону, згідно з якою державна служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, що набуваються і підтримуються в результаті систематичної і безперервної освіти. В юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке і всебічне знання і володіння практичними навичками у певній галузі суспільної діяльності. Сутність поняття «компетентність», у свою чергу, полягає у знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні й оволодінні передовим досвідом. Таким чином, професіоналізм зобов'язує державного службовця: бути постійно готовими до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки і права, повною мірою і якісно здійснювати функції і повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами і процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну і спеціальну професійну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби.

Принцип патріотизму випливає із ст. 3 Конституції України, яка встановила, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Патріотизм – це любов, відданість та вірне служіння Українському народові. Він, перш за все, знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця «... вірно служити Українському народу, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави ...». Стаття 8 Конституції України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації й захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. Це означає, що вся діяльність державної служби має бути

спрямованою на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Служіння інтересам народу є можливим лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне додержання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним з елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання громадянам органами виконавчої влади «адміністративних послуг». Сама назва говорить про те, що держава в особі державних органів через державних службовців служить людині в реалізації нею свого права чи законного інтересу.

Принцип доброчесності є новітнім для державної служби і його буквальне значення становлять моральна якість і чеснота. Однак його змістовне навантаження є суттєво ширшим і в узагальненому вигляді це: патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби і державних службовців цей принцип полягає, насамперед, у тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дозволяє визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів при здійсненні своїх службових повноважень. Принцип доброчесності знайшов своє відображення у змісті Присяги державного службовця. Саме принцип доброчесності обумовлений необхідністю викорінення зі сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції.

Принцип ефективності також є новітнім для державної служби, оскільки він не передбачався ані Законом–1993, ані Законом–2011 рр. [78]. Його сутність визначає ст. 4 чинного Закону – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. У теорії державної служби прийнято вважати, що ефективність державної служби – це властивість управлінських дій, рішень, поведінки, що відображує міру того,

наскільки ці дії приводять до бажаного результату. Оцінка тих або інших дій державної служби та їх ефективності залежить насамперед від критеріїв оцінювання. Ефективність державної служби залежить від: а) системи державної служби; б) стану правового регулювання державної служби; в) кадрової політики у державній службі; г) результативності діяльності державних службовців; д) фінансування державної служби. Критеріями оцінки ефективності державної служби є: а) виконання завдань і функцій державної служби; б) надання адміністративних (управлінських) послуг; в) спрямованість на інновації; г) реалізація антикорупційної політики.

Принцип забезпечення рівного доступу до державної служби закріплено у ст. 38 Конституції України, в якій передбачено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» та в ст. 19 чинного Закону, згідно з якою «право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно відповідний ступінь вищої освіти». При цьому забороняються будь-які форми дискримінації щодо прийняття на державну службу, визначені законодавством (ст. 19). Окрім цього, Законом чітко регламентується перелік підстав, які можуть бути обмеженнями при вступі на державну службу (ст. 19). Не допускається також призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким родичам, або яким будуть прямо підпорядковані близькі родичі (ст. 32). Важливим є й те, що Закон уперше передбачив реалізацію цього принципу у ст. 11 «Захист права на державну службу».

Принцип політичної неупередженості не передбачався в Законі–1993. Водночас, ряд законів, які регулюють окремі види державної служби передбачають принцип безпартійності («Про прокуратуру» [79], «Про службу безпеки України» [80], «Про Національну поліцію» [81] тощо). Принцип політичної неупередженості державної служби, в цілому, і державного службовця, зокрема, обумовлюється ст.ст. 35 (свобода совісті) і 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України.

У чинному Законі принцип політичної неупередженості уперше передбачено щодо державних адміністративних службовців і спрямовано його на забезпечення ефективності й дієвості державної служби (ст. 10 Закону).

Слід зазначити, що політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцю слід уникати демонстрації у будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків. Принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцеві: а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі в таких дебатах вимагає виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, у тому числі передвиборчу, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків.

Принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, оскільки перший надає можливість державному службовцеві бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії. Цей принцип має на меті захищати державних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади. Водночас, принцип політичної неупередженості також захищає державних службовців від втрат своїх посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що

пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не має відношення до його державно-службової діяльності.

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

Прозорість у діяльності державних службовців передбачає можливість будь-якої заінтересованої особи отримати у визначеному законодавством порядку від органу публічної влади або окремого публічного службовця інформацію про його діяльність та рішення, за винятком інформації, доступ до якої відповідно до закону є обмеженим. Прозорість забезпечується шляхом: а) оприлюднення у засобах масової інформації або в інший спосіб проектів нормативно-правових актів, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального характеру; б) забезпечення вільного доступу до інформації довідкового характеру; в) забезпечення можливості звернення до державного органу або окремого державного службовця зі зверненням щодо надання відповідної інформації. У рамках цього принципу державному службовцеві забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію.

Принцип стабільності державної служби є новітнім для інституту державної служби, а його сутність полягає у тому, що: 1) державні службовці безстроково призначаються на посади державної служби (ст. 34); 2) персонал державної служби є незалежним від змін політичного керівництва

держави та державних органів. Саме із цією метою у структурі міністерств передбачено посаду заступника міністра – керівника апарату міністерства, який є державним службовцем, і який здійснює керівництво державними службовцями міністерства. Відставка міністра не тягне за собою звільнення державних службовців міністерства (ст. 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [56]). Зміна керівника або складу державного органу, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників (ч. 2 ст. 83).

Звернення до зарубіжного досвіду щодо визначення принципів публічної служби свідчить, що в залежності від їхнього законодавчого регулювання, країни слід поділити на три групи, ті, в яких: а) принципи чітко визначено законом про публічну службу; б) принципи чітко не визначено, однак вони передбачаються як правові положення у різних статтях спеціального закону; в) принципи законом про публічну службу взагалі не визначено.

Аналогічно до чинного Закону України, чіткий перелік принципів публічної служби передбачено у ст. 18 Закону Болгарії «Про державного службовця» [82], ст. 1 Кодексу цивільних службовців Греції [83], ст. 3 Закону Литви «Про публічну службу» [84]. Так, ст. 18 Закону Болгарії визначає, що проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. Стаття 1 Кодексу Греції, яка має назву «Принципи Кодексу цивільних службовців», визначає, що «Мета цього Кодексу полягає у встановленні однакових і універсальних правил щодо найму та статусу цивільних адміністративних службовців на основі принципів оцінки здібностей та соціальної солідарності, а також захисту максимальної можливої продуктивності їхніх розпоряджень». Найбільш об'ємно і чітко визначено принципи у ст. 3 «Основні принципи етики публічної служби та публічних службовців» Закону Латвії, відповідно до якої принципами публічної служби є:

верховенство права, рівність, лояльність, політична нейтральність, прозорість, відповідальність за прийняті рішення, кар'єрний розвиток, а принципами етики публічних службовців є: повага до людини та держави, справедливість, неупередженість, порядність, об'єктивність, відповідальність, публічність, зразковість.

Прикладом визначення принципів державної служби в завуальованій формі є Закон Франції «Про права та обов'язки службовців». Відповідно до абз. 1 ст. 6 bis цього закону «ніякого розрізнення, прямого чи непрямого, не може проводитися між службовцями залежно від статі». При цьому, у статті не зазначається що це положення є принципом служби. Водночас, п. 1 абз. 4 цієї статті зазначає, що «ніякий захід, особливо щодо добору, призначення на посаду, підвищення кваліфікації, оцінки, дисципліни, підвищення по службі не може бути застосований до службовця на підставі того, що він відчув на собі або відхилив спрямовані проти нього дії, що суперечать принципам, викладеним в абз. 1 цієї статті». Тільки таким чином, у законі визначено, що положення, яке передбачено в абз. 1 ст. 6 bis, є принципом служби у Франції [85]. Аналогічно регулюються принципи цивільної служби у: а) Латвії: ст. 3 Закону Латвії «Про державну цивільну службу» [86] передбачає, що «мета цього закону – визначити правовий статус цивільної служби, лояльної до уряду, професійної, політично нейтральної, що гарантує верховенство права та стабільність, ефективне та прозоре функціонування публічної адміністрації»; б) Польщі: ст. 1 Закону Польщі «Про цивільну службу» [69] встановлює, що «З метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави запроваджується цивільна служба та визначаються правила вступу до цієї служби, правила її організації, функціонування та розвитку».

Натомість, у таких країнах, як Чехія [87], Естонія [88], ФРН [89] принципи публічної служби чітко і конкретно не визначаються, а організація і функціонування служби здійснюється на підставі загальноприйнятих принципів функціонування державних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

ДО РОЗДІЛУ 1

1. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.
2. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1999. 186 с.
3. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 543 с.
4. Шильдер Н.К. Император Александр Первый. Его жизнь и царствование. Т. 2. Приложение. План государственного образования, представленный Сперанским императору Александру в 1809 г. СПб, 1897.
5. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Н.К. Ярославль, 1874. 181 с.
6. Андреевский И.Е. Русское государственное право. Т. 1. О правительстве: учебник. Москва, 1866. 496 с.
7. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть: учебник. 4 изд. СПб. 1901. 573 с.
8. Куплевский Н.О. Государственная служба в теории и в действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии. Харьков, 1888.
9. Лазаревский Н.И. Ответственность за убытки. Москва, 1905. С. 124.
10. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва, 1914. 333 с.
11. Манифест 25 июля 1810 г. О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих. ПСЗ Российской империи. Первое. Т. 31. № 24307. URL: <http://www.historyru.com/docs/rulers/alex-1/alex-1-orgdoc-8.html#/overview> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

12. Устав о службе по определению от Правительства. Свод Законов Российской империи. Т. 3. С.-Петербург, 1896. Кн. 1. Ст. 517–756.
13. Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб. 1864. 150 с.
14. Горенберг М.Б. Государственная служба. Право. 1902. № 45. С. 2027–2033.
15. Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. 1. Вып. 1. Введение, учение об организации верховной власти и высших государственных установлениях. Казань, 1895. 432 с.
16. Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин. В сб.: *Вопросы административного права*. Правоведение. 1994. № 4. С. 84–90.
17. Беков Х.А. Методология и практика формирования системы оценки управленческого персонала: дисс. ... д-ра экон. наук. Москва, 2002. 319 с.
18. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.
19. Евтихийев И.И. Административное право СССР. Москва, 1946. 302 с.
20. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРС. Київ: Вид-во Київ. ун-ту. 1971. 128 с.
21. Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1955.
22. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате. В кн.: *Вопросы административного*. Москва-Ленинград, 1949.
23. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965.
24. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 1999. 272 с.
25. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1999. С. 15.
26. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ: Ін-Юре, 1997. 48 с.

27. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
28. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
29. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2004. 337 с.
30. Панова Н.С. Види державної служби в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 6. С. 47–55.
31. Битяк Ю.П. Авторський проект Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті». *Вісник Академії правових наук України*. Харків: Право. 1998. № 1. С. 150–169.
32. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2006. 38 с.
33. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
34. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
35. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юрид. фак-ів та фак-ів міжнар. відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
36. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.
37. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
38. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.
39. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 19 с.

40. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.
41. Кірмач А.В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Київ, 2010. 21 с.
42. Панова Н.С. Принципи верховенства права і законності у державній службі. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травня 2016 р.). Т. 2. О.: Юрид. л-ра, 2016. 712 с. С. 34-37.
43. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 21 с.
44. Гаркуша А.Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 43 с.
45. Губська О.А. Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 428 с.
46. Андрєєв А.В. Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 434 с.
47. Черняхович І.Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 221 с.
48. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (дата звернення: 25.01.2019 р.).
49. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. Москва: Рус. яз., 1990. 917 с.
50. Бедний О.І. Організаційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 209 с.

51. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. Москва: Юристъ, 1997. 296 с.
52. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та фак-ів. Київ: Вентурі, 1998. 213 с.
53. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. 2020. 511 с.
54. Панова Н.С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 47. С. 98–106.
55. Біла Л.Р. Види державних посад : проблеми теорії та правового регулювання. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. Вип. 35. Одеса: Юрид. л-ра, 2007. С. 49–53.
56. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. 3166-VI. Дата оновлення 14.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text/> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).
57. Цуркан М. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: зб. матеріалів . міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 р.). Київ: Дакор, 2018. С. 430–431.
58. Постанова Верховного Суду від 14 березня 2018 р. в справі № П/800/120/14, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 73195164. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/73195164> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).
59. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
60. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Дата оновлення 17.02.2020 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>. (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

61. Кікінчук В.Ю. Щодо визначення поняття державної служби. Форум права. 2012. № 3. С. 282–286.

62. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.

63. Миколенко О. Диспозитивність та публічність як властивості провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. 2017. Вип. 2. С. 17–22.

64. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 168 с.

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

66. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення 14.01.2020 р. 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

67. Дубенко С. Курс державної служби як складова підготовки державних службовців. Вісник УАДУ. 1996. № 1. С. 119–122.

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

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

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

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

72. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).

73. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

74. Панова Н.С. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 57–61.

75. Панова Н.С. Нормативне регулювання окремих питань проходження державної служби в країнах Європи. *Науковий вісник МГУ. Серія «Юриспруденція»*: зб. наук. праць. 2015. № 18. Т. 1. С. 67–73.

76. Панова Н.С. Законодавство про державну службу: сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 65–74.

77. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення: 27.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>. (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

78. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).

79. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 13.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

80. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

81. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

82. Про державного службовця: Закон Болгарії від 27.07.1999 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 601–638.

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

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

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

86. Про державну цивільну службу : Закон Латвії від 07.09.2000 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 455–466.

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

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

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

90. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

91. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України. 2006. 332 с.

РОЗДІЛ 2

ЗАКОНОДАВЧИЙ ВИМІР

ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної адміністративної служби

Здійснення адміністративної реформи, розбудова громадянського суспільства та адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу обумовлюють необхідність «перезавантаження» усіх публічних (зокрема державних) інституцій та відносин за участю держави, що вимагає докорінного перегляду підходів до формування нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади в цілому, та державних службовців, зокрема. Незважаючи на значні зрушення у правовому забезпеченні майже в усіх публічно-правових відносинах, позитивні оцінки експертів щодо якості вітчизняних нормативно-правових актів, яких було прийнято протягом останніх десяти років, їх відповідності основним європейським стандартам, головною проблемою залишається забезпечення їх втілення в життя без спотворень через корупційну складову. Таким чином, з'ясування правової природи державної адміністративної служби залежить як від теоретико-методологічної характеристики, так і від стану її правового регулювання.

Щодо змісту категорії «адміністративно-правове регулювання», то варто зазначити те, що у науковій літературі є відсутньою єдина позиція щодо її розуміння. Так, під правовим регулюванням розуміється: по-перше, адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративних засобів та інших правових явищ, які в сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання [1]; по-друге, адаптація суспільних відносин до вимог позитивного права, що

здійснюється по стадіях, на кожній з яких працюють специфічні юридичні засоби, які в сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання, завдяки якому забезпечується упорядкованість суспільних відносин [2, с. 228]; по-третє, спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів, внаслідок реалізації якого формується юридична основа та визначаються зафіксовані у правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права [3].

Як уявляється, правове регулювання можна розуміти у широкому (система засобів, способів та організаційних заходів, які належать до загального механізму правового регулювання, тобто норми права, правозастосовні акти, юридичні договори та ін., завдяки яким створюються необхідні умови для упорядкування суспільних відносин, що виникають у конкретній сфері суспільних відносин) та вузькому (система нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких упорядковуються та врегульовуються відносини в різних сферах суспільного життя) розумінні [4, с. 60].

Аналізуючи законодавство про державну службу, варто зазначити, що на теперішній час воно є доволі роздрібненим та являє собою сукупність нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання функціонування та проходження такого виду служби. Окреслене спричинене у першу чергу прийняттям Закону України «Про державну службу» (2015 р.), що зумовило подальше: а) становлення і розвиток інституту державної служби з метою його адаптації до європейських стандартів; б) розробки системи правових актів у сфері регулювання державної служби з урахуванням тих політичних, економічних та правових реалій, якими характеризується сучасна Україна. Важливим напрямком забезпечення функціонування ефективної, дієвої, стабільної та авторитетної державної служби стало розмежування сфер

застосування принципів та норм публічного і приватного права, що є однією з основоположних засад побудови європейського адміністративного простору. Вищезазначене обумовлює потребу інноваційного нормативно-правового регулювання усіх питань проходження державної адміністративної служби: вступу, просування по державній службі, встановлення режиму служби, визначення правового захисту, припинення державної служби, дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Правове регулювання державної адміністративної служби характеризується такими особливостями [5, с. 70]: воно є міжгалузевим, оскільки до його структури входять нормативно-правові норми як публічних (конституційне, адміністративне, фінансове), так і приватних (трудове, сімейне, цивільне) галузей права; його структуру становлять як загальні нормативно-правові акти, тобто ті, що стосуються всіх підвидів цього виду служби, так і ті, що регламентують конкретні підвиди адміністративної служби.

Відтак, правову основу державної адміністративної служби становлять: а) Конституція України; б) міжнародні правові акти; в) закони; в) підзаконні нормативно-правові акти; г) адміністративні (індивідуальні) акти.

Як основний Закон Української держави Конституція України забезпечує правове регулювання усіх сфер суспільного життя, маючи найвищу юридичну силу. Саме на її основі приймаються усі інші нормативно-правові акти. Очевидним є те, що Конституція не може безпосередньо регулювати діяльність усіх органів державної влади, водночас в її змісті можна виокремити дві групи значущих для державної адміністративної служби приписів:

Ті, що встановлюють ціннісні засади цієї сфери: ст. 3 – «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; ст. 8 – «в Україні визнається і діє

принцип верховенства права»; ст. 19 – «органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»; ст. 24 – «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками»; ст. 38 – «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»; ст. 35 – право на свободу світогляду і віросповідання; ст. 36 – право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації;

Ті, що безпосередньо регламентують відносини, пов'язані з регулюванням відносин створення та функціонування органів державної влади, зокрема центральних органів виконавчої влади. Так, відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України виключно законами України визнаються засади організації і діяльності органів виконавчої влади, основи державної служби. Свого закріплення віднайшли норми щодо вступу та просування за посадами державної служби: п. 9-2 ч.1 ст. 116 «Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України»; п. 24 ч. 1 ст. 106 «Президент України присвоює вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини». Крім цього, відповідно до ст. 55 встановлюється гарантія законності функціонування державної служби, шляхом забезпечення права на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб тощо [6].

Цікавим видається зарубіжний досвід закріплення на конституційному рівні приписів щодо врегулювання сфери державної

служби. Конституцією Польщі (ст. 153) визначається загальна мета функціонування корпусу державної служби, зокрема з метою професійного, добросовісного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави в установах урядової адміністрації [36]. Встановлення рівного права доступу до державної посади з урахуванням нахилів, вміння та професійної кваліфікації особи та визначення обов'язковими традиційних принципів, що стосуються статусу професійних чиновників здійснюється у Конституції Німеччини (ч.ч. 2 і 5 ст. 33) [94]. Вимоги щодо законності і неупередженості діяльності державної адміністрації (ч. 1), обов'язковість конкурсного заміщення посад державної адміністрації передбачаються Конституцією Італії (ч. 3) [95].

Вагоме значення для формування та удосконалення національного законодавства у сфері діяльності державної адміністративної служби відіграють міжнародні нормативно-правові акти, на підставі яких визначаються правові засади функціонування інституту державної служби в цілому. Згідно з приписом ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [6]. Так, міжнародні правові акти за своїм змістом містять лише узагальнені норми щодо функціонування державної служби, не визначаючи конкретних аспектів такої діяльності. До основоположних міжнародних правових актів варто віднести такі:

Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. – у ст. 10 декларується загальне право кожного щодо рівного доступу до державної служби в своїй країні. А відповідно до ст. 2 та 3 затверджено засаду рівності людей у своїй гідності та правах [9];

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. – у положеннях якого визначено засади: гендерної рівності «держави, які беруть участь у Пакті, зобов'язуються забезпечити рівне для

чоловіків і жінок право користування усіма економічними, соціальними і культурними правами» (ст. 3); рівної можливості щодо доступу та обрання виду трудової діяльності «держави визнають право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується» (ст. 6) [10];

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. – цей міжнародний акт визначає, що кожна держава, яка бере в ньому участь, зобов'язується: забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої визнано у цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинено особами, що діяли як особи офіційні; забезпечити, щоби право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, розвивати можливості судового захисту; забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування усіма громадянськими і політичними правами [11].

Слід зазначити, що є система інших європейських стандартів, що беруться до уваги при формуванні законодавства щодо діяльності адміністративних службовців, зокрема до таких стандартів належать: а) прецедентне право Європейського суду з прав людини; б) керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи [12]; в) стандарти охорони правопорядку Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Базовим для регулювання державної адміністративної служби є Закон України «Про державну службу». Цим Законом визначаються такі аспекти функціонування державної адміністративної служби [39]:

принципи державної служби (ст. 4), які є основоположними при побудові та функціонуванні державної служби. Передбачені законом принципи (верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму,

добросовісності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності) визначають об'єктивні закономірності та науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців;

класифікація посад (ст. 6) – здійснено поділ на три чіткі, доступні та логічні категорії «А», «Б» та «В», які визначаються в залежності від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей адміністративних службовців;

правовий статус державних адміністративних службовців (р. II, ст.ст. 7-11). У цьому розділі здійснюються виокремлення та регламентація основних елементів правового статусу державного службовця: основні права (ст. 7), основні обов'язки (ст. 8), підпорядкування та виконання наказу (розпорядження) доручення (ст. 9), політична неупередженість (ст. 10), захист права на державну службу (11);

управління державною адміністративною службою (р. III, ст.ст. 12-18). Законом: 1) виокремлено єдину систему суб'єктів управління державною службою; 2) запроваджено, для розмежування політичної та управлінської діяльності, посаду керівника державної служби, який повинен здійснювати управління державною службою в органі державної влади та відповідати перед керівником відповідного органу за функціонування державної служби як в апараті, так і в цілому в системі органу державної влади; 3) включення до системи служби управління персоналом з метою зміщення уваги з кадрового діловодства на управління персоналом державної служби органів державної влади;

конкурсний відбір на посади державної служби (ст.ст. 22-30) – Закон встановлює єдині процедури вступу на державну службу незалежно від статусу органу та посади – за результатами конкурсу;

службова кар'єра (р. V) – у цьому розділі виокремлено основні елементи службової кар'єри адміністративних службовців: ранги державних службовців; просування по службі; переведення державних службовців; зміна істотних умов; оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності тощо;

дисциплінарна та матеріальна відповідальність (р. VIII) – визначається вид відповідальності, який може бути застосовано за певне дисциплінарне порушення в залежності від характеру, тяжкості та обставин, в яких його вчинено, що сприяє прийняттю об'єктивного рішення керівником органу щодо виду дисциплінарного стягнення.

Законодавчим актом, що має загальний характер для всієї державної служби, є Закон України «Про запобігання корупції» (2014 р.), який містить значну кількість приписів, що безпосередньо пов'язані зі здійсненням державної адміністративної служби, зокрема це стосується законодавчого визначення термінів, що використовуються як у цьому Законі, так і в законодавстві про державну службу (як приклад, «близькі особи», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування», «подарунок» тощо). Окрім того, слід відмітити законодавчі положення, що стосуються правообмежень щодо призначення на посади та проходження державної служби, зокрема такі обмеження, як: 1) ст. 22 – щодо використання службових повноважень, свого становища чи можливостей; 2) ст.ст. 23-24 – щодо одержання подарунків (та/або неправомірної вигоди) і правила поведінки з ними; 3) ст. 25 – щодо можливості сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 4) ст. 27 – щодо спільної роботи у прямому підпорядкуванні близьких осіб;

5) ст. 26 – після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави (зайняття посади державної служби). Зазначені обмеження у своїй сукупності створюють своєрідну межу протидії корупції, що покликана запобігати виникненню передумов корупції, зменшенню латентності корупційних діянь та сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті конкретних адміністративних службовців.

У контексті здійснення державної адміністративної служби важливими є й інші положення антикорупційного закону, зокрема щодо: а) визначення змісту та порядку здійснення основного заходу фінансового контролю стосовно публічних службовців, який пов'язаний з поданням ними електронних декларацій (р. VII); б) встановлення порядку проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із зайняттям відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком (ст.ст. 56-57), що передбачає здійснення уповноваженими суб'єктами спеціальної владної дії (перевірки) щодо встановлення певного кола персональних даних про особу, а саме щодо: 1) наявності судового рішення, відповідно до якого особу притягнуто до кримінальної відповідальності, а також наявності судимості, її зняття, погашення; 2) факту накладення на особу адміністративного стягнення за пов'язані з корупцією правопорушення; 3) відповідності відомостей, які зазначаються в декларації функціонера, інформації, що зазначена у раніше поданих деклараціях та тій, що є наявною у базах даних; 4) наявності в особи корпоративних прав; 5) стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання; 6) відношення особи до військового обов'язку; 7) наявності в особи допуску до державної таємниці; 8) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади». Зазначена перевірка має одночасно як добровільний (проводиться тільки за наявності письмової згоди особи на проведення спеціальної перевірки), так

і імперативний (відмова особи від проведення спеціальної перевірки є підставою для скасування рішення про її призначення на посаду) характер; в) виокремлення основних засад етичної поведінки [13].

Закон України «Про очищення влади» (2014 р.) визначає зміст правової категорії «очищення влади (люстрація)», встановлює організаційно-правові засади її проведення, виокремлює два види заборон стосовно окремих фізичних осіб щодо обіймання ними певних посад (окрім виборних) в органах державної влади, строки цих заборон (зокрема на 5 та 10 років) [16].

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (2014 р.) [15] визначає особливості взаємодії між Урядом і Національним агентством України з питань державної служби як суб'єктом управління державною службою, які полягають у: по-перше, спрямуванні й координуванні роботи НАДС; по-друге, затвердженні його граничної чисельності працівників; по-третє, скасуванні, за необхідності, актів повністю або в окремій їх частині; по-четверте, призначенні на посади керівника та заступників керівника НАДС за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби на підставі результатів конкурсу відповідно до законодавства про державну службу та звільненні їх з посади.

У зв'язку з тим, що проходження державної адміністративної служби значною мірою пов'язане із зайняттям посад у центральних органах виконавчої влади, вагоме значення серед правового регулювання належить Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.), який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності зазначених органів. Так, відповідно до цього Закону усі ЦОВВ у залежності від функціонального спрямування поділено на такі види: міністерство – основним завданням якого є забезпечення, формування та реалізація державної політики в одній або декількох сферах; служба – найбільша частина функцій якого пов'язана з наданням адміністративних послуг

фізичним і юридичним особам; агентство – функціональна спрямованість пов'язана з управлінням об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; інспекція – здійснює контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами приписів актів законодавства; комісії [14].

Наступним законодавчим актом є Кодекс адміністративного судочинства України (2005 р.), який процесуально регламентує судовий захист державним службовцем свого права на проходження служби в органах державної влади (їх апараті або секретаріаті). Право на державну службу захищається у порядку здійснення адміністративного судочинства відповідно до: п. 2 (категорія спорів, що пов'язана із прийняттям громадян на публічну службу в цілому, та державну службу, зокрема, з її проходженням, звільненням), п. 9 (категорія спорів, що пов'язана з оскарженням рішень комісій – атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб) та п. 10 (категорія спорів, що пов'язана з формуванням персонального складу державних органів, обранням, призначенням, звільненням їх посадових осіб) ч. 1 ст. 19 [40].

Серед норм приватних галузей права на окрему увагу заслуговують приписи Кодексу законів про працю України (1971 р.) [17], які застосовуються в таких випадках, як: а) якщо необхідність застосування норм КЗпП передбачається безпосередньо в Законі «Про державну службу» (як приклад, відповідно до ч. 3 ст. 86 у разі припинення державної служби за ініціативи державного службовця або за угодою сторін встановлюється обов'язок суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, який зазначений в заяві такого службовця, у випадках, встановлених законодавством про працю; ст. 90 стосується визначення засад пенсійного забезпечення державних службовців); б) якщо виникає необхідність

усунути наявні прогалини в законодавстві про державну службу (як приклад, ч. 4 ст. 56 Закону «Про державну службу» не передбачає переліку святкових днів та визначення понять: «робочий час», «час відпочинку», «нічний час», «вихідні дні», «неробочі дні», «невідкладні або непередбачувані завдання»).

Щодо підзаконних нормативно-правових актів, слід відмітити, що вони становлять значну частину правового регулювання державної адміністративної служби, водночас за своїм змістом і формою характеризуються значною розрізненістю. До таких підзаконних актів належать: Укази Президента України, постанови та розпорядження КМУ, накази НАДС.

У зв'язку з посиленням ролі КМУ у сфері управління державною службою, значення Президента України, як суб'єкта управління у цій сфері, який, шляхом видання відповідних підзаконних нормативно-правових актів здійснював це управління, значно послаблено. Водночас, такий підхід є правомірним з огляду на наділення Президента Законом України «Про державну службу» лише повноваженнями загального характеру. Прикладом реалізації правотворчої функції Президента у сфері державної служби може бути Указ від 11.06.2001 р. Про деякі питання впорядкування статусу державного службовця [18], відповідно до якого здійснюється упорядкування статусу державних службовців, їх матеріального та соціально-побутового забезпечення та відбувається систематичне усунення диспропорцій та перекосів в оплаті праці.

Постанови/розпорядження КМУ та накази НАДС за їх змістовно-розширювальним поділом можна класифікувати на такі види:

інституційні – містять норми щодо визначення статусу окремих суб'єктів управління сферою державної служби. Положенням про НАДС (затв. Постановою КМУ від 01.10.2014 р. № 500) визначається: статус центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби, який

здійснює функціональне управління державною службою; виокремлюється перелік завдань та функцій; встановлюються організаційні засади діяльності тощо [19]. Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби (затв. Постановою КМУ від 25.03.2016 р. № 243) [20] визначаються: склад та порядок провадження діяльності такої Комісії; коло повноважень; організаційна форма діяльності; адміністративно-правовий статус її членів; порядок обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти до складу (деталізація здійснюється окремим Порядком обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, затв. Постановою КМУ від 03.11.2019 р. [21]). Наказами ж НАДС визначається: 1) правовий статус: а) міжрегіональних управлінь НАДС (Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі від 21.05.2015 р.); б) служби управління персоналом (Типове положення про службу управління персоналом державного органу від 03.03.2016 р.); 2) порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій (Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби від 12.04.2016 р.) [23];

кадрові – містять норми, яких спрямовано на: організаційно-методичне забезпечення добору на посади висококваліфікованих осіб; підвищення кваліфікації державних службовців; покращання морально-етичного клімату в державній службі тощо. Типовими вимогами до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» (затв. Постановою КМУ від 22.07.2016 р. № 448) [26], врегульовується порядок визначення двох типів вимог, яким повинні відповідати кандидати на посади державної служби категорії «А», зокрема: загальні (кваліфікаційні) –

освіта, досвід роботи, володіння державною та іноземною мовами; спеціальні – вимоги до компетентності, кваліфікаційні та професійні. Окремо здійснюється виокремлення змістовних компонентів вимог до особистісних компетентностей таких державних службовців.

Положенням про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (затв. Постановою КМУ від 06.02.2019 р.) [27] визначаються організаційні засади функціонування системи професійного навчання державних службовців та виокремлюється 4 основні форми реалізації права на професійне навчання: а) підготовка; б) підвищення кваліфікації; в) стажування; г) самоосвіта.

Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що затв. Наказом НАДС від 06.05.2016 р. [28], визначаються ті морально-етичні норми, яким повинен відповідати у своїй службовій діяльності кожен державний службовець. Усі правила етичної поведінки за характером дії у службовий або позаслужбовий час умовно поділено на дві групи: 1) до першої групи слід віднести правила етичної поведінки, що поширюються на робочий час державних службовців та вимоги щодо усунення конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції. Зазначені правила являють собою сукупність приписів, які визначають змістовне моральне наповнення професійної діяльності державних службовців (як приклад, служіння народу України; професіоналізм і компетентність, законність, толерантність, неупередженість, службовий етикет). Вимоги щодо усунення конфлікту інтересів і запобігання проявам корупції є системою, яка охоплює вимоги безпристрасності, зокрема щодо повідомлення про наявність конфлікту інтересів, як реального, так і потенційного, його запобігання або врегулювання; обов'язку самовідводу при вирішенні питання зайняття

посади, яка передбачає наявність безпосередніх службових відносин із близькими особами; політичної нейтральності; неприпустимості отримання будь-якої неправомірної вигоди чи подарунку; обов'язок повідомити про вчинення іншим службовцем порушення вимог законодавства про державну службу, чи містять ознаки корупції; 2) друга група етичних вимог прямо не пов'язана із здійсненням службової діяльності та являє собою систему вимог, що висувуються до державного службовця поза його професійною діяльністю, але свідчать про загальний моральний рівень державного службовця (як приклад, неприпустимість прояву неповаги до державних символів, територіальної цілісності і суверенітету держави; неприйнятність поведінки, що дискредитує державний орган, в якому займає посаду державний службовець) [146, с. 84].

Визначення загальних аспектів організації внутрішньо-службового розпорядку органу державної влади (його апарату/секретаріату), режиму роботи, виокремлення умов перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу здійснюється Типовими правилами внутрішнього службового розпорядку, що затв. Наказом НАДС від 03.03.2016 р. [30]:

упорядковуючі – покликані визначити зміст основних елементів службової кар'єри державного службовця, зокрема питання щодо: по-перше, визначення основних засад просування по державній адміністративній службі (Порядок стажування державних службовців [31]; питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями [32]); по-друге, встановлення змісту правового забезпечення режиму державної служби (Порядок обчислення стажу державної служби [33]; Порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки [34]; Порядок надання державним службовцям

додаткових оплачуваних відпусток [35]) тощо;

процедурні – містять норми, що визначають особливості здійснення внутрішньо організаційних процедур. Порядком проведення конкурсу на зайняття посади державної служби (затв. Постановою КМУ від 25.03.2016 р. [36]) визначаються загальні засади здійснення конкурсного добору на посади державної адміністративної служби (умови проведення конкурсу, порядок формування конкурсних комісій, застосування узгоджених та надійних методів тестування тощо).

Процедуру проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців врегульовано Порядком проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (затв. Постановою КМУ від 23.08.2017 р. [37]). Змістом зазначеного нормативно-правового акта є визначення сукупності етапів оцінювання показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державного службовця та їх оцінки (визначення та перегляд завдань і ключових показників; оціночна співбесіда; визначення результатів оцінювання та їх затвердження). Відповідно до зазначеного Порядку передбачається, що оцінювання діяльності державних службовців здійснюється завдяки практичній реалізації значної кількості кадрових технологій, зокрема таких, як: 1) організаційні процедури – їх метою є: а) оцінка професійної компетентності державного службовця; б) визначення рівня дотримання принципів державної служби; в) сприяння формуванню професійного та висококваліфікованого кадрового персоналу органів державної влади; г) здійснення державними службовцями кар'єри; д) вирішення питань щодо застосування заходів відповідальності або стимулювання; е) запобігання вчинення корупційних або тих, що пов'язані з корупцією правопорушень; 2) методики оцінювання – спрямовані на оптимізацію кадрових рішень, що приймаються та являють собою конкретизацію методів оцінки у формі процедури, послідовності дій, правил чи інструкцій.

Основні пріоритети кадрової політики у державній службі, зокрема визначення засобів професіоналізації державних службовців шляхом запровадження щорічного оцінювання результатів професійної діяльності працівників, що містить у своїй структурі проведення ефективної оцінки рівня досягнутих результатів службової діяльності, кваліфікаційного розвитку та забезпечення матеріального стимулювання за результатами оцінювання, закріплено у Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [34; 41].

Окрему групу нормативно-правових актів становлять спеціальні акти, дія яких спрямовується на врегулювання окремих підвидів державної адміністративної служби. Варто акцентувати увагу на тому, що, державна адміністративна служба, будучи складною юридичною конструкцією, яку становлять служби у різних державних органах (їх апаратах/секретаріатах), є можливим виокремлення її окремих підвидів, які регламентуються, не лише загальними нормативно-правовими актами, але й спеціальними. Ця група нормативно-правових актів характеризується такими ознаками, як: по-перше, вони за своєю сутністю є відомчо-функціональними; по-друге, їх становлять як закони, так і підзаконні нормативні акти, які за кількістю переважають; по-третє, їх дія поширюється на конкретний підвид адміністративної державної служби. Такими підвидами є служба в: Апараті ВРУ [42; 43]; Офісі Президента України [44]; Секретаріаті КМУ [45]; апаратах судів [46]; апараті РНБО [47] тощо.

Що стосується адміністративного акта як елемента правового регулювання державної адміністративної служби, то він являє собою офіційне рішення суб'єкта призначення та/або керівника державної служби у формі наказу, якого прийнято і засновано на нормах адміністративного права. Такі адміністративні акти за змістом є розпорядчими і виконують забезпечувальну і координаційну функції. Як приклад, до адміністративних актів під час оцінювання результатів діяльності державних

адміністративних службовців варто віднести: рішення про проведення: оцінювання (із затвердженням списку державних службовців, які підлягають оцінюванню); проведення додаткової співбесіди із суб'єктом призначення тощо. Такі акти є категорією загального порядку, в межах якої об'єднуються різноманітні та різнопланові заходи (рішення) уповноважених суб'єктів, що спрямовані на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків конкретних державних службовців.

2.2. Нормативно-правове визначення сфери державної адміністративної служби

Характеристика державної адміністративної служби як правового інституту, потребує окрім теоретико-методологічного і нормативно-правового визначення, встановлення меж цієї служби та її змісту. У контексті зазначеного слід акцентувати увагу на тому, що чинним Законом у ст. 3 уперше було встановлено межі того виду державної діяльності, яка іменується державною адміністративною службою, хоча сама назва «адміністративна служба» у названій статті не використовується.

Визначення сфери державної адміністративної служби здійснено шляхом виокремлення таких змістовних аспектів, як:

1) характеристики відносин, що виникають у зв'язку із: а) вступом на державну службу, тобто при набутті статусу державного службовця шляхом реалізації права на державну службу; б) проходженням державної служби (службова кар'єра). Центральне місце у правовому інституті державної служби належить проходженню державної служби (службовій кар'єрі). Проходження державної служби – це комплексне юридичне поняття, яке становлять такі чинники, як: просування, оцінювання результатів службової діяльності, стажування, переведення, відрядження, зміна істотних умов служби, підвищення рівня професійної компетенції тощо; в) припиненням державної служби. Новітні положення цього Закону порівняно із Законом–1993

характеризуються достатньо детальною регламентацією припинення державної служби: розширення підстав припинення державної служби та їхньою класифікацією, визначенням соціальних гарантій при звільненні державних службовців, порядку передачі справ і майна тощо; г) правовим статусом державного службовця (йдеться про права, обов'язки, правообмеження, відповідальність тощо);

2) визначення меж дії чинного Закону на державних службовців. Саме це положення у контексті цього підрозділу є важливим і йому буде приділено особливу увагу. При цьому слід звернути увагу на те, що дія чинного Закону визначається як через її «поширення», так і через «не поширення». Таким чином законодавець намагається чітко окреслити коло державних адміністративних службовців у залежності від: а) державного органу (його апарату/секретаріату); б) державної посади.

Аналіз чинного Закону дає підстави зазначити, що його дія поширюється на державних службовців:

Секретаріату КМУ [15], який за функціональною спрямованістю здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності КМУ. Права, обов'язки і відповідальність державних службовців Секретаріату КМУ визначаються законодавством про державну службу, тобто, насамперед, чинним Законом;

міністерства та інших ЦОВВ [14; 48], зокрема державних службовців апарату міністерств та інших ЦОВВ (служб, інспекцій, агентств, інших ЦОВВ), окрім працівників, що виконують функції з обслуговування. Щодо останнього положення слід вказати на те, що воно детально розглядається нижче;

місцевих державних адміністрацій, правовий статус яких визначається Законом «Про місцеві державні адміністрації» [70]. Керівники структурних підрозділів, працівники структурних підрозділів адміністрації (окрім працівників, що виконують функції з обслуговування) є державними службовцями;

органів прокуратури [49], які: а) не є прокурорами (про що конкретно зазначено у п. 13 ч. 3 ст. 3 Закону); б) не належать до працівників, які виконують функції з обслуговування;

органів військового управління, які здійснюють оперативне (бойове) управління військовими частинами та підрозділами Збройних Сил України, Головного управління розвідки, Міноборони, Держприкордонслужби, Держохорони, Держспецзв'язку, Держспецтранспорту, Нацгвардії, інших утворених відповідно до законів військових формувань. До них належать: а) Міноборони; б) інші ЦОВВ, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України; в) Генеральний штаб ЗСУ, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у ЗСУ та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, у межах їх компетенції, військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади; г) військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Стосовно органів військового управління слід акцентувати увагу на те, що у залежності від територіального поширення їх компетенції вони поділяються на такі три види:

юрисдикція яких поширюється на всю територію України: Генеральний штаб ЗСУ; Головне управління розвідки Міноборони; Командування Сухопутних військ ЗСУ; Командування Повітряних Сил ЗСУ; Командування Військово-Морських Сил ЗСУ; Військово-музичне управління ЗСУ; Головне квартирно-експлуатаційне управління ЗСУ; Головне управління Військової служби правопорядку ЗСУ; Головне управління майна та ресурсів; Головне управління морально-психологічного забезпечення ЗСУ; Головне управління оперативного забезпечення ЗСУ; Кадровий центр ЗСУ; Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ; Озброєння ЗСУ; Тил ЗСУ; Управління верифікації

Генерального штабу ЗСУ; Управління державного технічного нагляду ЗСУ; Управління інформаційних технологій; Управління по фінансуванню військових частин та установ центрального підпорядкування; управління регулювання діяльності державної авіації України; Центр забезпечення миротворчої діяльності та реалізації міжнародних договорів ЗСУ; Командування Високомобільних десантних військ ЗСУ; Головне управління логістики ЗСУ; Головне військово-медичне управління; Головне управління з організації виробництва боєприпасів та будівництва споруд спеціального призначення; Головний командний центр ЗСУ; Управління розвитку автоматизації ЗСУ; Командування Сил логістики ЗСУ; Управління нормативно-методичного забезпечення та моніторингу володіння, використання нерухомого майна і земель та розпорядження ними;

юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Київ або Севастополь: управління оперативних командувань; управління повітряних командувань; територіальні квартирно-експлуатаційні управління; військовий комісаріат АРК; обласні військові комісаріати; Київський міський військовий комісаріат; Севастопольський міський військовий комісаріат; територіальний центр комплектування та соціальної підтримки АРК; обласні територіальні центри комплектування та соціальної підтримки; Київський міський територіальний центр комплектування та соціальної підтримки; Севастопольський міський територіальний центр комплектування та соціальної підтримки;

юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів областей, міст обласного значення: міські військові комісаріати; об'єднані міські військові комісаріати; районні військові комісаріати; об'єднані районні військові комісаріати; міські територіальні центри комплектування та соціальної підтримки; об'єднані міські територіальні центри комплектування та соціальної підтримки; районні територіальні центри комплектування та соціальної підтримки; об'єднані районні територіальні центри комплектування та соціальної підтримки [50].

На підставі вищенаведеного слід зазначити, що працівники органів військового управління, які не є військовослужбовцями і не здійснюють функції з обслуговування, і на яких покладено практичне виконання завдань і функцій держави, належать до державних адміністративних службовців;

органів дипломатичної служби. Важливо звернути увагу на те, що саме Закон «Про дипломатичну службу України» [51] визначає правові засади та порядок організації дипломатичної служби як складової частини державної служби, а також особливості її проходження та правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. Таким чином, правовий статус службовців дипломатичних органів, на відміну від статусу інших державних службовців, визначається спеціальним Законом, який передбачає суттєві особливості цих державних службовців (зокрема щодо вимог, конкурсного відбору, проходження служби тощо), які не притаманні іншим державним службовцям. І тільки ті питання державної служби, яких не врегульовано Законом «Про дипломатичну службу України», регламентуються Законом «Про державну службу». Державними адміністративними службовцями в дипломатичних установах України є особи, які займають: а) дипломатичні посади: Державний секретар МЗС; Надзвичайний і Повноважний Посол України; Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві; Постійний представник України при міжнародній організації; Представник України при міжнародній організації; Глава Місії України при міжнародній організації; Генеральний консул України; заступник Постійного представника України при міжнародній організації; заступник Представника України при міжнародній організації; заступник Глави Місії України при міжнародній організації; радник-посланник; Посол з особливих доручень; дипломатичний радник тощо; б) посади керівників структурних підрозділів апарату МЗС, утворених для забезпечення виконання завдань та функцій МЗС із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин, та їх заступників. Водночас, до державних службовців не належать особи, які виконують функції з обслуговування [52];

державних органах, особливості проходження державної служби в яких визначено ст. 91 цього Закону. Щодо цього положення слід зазначити, що воно досліджується у підрозділі 2.3 цієї роботи;

інших державних органах. Щодо цього законодавчого положення ст. 3 Закону слід зазначити, що законодавець не визначає жодних кваліфікуючих ознак державних органів, служба в яких охоплюється цим положенням. Цілком ймовірно, що мається на увазі віднесення державних службовців тих органів, яких може бути створено у майбутньому.

Не обмежуючись тільки положенням щодо визначення переліку тих державних службовців, на яких поширюється дія чинного Закону, законодавець визначив вичерпний перелік (на відміну від попереднього переліку – невичерпного) тих публічних службовців, на яких його дія не поширюється. Видається, що основною метою такого підходу є уникнення колізій та неоднозначних трактувань положень Закону.

Отже, дія Закону не поширюється на таких публічних службовців, як:

Президент України. Президентська служба (служба на посту Президента України) – це державно-публічна політична служба, що здійснюється на професійній основі особою, яка заміщує єдиний державний пост в Україні – пост Президента України. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Його правовий статус визначається Конституцією та законами України;

Керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступники, Постійний Представник Президента України в АРК та його заступники. Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України утворює у межах коштів, передбачених у Держбюджеті України для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (далі – припрезидентські допоміжні органи). Слід зазначити, що на ці припрезидентські допоміжні органи покладається виконання консультативних, експертних, дорадчих, організаційних, управлінських та інших допоміжних функцій, при цьому вони не мають владних повноважень, а їх діяльність регламентується під конкретні

цілі. Ці органи можуть бути: а) постійними [Офіс, РНБО, Комісія при Президентові України з питань громадянства [53], Національний інститут стратегічних досліджень [54] і тимчасовими (Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р.); б) загальними (Офіс) та спеціальними (ДУС [55], Комісія при Президентові України з питань громадянства, РНБО, Національний інститут стратегічних досліджень, Комітет з Національної премії України імені Тараса Шевченка [56], Комітет з Державної премії України в галузі науки і техніки [57; 58]); в) офісом, радою, комісією, комітетом, координаційним центром, асамблеєю, робочою групою, службою, управлінням, представництвом, фондом, науково-дослідним інститутом. Важливо акцентувати увагу на тому, що на теперішній час відсутніми є як офіційна кількість припрезидентських допоміжних органів, так і їх повний перелік, оскільки вони постійно змінюються в залежності від потреб суспільства і наявності вагомих обставин для їх створення.

Серед таких органів слід, насамперед, виокремити Офіс Президента України, який очолює його Керівник. Його статус характеризується тим, що він: призначається на посаду на строк повноважень Президента України і звільняється з посади Президентом України; здійснює загальне керівництво Офісом, спрямовує його діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень, представляє ОПУ у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства. Заступники Керівника ОПУ (призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України): забезпечують виконання покладених на ОПУ завдань, виконують за дорученням Президента України, Керівника ОПУ інші функції, а також спрямовують і координують роботу структурних підрозділів ОПУ з виконання покладених на Президента України та ОПУ завдань. Постійний представник Президента України в АРК, його заступники [59]. Представництво Президента України в АРК є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння

виконанню в АРК повноважень, покладених на Президента України. Представництво очолює Постійний Представник Президента України в АРК, який здійснює загальне керівництво діяльністю Представництва, несе персональну відповідальність за виконання покладених на Представництво завдань. Постійний Представник призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Він має заступників, яких призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за його поданням;

члени КМУ, перші заступники та заступники міністрів. Слід акцентувати увагу на тому, що урядова служба (служба членів КМУ) – це державно-публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особами, що заміщують державні посади у КМУ щодо формування й реалізації державної політики. Цю службу проходять члени КМУ: Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри та міністри. Правовою основою урядової служби є Конституція України, Закони: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», укази Президента України, Постанови КМУ: «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України», «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України», інші нормативно-правові акти. Міністр має першого заступника, та заступників, один з яких є заступником з питань боротьби з корупцією. Перший заступник міністра та заступники: а) призначаються на посади та звільняються з посад КМУ за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра; б) у разі звільнення міністра – звільняються з посад КМУ; в) повинні відповідати вимогам до членів КМУ, передбаченим Законом «Про Кабінет Міністрів України»; г) дають обов'язкові для виконання державними службовцями апарату міністерства та його територіальних органів (у разі утворення) доручення. Саме посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на яких і не поширюється законодавство про державну службу;

Голова та члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Нацрадателерадіо є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених законами. Вона складається з восьми осіб: чотири члени призначаються ВРУ і чотири члени – Президентом України. Голова Нацрадателерадіо обирається Нацрадателерадіо з числа її членів таємним голосуванням. Кандидатури на посаду голови висуваються за поданням не менше трьох її членів. Обраним на посаду голови вважається кандидат, за якого проголосувало не менше п'яти її членів. Член Нацрадателерадіо характеризується тим, що: а) ним може бути призначено громадянина України з числа кваліфікованих фахівців у галузі журналістики, юриспруденції, телерадіомовлення, управління, представників науки, культури, мистецтва, які мають вищу освіту, стаж роботи у сфері телерадіомовлення, зокрема наукової або педагогічної, не менше п'яти років, володіють державною мовою, проживають в Україні протягом останніх десяти років та на момент призначення не досягли встановленого законом пенсійного віку; б) не може бути призначено особу, яка має судимість за скоєння умисного злочину, якщо цю судимість не погашено або не знято в установленому законом порядку; в) вони працюють на постійній основі; г) на час виконання своїх службових обов'язків вони не можуть обіймати будь-які інші посади, у тому числі на громадських засадах, у державних та недержавних органах, організаціях, установах та на підприємствах, одержувати винагороди та разові гонорари за іншу роботу, крім наукової, викладацької та творчої (цей виняток не поширюється на наукову та творчу діяльність у телерадіоорганізаціях);

Голова та члени Антимонопольного комітету України. АКУ є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Голова АКУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою ВРУ. Строк повноважень

Голови АКУ становить сім років. Голова АКУ не може призначатися на цю посаду більше ніж на два строки підряд. Після закінчення строку повноважень Голова АКУ продовжує виконувати свої обов'язки до призначення нового Голови. Голова АКУ має статус державного уповноваженого, передбачений цим Законом. Голова АКУ має право брати участь у засіданнях КМУ з правом дорадчого голосу. Членами АКУ є державні уповноважені АКУ, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України, яке вноситься на підставі пропозицій Голови АКУ, та звільняються з посад Президентом України. Строк повноважень державного уповноваженого АКУ становить сім років. Призначення державного уповноваженого першим заступником чи заступником Голови АКУ не є підставою для поновлення перебігу семирічного строку його повноважень;

Голова та члени Рахункової палати. Рахункова палата від імені ВРУ здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням і є підзвітною ВРУ та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Рахункова палата є державним колегіальним органом, який становлять дев'ять членів. Голова Рахункової палати призначається на посаду ВРУ за поданням Голови ВРУ на строк шість років. Член Рахункової палати характеризується тим, що ним може бути громадянин України, не молодший тридцяти років, який володіє державною мовою та однією з офіційних мов Ради Європи, має вищу освіту не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше семи років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше п'яти років та бездоганну ділову репутацію. Водночас, ним не може бути призначено особу: яка досягла шістдесятип'ятирічного віку; яку за рішенням суду визнано недієздатною або дієздатність якої є обмеженою; яка за станом здоров'я не може виконувати повноваження члена Рахункової палати; яка має не зняту чи не погашену в установленому законом порядку судимість; на яку протягом останнього року було накладено адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення; яка має громадянство чи підданство іншої

держави; яка не пройшла перевірку, передбачену Законами «Про очищення влади» та «Про запобігання корупції»; яка не подала декларацію, передбачену Законом «Про запобігання корупції», за рік, що передує року призначення на відповідну посаду; в) його перебування на посаді є несумісним з обійманням посади у будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування, з представницьким мандатом, зайняттям іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входженням до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Водночас, вимоги щодо несумісності не поширюються на участь членів Рахункової палати в діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій; г) він не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, зборах, мітингах, походах і демонстраціях, а також страйках; д) він призначається на посаду та звільняється з посади ВРУ у порядку, встановленому Регламентом ВРУ. Строк повноважень членів Рахункової палати становить шість років;

Голова та члени Центральної виборчої комісії. ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції та законів України і якого наділено повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в межах, установлених законами України. До складу ЦВК входять 17 членів, із числа яких у порядку, передбаченому законом, обирається Голова ЦВК. Член ЦВК характеризується тим, що: а) ним може бути громадянин України, який на день призначення досяг двадцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою; б) ним не може бути призначено громадянина України, який має судимість за скоєння злочину, якщо цю судимість не погашено і не знято в установленому законом порядку, чи на якого протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційних правопорушень або якого визнано в установленому

порядку недієздатним чи обмежено дієздатним; в) він не може бути народним депутатом України або мати інший представницький мандат, входити до складу інших виборчих комісій та комісій з референдумів, бути членом ініціативної групи всеукраїнського чи місцевого референдуму, займатися підприємницькою діяльністю, бути повіреним третіх осіб у справах Комісії, виконувати роботу на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької та творчої діяльності), входити до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку; не може входити до складу органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування; г) він не може бути кандидатом у Президенти України, кандидатом у народні депутати України, депутати місцевої ради чи Верховної Ради АРК, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, їх довіреною особою, представником чи уповноваженою особою політичної партії, що беруть участь у виборах;

голови та члени інших державних колегіальних органів. Стаття 3 Закону не передбачає переліку інших державних колегіальних органів, проте аналіз чинного законодавства дає підстави вважати, що ними є: а) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [60] – постійно діючий незалежний державний колегіальний орган, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг; б) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [61; 62] – державний колегіальний орган, підпорядкований Президентові України, підзвітний ВРУ, який здійснює державне регулювання ринку цінних паперів; в) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації [63] – державний колегіальний орган, підпорядкований Президентові України, підзвітний ВРУ, який здійснює регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку;

Секретар Ради національної безпеки і оборони України та його заступники [47]. РНБО відповідно до Конституції України є координаційним

органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Секретар РНБО призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Правовий статус Секретаря РНБО як державного службовця визначається Президентом України відповідно до Закону «Про державну службу» (саме так визначає ст. 7 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), що суперечить положенню п. 5 ч. 3 ст. 3 коментованого Закону. Секретар РНБО забезпечує організацію роботи і виконання рішень РНБО. Секретар РНБО має заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України. На посади Секретаря РНБО та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці;

Голова Держкомтелерадіо та його заступники. Голова призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади ВРУ. Він має двох заступників, у тому числі першого, які призначаються на посади та звільняються з посад КМУ за поданням Прем'єр-міністра України.

Голова Фонду державного майна та його заступники. ФДМ є ЦОВВ із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності. Голова за згодою ВРУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Перший заступник та заступник Голови ФДМ призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посади Президентом України;

Голова та члени Національного агентства з питань запобігання корупції [13]. НАЗУ є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, зокрема: здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; здійснення

державного контролю за дотриманням установлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету, тощо. НАЗК, у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед ВРУ і підконтрольним їй та підзвітний КМУ. Голова НАЗК обирається агентством строком на два роки з числа його членів і не може обіймати цю посаду два строки підряд. Членом НАЗК може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Члени НАЗК призначаються на посаду КМУ строком на чотири роки за результатами конкурсу. Одна й та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки підряд. Водночас, не може бути призначена на посаду члена НАЗК особа, яка:

- а) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої є обмеженою;
- б) має судимість за скоєння злочину, якщо таку судимість не погашено або не знято в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи);
- в) притягалася на підставі обвинувального вироку, який набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- г) яка не є громадянином України або набула громадянство чи підданство іншої держави;
- д) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоди на її проведення;
- ж) не подала відповідно до цього Закону декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік;
- з) впродовж одного року до подання заяви на участь у конкурсі на заміщення цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії;

народні депутати України. Депутатська служба (служба на посаді народного депутата) – це публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особами, що заміщують державні політичні посади у ВРУ та виконують державні функції щодо визначення державної зовнішньої і внутрішньої політики. Цю службу проходять народні депутати України, які є

представниками Українського народу в Парламенті й уповноважені протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені чинним законодавством [6; 65; 66]. За своїм статусом народні депутати є державними політичними діячами, тобто публічними службовцями;

Уповноважений ВРУ з прав людини та його представники [67] (далі – Уповноважений). Він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі, керуючись у своїй діяльності Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні. Уповноважений призначається строком на п'ять років, який починається з дня складення ним Присяги на пленарному засіданні ВРУ. На Уповноваженого поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом «Про запобігання корупції». Уповноважений має право призначати своїх представників [68] у межах виділених коштів, затверджених ВРУ. Призначення на посаду та звільнення Представника, а також визначення його повноважень, завдань та функцій здійснюються Уповноваженим. Представник підпорядковується безпосередньо Уповноваженому, здійснює свою діяльність у межах делегованих йому повноважень, визначених завдань та функцій. Представник не зобов'язаний надавати будь-кому пояснень по суті справ, яких закінчено або які знаходяться у його провадженні. Представник, зобов'язані співпрацювати з ним і надавати йому необхідну допомогу, зокрема: забезпечувати доступ до приміщень, матеріалів і документів; надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій і рішень;

Службовці Національного банку України [69]. Ними вважаються особи, які безпосередньо беруть участь у виконанні функцій НБУ та займають посади, передбачені штатним розписом;

Голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники [70]. Слід зазначити, що на момент набрання чинності коментованого Закону на голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників поширювалася дія цього Закону і таким чином вони належали до категорії державних службовців. Їх було віднесено до категорії «А» (вищий корпус державної служби) нарівні з Державним секретарем КМУ, державними секретарями міністерств, іншими керівниками ЦОВВ. У 2017 р. було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» [71], який передбачав суттєву зміну правового статусу цієї категорії осіб, передбачивши їх у переліку осіб, на яких не поширюється дія Закону «Про державну службу». При цьому слід зазначити, що названий Закон, водночас, не визначив нового правового статусу голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників;

депутати Верховної Ради АРК (їхній статус визначається Конституцією Автономної Республіки Крим, Законом «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» [72]), Голова Ради міністрів АРК та його заступники (Рада міністрів АРК як орган виконавчої влади АРК самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання АРК Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України. Рада міністрів АРК виконує також державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України. Раду міністрів АРК очолює її Голова, правовий статус якого визначається Конституцією України, законами України, Конституцією Автономної Республіки Крим. Заступники Голови Ради міністрів АРК призначаються на посади Верховною Радою АРК за поданням Голови Ради міністрів АРК), міністри АРК (призначаються на посади Верховною Радою АРК за поданням Голови Ради міністрів АРК, а їхній правовий статус

визначається законами України, Конституцією Автономної Республіки Крим, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК у межах її компетенції);

депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування. Статус депутатів місцевих рад визначається Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [73], а посадових осіб місцевого самоврядування – Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» [74];

Судді Конституційного Суду України, правовий статус яких визначається Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України» [75; 76];

Постійний представник КМУ у КСУ. На момент набрання чинності коментованого ст. 3 його не передбачала цього положення. Відповідно до Закону «Про Конституційний Суд України» було доповнено ст. 36 Закону «Про Кабінет Міністрів України» ч. 2 такого змісту: «Інтереси Кабінету Міністрів України під час розгляду справ у Конституційному Суді України представляє постійний представник Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України». І цим же Законом було доповнено названу статтю новим пунктом;

судді. Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Суддівська служба – це публічна служба на посаді професійного судді щодо здійснення правосуддя. Правовою основою суддівської служби є Конституція України, закони України [46; 75; 77], Рішення Конституційного Суду України [78], інші нормативно-правові акти.

прокурори. Правовою основою служби в органах прокуратури є Конституція України (ст.ст. 121, 122, 123), Закон «Про прокуратуру», інші нормативно-правові акти. Прокурором органу прокуратури є: Генеральний прокурор; перший заст. Генерального прокурора; заступник Генерального прокурора; заст. Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; керівник підрозділу Офісу Генерального

прокурора; заступник керівника підрозділу Офісу Генерального прокурора (у т.ч. Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора); прокурор Офісу Генерального прокурора (у т.ч. Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора); керівник обласної прокуратури; перший заст. керівника обласної прокуратури; заст. керівника обласної прокуратури; керівник підрозділу обласної прокуратури; заст. керівника підрозділу обласної прокуратури; прокурор обласної прокуратури; керівник окружної прокуратури; перший заст. керівника окружної прокуратури; заст. керівника окружної прокуратури; керівник підрозділу окружної прокуратури; заст. керівника підрозділу окружної прокуратури прокурор окружної прокуратури. Прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі;

працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування. Оскільки поняття «функції з обслуговування» є новітнім для чинного Закону, йому слід приділити більше уваги. Слід, насамперед, зазначити, що функції з обслуговування – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави, визначених ч. 1 ст. 1 Закону. Ці працівники не належать до категорії державних службовців, а їхня діяльність регламентується КЗпП. Функції з обслуговування вводяться в нормативний обіг законодавства про державну службу з метою: а) оптимізації структури державних органів, органів влади АРК та їх апарату; б) розмежування посад державних службовців та посад працівників, які виконують функції з обслуговування; в) усунення з практики кадрової політики суперечностей при присвоєнні особам статусу державного службовця; г) визначення єдиної структури для категорії працівників, які виконують функції з обслуговування. Критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, органів влади АРК та їх апарату, які виконують функції з обслуговування, є зміст і характер

виконуваної роботи, що у переважній більшості не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій, визначених ч. 1 ст. 1 цього Закону, а також роботи, пов'язаної із забезпеченням належних умов функціонування державного органу. До таких функцій належать: комплексне обслуговування і ремонт будинків, робота з утримання прилеглої території, реставраційні та будівельно-монтажні роботи; документальне забезпечення та діловодство (крім працівників, які опрацьовують документи з обмеженим доступом); комп'ютерне забезпечення та впровадження інформаційних технологій (окрім працівників, до компетенції яких належить формування, адміністрування та розвиток загальнодержавних електронних реєстрів, баз даних, інформаційних систем, а також забезпечення захисту інформації); виконання завдань та функцій фахівця з інтерв'ювання, секретаря і стенографіста; комп'ютерний набір тексту, робота з копіювальною та розмножувальною технікою, запис, накопичення, систематизація, перевірка і опрацювання цифрових та інших даних, підбір довідкового та інформаційного матеріалу; виконання завдань та функцій касира, відповідального чергового, диспетчера, чергового оперативного; ведення архіву та виконання функцій з бібліотечного обслуговування; матеріально-технічне та господарське забезпечення [81]. Важливо зазначити, що Перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, визначається відповідно до: а) документів, а саме: регламентів, директив, методичних рекомендацій, посібників, кваліфікаційних характеристик, посадових інструкцій, нормативних документів, які визначають вимоги до змісту і характеру виконуваної за посадою роботи, вимоги до напрямку підготовки (отримання особою професії, спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, що претендують на зайняття посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; б) проектів організаційно-розпорядчих документів, що відображають структуру державних органів, у т.ч. співвідношення посад державної служби та посад працівників таких органів, які виконують функції з обслуговування.

Основною складовою поняття посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, є місце зазначених посад у структурі та штатному розписі державного органу, що відображається у їх повних найменуваннях, у тому числі найменуваннях структурних підрозділів, в яких знаходяться такі посади, посадових окладах та посадових обов'язках, визначених за цими посадами. Зміст і характер виконуваної роботи за посадою працівника державного органу, який виконує функції з обслуговування, одночасно може передбачати здійснення повноважень, не в переважній їх більшості, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань та функцій держави, а також повноважень, пов'язаних із забезпеченням належних умов функціонування державного органу, різновид яких визначено абз. 2-9 п. 1 Критеріїв. У разі, якщо до посадових обов'язків працівника одночасно належать функції, визначені ч. 1 ст. 1 Закону, та функції, які пов'язані із забезпеченням належних умов функціонування державного органу, при визначенні статусу посади необхідно враховувати, які з них є основними, тобто виконання яких завдань займає більшу частину робочого часу працівника. Визначення наявності чи відсутності посад працівників, які виконують функції з обслуговування, з огляду на основні функції, закріплені за посадою працівника, що займають більшу частину його робочого часу, є виключною компетенцією та передбаченим обов'язком керівника державної служби у відповідному державному органі;

працівники державних підприємств (юридичні особи, самостійні суб'єкти господарювання, створені компетентними органами державної влади для задоволення суспільних та державних потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності у порядку, передбаченому ГК [82] та іншими законами), установ [юридичні особи, що виконують соціально-культурні або адміністративно-політичні функції; їх мета – створення соціальних цінностей, головним чином не виробничого характеру (установи культури, освіти, охорони здоров'я тощо)] [83], організацій (юридичні особи, покликані виконувати задані функції,

розв'язувати певне коло завдань у рамках відповідної структури. Особливим видом організації є державні органи, які мають закріплені в законодавстві державно-владні повноваження щодо здійснення функцій управління), інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами (мають статус державного навчального закладу, діяльність якого регламентується відповідними законами України) [85];

військовослужбовці ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до закону. Військовослужбовці ЗСУ та інших військових формувань становлять мілітаризовану службу як різновид державної служби. При цьому слід звернути увагу на те, що в юридичній науці використовують два поняття «мілітаризована служба» і «військова служба», які використовуються як синоніми. У контексті цього дослідження йдеться про:

службу військовослужбовців ЗСУ, яка є державною службою особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни. Їй притаманні такі ж ознаки, як і державній службі, і, водночас, вона має свої власні особливості, які дають підстави виокремити її як вид державної служби – мілітаризовану службу: а) основним завданням військової служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; б) як правило, суб'єктами військової служби є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) проходження військової служби пов'язано з присвоєнням військових звань; г) військову службу чітко й детально регламентовано чинним законодавством; д) для військової служби характерним є надзвичайно високий рівень субординації; ж) військова служба пов'язана з носінням зброї. Правовою основою військової служби є: Конституція України, закони України [91–102]: укази Президента України; Постанови КМУ [103–108], накази Міноборони та інші нормативно-правові акти.

службу правопорядку у ЗСУ [103; 105–108] – спеціальне правоохоронне формування у складі ЗСУ, призначене для: забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців ЗСУ у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях (далі – військові частини), військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; запобігання злочинам, іншим правопорушенням у ЗСУ, їх розкриття і припинення; захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників ЗСУ; захисту майна ЗСУ від розкрадання та інших протиправних посягань; участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах. Правовою основою діяльності є Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» та інші нормативно-правові акти;

Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що належить до системи МВС України, і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також перебуває у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Нацгвардія бере участь відповідно до закону у взаємодії із ЗСУ у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони. Правовою основою служби в Нацгвардії є Закон «Про Національну гвардію України», інші закони та підзаконні нормативно-правові акти;

Державну прикордонну службу [110; 112; 113], на яку покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони

суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Правовою основою проходження служби в органах Держприкордонслужби є Закон України «Про державну прикордонну службу України» та інші нормативно-правові акти;

Службу безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. У своїй діяльності СБУ підпорядкована Президентові України і підконтрольна ВРУ. Правовою основою служби в СБУ є Конституція України, Закон «Про Службу безпеки України», інші нормативно-правові акти;

Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України [114; 115], державний орган, якого призначено для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону. Вона спрямовує свою діяльність на забезпечення національної безпеки України від зовнішніх і внутрішніх загроз та є складовою сектора безпеки і оборони України. На військовослужбовців Держспецзв'язку поширюється дія Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», статутів ЗСУ та законодавства України, що встановлює загальний порядок і умови проходження військової служби;

Державну охорону органів державної влади України та посадових осіб [116; 117], яка є державним правоохоронним органом спеціального призначення щодо: здійснення державної охорони стосовно органів державної влади України; забезпечення безпеки посадових осіб (членів їх сімей) за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами; запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення; охорони об'єктів, визначених законом; забезпечення безпечної експлуатації

транспортних засобів, призначених для визначених законом посадових осіб. На військовослужбовців Держохорони поширюється Закон «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», законодавство України, що встановлює загальний порядок і умови проходження військової служби;

Державну спеціальну службу транспорту [118], яка є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міноборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту за мирного часу та за особливого періоду. На військовослужбовців Держспецтрансслужби поширюється Закон «Про Державну спеціальну службу транспорту», законодавство України, що встановлює загальний порядок і умови проходження військової служби;

Розвідувальні органи України [119], систему яких становлять: Служба зовнішньої розвідки України, розвідувальний орган Міноборони України, розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону. На військовослужбовців розвідувальних органів, у тому числі тих, які не належать до кадрового складу розвідувальних органів, поширюється дія законодавства України про проходження військової служби з урахуванням особливостей, що обумовлені специфікою завдань, які виконуються зазначеними військовослужбовцями. Особливості проходження військової служби в розвідувальних органах України визначаються Президентом України;

особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівники інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом. Служба осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання – це державна спеціалізована служба, яка відрізняється від державної адміністративної служби і мілітаризованої служби. Як видається, п. 17 ст. 3 Закону є досить суперечливим за своїм змістом, оскільки частина «працівники інших органів, яким присвоюються спеціальні звання», за своєю сутністю,

охоплюється ч. 1 цього пункту «особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів»: не можуть присвоюватися спеціальні звання тим працівникам, які проходять службу не в правоохоронних органах. Важливо зазначити, що мова йде про два види органів щодо проходження служби: а) правоохоронні органи; б) інші органи. На особливу увагу заслуговує поняття «правоохоронні органи» з огляду на те, що це поняття хоча і не є новітнім для нормативного обігу, проте до цього часу однозначно не вирішено питання щодо його змісту. Єдиним законодавчим актом, в якому зроблено спробу надати перелік цих органів, є Закон «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [77], відповідно до ч. 1 ст. 2 якого правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, СБУ, Служби правопорядку у Збройних Сил України, НАБУ, органи охорони державного кордону, ДФС, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Як уявляється, такий перелік є досить неоднозначним, дискусійним та неповним, оскільки важко зрозуміти критерій віднесення названих органів до категорії правоохоронних органів. Приналежність державних органів до правоохоронних органів зумовлена особливостями здійснюваної ними діяльності – правоохоронної діяльності, тобто діяльності державних органів, що полягає у впливові на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов’язковим додержанням установлених у законі процедур її здійснення. У цьому абзаці дослідження увагу буде приділено тим правоохоронним органам, які не охоплюються вище, зокрема:

органи внутрішніх справ (ОВС) – сукупність державних спеціалізованих установ, на яких покладається виконання правоохоронних та правозастосовних функцій щодо забезпечення правопорядку та законності в Україні. Основними завданнями ОВС є: гарантування особистої безпеки громадян, захист їхніх

прав, свобод та законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; запобігання, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів і розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень тощо. До ОВС належить Національна поліція (далі – Нацполіція) – ЦОВВ, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Її завданнями є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Для поліцейських передбачено спеціальні звання, перелік яких надано у ст. 80 Закону «Про Національну поліцію»;

Національне антикорупційне бюро України [121] – державний правоохоронний орган (ч. 1 ст. 1 Закону), на якого покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових;

Агентство з розшуку та менеджменту активів [122; 123] – ЦОВВ із спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на яких може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на яких накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні, а також активів, на яких накладено арешт або які підлягають стягненню в дохід держави у позовному провадженні у справах щодо визнання необґрунтованими активів та їх витребування;

Державна податкова служба – ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на

загальнообов'язкове державне соціальне страхування. У своїй діяльності ДПС керується, зокрема, ПК України [124; 125], Положенням про Державну податкову службу України, іншими нормативно-правовими актами;

Державна митна служба – ЦОВВ, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи, і діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Міністра фінансів. У своїй діяльності Держмитслужба керується, зокрема, МК України, Положенням про Державну митну службу України [126; 127], іншими нормативно-правовими актами;

Державна кримінально-виконавча служба України (далі – ДКВС) – ЦОВВ, який здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання її завдань. Правовою основою служби в ДКВС є Конституція України [6], КВК України [128], Закон «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [129], накази ДКВС. Особам рядового і начальницького складу ДКВС встановлюються спеціальні звання, передбачені ст. 6 Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу»;

Державна аудиторська служба України [130] – ЦОВВ, який здійснює державний фінансовий контроль щодо ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;

Державне бюро розслідування (далі – ДБР) [131] – ЦОВВ, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції;

Державна архітектурно-будівельна інспекція України [132] – ЦОВВ, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: проводить перевірки, здійснює державний ринковий нагляд, видає обов'язкові для виконання приписи щодо: усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил; зупинення підготовчих та будівельних робіт; усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності об'єктами нагляду тощо;

Держінспекція ядерного регулювання України [133] – ЦОВВ, який застосовує у межах повноважень, примусові заходи щодо юридичних і фізичних осіб у разі порушення ними законодавства; застосовує в установленому порядку фінансові санкції стосовно підприємств, установ та організацій, інших суб'єктів підприємницької діяльності у разі порушення законодавства; притягує в установленому законом порядку до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань ядерної та радіаційної безпеки тощо;

Державна виконавча служба України [134] – орган Мін'юсту, який здійснює своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України;

Служба судової охорони (далі – ССО) [135] – державний орган у системі правосуддя, який здійснює підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення в суді безпеки учасників судового процесу. Співробітниками ССО присвоюються спеціальні звання відповідно до ст. 164 Закону «Про судоустрій і статус суддів»;

Державна лісова охорона [136] – правоохоронний орган, який здійснює правові, лісоохоронні та інші заходи, спрямовані на збереження, розширене

відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу;

Органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України [136] – територіальні органи Державного агентства рибного господарства України, які реалізують повноваження щодо охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в районі своєї діяльності;

Нотаріат [137] – система органів і посадових осіб (державні і приватні нотаріуси), на яких покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності;

Адвокатура [138] – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі. Слід зазначити, що адвокатура однозначно (у теорії права) належала до правоохоронних органів, хоча вона є недержавною інституцією;

працівники інших органів, яким присвоюються спеціальні звання. Коментоване положення не передбачає переліку органів, про яких у ньому йдеться. Уявляється, що до цих органів слід віднести, зокрема, Службу цивільного захисту – державну службу особливого характеру, покликану забезпечувати пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків за мирного часу та в особливий період. До персоналу (кадрів) органів управління та сил цивільного захисту належать особи рядового і начальницького складу, які проходять службу цивільного захисту за контрактом, державні службовці та інші працівники, з якими укладається трудовий договір. Порядок проходження громадянами України служби цивільного захисту визначається КІЗ України [139], Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту [140] та Положенням про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького

складу [141]. Особам, які проходять службу цивільного захисту, присвоюються спеціальні звання, передбачені ст. 104 КЦЗ України.

працівники патронатних служб. Уперше чинний Закон (ст. 92 «Патронатна служба») передбачив основні положення щодо патронатної служби: перелік посад, строк патронатної служби, її регулювання трудовим законодавством. Слід зазначити, що таке положення є важливим для чіткого розмежування державних службовців і працівників, що виконують певні функції, особливо з огляду на те, що відповідно до Закону-1993 працівники патронатної служби опосередковано (через відповідні розпорядження КМУ про віднесення посад до категорій посад державних службовців [142–144], які приймалися Урядом відповідно до ст. 25 названого Закону) належали до державних службовців. Слід зазначити, що поняття «патронатна служба» є, певною мірою, узагальнюючим поняттям, хоча саме воно найчастіше використовується у нормативних актах. Водночас, у деяких законах використовуються поняття «відділ забезпечення діяльності керівництва» (місцеві державні адміністрації), «служба інспекторів» (Вища рада правосуддя) із тим самим сутнісним наповненням. Особливості патронатної служби мають прояв у тому, що особи, які заміщують посади патронатної служби:

- а) здійснюють свою діяльність не від імені держави, державного органу (одна з основних ознак державної служби), а від імені посадової особи («патрона»);
- б) здійснюють свою діяльність не на державний орган, не на державу, на не суспільство, а виключно на посадову особу («патрона»);
- в) прийняття на посаду здійснюється без проведення конкурсу, як єдиного способу вступу на державну службу;
- г) не всі патронатні посади передбачають низки вимог, які висуваються до осіб, що займають посади державної служби: віковий ценз, правообмеження, освіта;
- д) звільняються із займаної посади у разі звільнення тієї особи, на яку вони працювали;
- ж) здійснюють, як правило, консультативно-дорадчі функції. Саме ці особливості і є аргументом неналежності працівників патронатної служби до державних службовців. Відповідно до ст. 92 чинного Закону до посад патронатної служби належать посади: радника, помічника, уповноваженого та

прес-секретаря. Водночас слід зазначити, що інші законодавчі акти передбачають й інші посади, зокрема консультант, референт Прем'єр-міністра України; помічник-консультант народного депутата України; науковий консультант судді Конституційного Суду України; інспектор Вищої ради правосуддя.

Характеристика законодавства про публічну службу зарубіжних країн, зокрема, країн Західної Європи, свідчить про певну розмаїтість щодо визначення саме предмета законодавчого регулювання, що дає змогу виокремити п'ять груп країн:

1) законами регулюються і публічна служба, і статус публічних службовців – Франція: Закон від 22.02.2007 р. «Про права і обов'язки службовців», Закон від 06.03.2007 р. «Про статутні положення стосовно публічної служби держави», від 03.05.2007 р. Декрет «Про особливості деяких службових станів службовців держави та деяких форм остаточного припинення виконання службових обов'язків» [145, С. 152–225];

2) законом регулюється публічна служба: Польща – Закон від 18.12.1998 р. «Про цивільну службу», Латвія – Закон «Про державну цивільну службу», Литва – Закон від 23.03.2002 р. «Про публічну службу», Естонія – Закон від 25.01.1995 р. «Про публічну службу», Грузія – Закон «Про публічну службу» [145, С. 388–427, 454–467, 427–454, 467–520, 638–669];

3) законом регулюється статус публічних службовців – закони: Німеччини від 31.03.1999 р. «Про статус чиновників», Чехії від 26.04.2002 р. «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ», Кодекс цивільних службовців Греції станом на 01.11.2007 р., Болгарії від 27.07.1999 р. «Про державного службовця» [145, С. 225–269, 269–388, 520–601]. При цьому важливо зазначити, що Греція – єдина країна Західної Європи, в якій регулювання статусу державних службовців здійснюється законом у вигляді Кодексу;

4) відсутній закон як про публічну службу, так і про статус публічних службовців. Прикладом такої країни є, насамперед, Велика Британія, в якій нормативні положення про цивільну службу визначаються Наказами Ради Цивільної служби 112 – незалежного аполітичного органу, який контролює призначення на посади вищих цивільних службовців, і Кодексом поведінки цивільного службовця, який визначає як обов'язки цивільного службовця перед громадянами та органом призначення, так і принципи діяльності цивільних службовців (пріоритет публічного інтересу, чесність, об'єктивна обґрунтованість, неупередженість) [145, с. 86].

5) в окремих випадках у законах про публічну службу визначається сфера їхньої дії. Так, § 12 Закону Естонії «Про публічну службу» визначає, що названий закон: а) регулює питання військової служби тією мірою, якою інше не передбачено Законом про військову службу; б) не поширюється на: членів Райгікогу, на Президента Республіки, членів Уряду Республіки, членів зборів місцевого самоврядування; в) поширюється на: Генерального Аудитора, канцлера юстиції, суддів, чиновників поліції, чиновників прикордонної служби, тюремних чиновників, прокурорів [145, С. 467–520].

2.3. Особливості правового регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах

Одним із позитивних досягнень Закону «Про державну службу» є його спрямованість на досить чітке і детальне нормативне регулювання певних суспільних відносин, зокрема, у контексті цього дослідження – це особливості нормативного регулювання проходження державної служби в окремих державних органах. Як уже було зазначено у попередніх розділах, державна адміністративна служба характеризується своєю розмаїтістю, яка зумовлена різними державними органами, різними державними посадами, різними правовими статусами державних службовців при єдиності основоположних засад самої адміністративної служби. Така розмаїтість має прояв і в

нормативно-правовому регулюванні окремих державних службовців у залежності від місця служби, тобто державного органу. Слід зазначити, що в теорії державної служби цьому питанню приділялася певна увага [148, с. 489], однак цілий ряд питань до цього часу залишаються без належного правового регулювання та теоретичного забезпечення.

Прикладом першої спроби законодавчого регулювання особливостей проходження державної служби в окремих державних органах є ст. 91 Закону «Про державну службу», зокрема її положення оновлено відповідно до Законів «Про Вищу раду правосуддя», «Про Конституційний Суд України» і «Про внесення змін до деяких Законів України щодо окремих питань проходження державної служби» [149]. Такий підхід законодавця, безперечно, є досить позитивним і заслуговує на схвалення. Водночас слід звернути увагу на те, що редакційно ця спроба законодавця викликає ряд зауважень та запитань як щодо формулювання законодавчих положень, так і щодо зіставлення цієї статті Закону з іншими статтями.

За своїм змістом ст. 91 чинного Закону є логічним продовженням ст. 3 «Сфера дії цього Закону», а отже, вона має містити положення, які не повторюються в інших приписах зазначеного Закону. Натомість, аналіз і зіставлення цих статей свідчить про те, що мають місце як повтори, так і колізії.

Так, ст. 91 Закону передбачає невичерпний перелік державних посад у державних органах, особливості призначення на які та звільнення з яких, а також особливості діяльності на яких і визначається названою статтею. Аналіз положень цієї статті свідчить про те, що йдеться про такі державні посади:

керівників ЦОВВ, які не є членами КМУ, їх заступників. Відповідно до Закону «Про Кабінет Міністрів України» до складу КМУ входять тільки міністри як керівники ЦОВВ. Таким чином, керівники таких ЦОВВ, як: служби, агентства, інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, інші ЦОВВ не належать до складу КМУ, а особливості проходження державної служби ними і їх заступниками регулюється чинним Законом. Водночас слід звернути увагу на те, що п. 2 ч. 1 ст. 3 чинного Закону уже передбачив, що «дія цього Закону

поширюється на державних службовців міністерств та інших центральних органів виконавчої влади». Таким чином, має місце повтор тільки різними формулюваннями;

керівників апаратів допоміжних органів, утворених Президентом України, керівника апарату Представництва Президента України в АРК [150]. Як уже зазначалося у попередньому підрозділі, Президент України утворює у межах коштів, передбачених у Держбюджеті України для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, тобто припрезидентські допоміжні органи. З приводу цього положення слід звернути увагу на те, що відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 3 чинного Закону «дія цього Закону не поширюється на ... керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в АРК та його заступників», а відповідно до п. 1 ст. 91 чинного Закону «дія цієї статті (ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах» – Авт.) поширюється на ... керівників допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в АРК». Таким чином має місце колізія між цими двома статтями;

керівника апарату Антимонопольного комітету України [151] (далі – АКУ). При характеристиці цього положення слід звернути увагу на такі аспекти: а) повноваження посадових осіб апарату АКУ визначаються ст. 15 Закону «Про Антимонопольний комітет», водночас, повноважень керівника апарату АКУ у Законі не визначено; б) на момент підготовки цієї роботи Положення про апарат Антимонопольного комітету України є відсутнім, що є суттєвою прогалиною у нормативно-правовому регулюванні питань проходження державної служби у цьому державному органі;

керівника апарату Держкомтелерадіо [152], який: організовує планування роботи з персоналом Держкомтелерадіо, у т.ч. проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог коментованого

Закону; забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі; забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до коментованого Закону; присвоює ранги державним службовцям Держкомтелерадіо, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців Держкомтелерадіо; здійснює планування навчання персоналу Держкомтелерадіо з метою удосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, коли володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону; здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в Держкомтелерадіо; здійснює інші повноваження, визначені законом;

керівника Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини [153], який:

- а) призначається на посаду і звільняється з посади Уповноваженим; б) повинен знати Конституцію України; законодавство України, що стосується діяльності Уповноваженого, а також підзаконні нормативно-правові акти; міжнародні правові акти, стандарти та рекомендації; порядок підготовки та внесення проектів законодавчих та нормативних актів; правила охорони праці та протипожежного захисту; застосовувати сучасні методи управління персоналом; досконало володіти державною мовою, російською та однією з іноземних мов; в) організовує роботу Секретаріату, здійснює загальне керівництво його діяльністю та забезпечує виконання функцій Секретаріату; координує діяльність регіональних представництв Уповноваженого; організовує виконання доручень Уповноваженого; здійснює інші повноваження

відповідно до законодавства; г) має право: представляти Секретаріат в Україні і за її межами; запитувати та одержувати від органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на Секретаріат завдань;

керівника апарату Фонду державного майна (далі – ФДМ) [154]. Стосовно цього положення слід акцентувати увагу на тому, що в Законі «Про фонд державного майна» є відсутнім будь-яке положення щодо керівника апарату, а Положення про апарат Фонду державного майна є відсутнім;

керівника Секретаріату (апарату) Конституційного Суду України (далі – КСУ), Верховного Суду України (далі – ВСУ), вищих спеціалізованих судів (Вищий суд з питань інтелектуальної власності, Вищий антикорупційний суд). При цьому важливо зазначити, що відповідно до коментованої статті керівник Секретаріату КСУ, його перший заступник та заступник призначаються на посади та звільняються з посад у порядку, визначеному насамперед Законом «Про Конституційний Суд України»: а) призначаються на посади та звільняються з посад КСУ за поданням Голови КСУ; б) кандидати повинні мати вищу юридичну освіту та відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим чинним Законом для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А». Керівник апарату ВСУ [155]: а) призначається на посаду і звільняється з посади за погодженням Голови ВСУ Головою Державної судової адміністрації (далі – ДСА); б) збори суддів можуть висловити йому недовіру, що має наслідком звільнення його з посади; в) представляє ВСУ як юридичну особу; здійснює загальне керівництво Апаратом, спрямовує, координує та контролює роботу його структурних підрозділів, забезпечує взаємодію між ними, відповідає за належне організаційне забезпечення діяльності ВСУ, суддів, судового процесу, функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, автоматизованого розподілу справ між суддями тощо; забезпечує контроль за виконанням працівниками Апарату своїх посадових обов'язків, наказів і розпоряджень Голови ВСУ та його заступника, голів касаційних судів та їх заступників, службових доручень

Секретаря Великої Палати, секретаря Пленуму, наказів і розпоряджень керівника Апарату, його заступників, виданими в межах їхніх повноважень; подає на розгляд Голови ВСУ узгоджений проект структури і штатного розпису Апарату, вносить пропозиції щодо їх удосконалення; затверджує положення про структурні підрозділи Апарату; призначає на посади, звільняє з посад та здійснює переведення на інші посади працівників Апарату, у т.ч. помічників суддів – за поданням суддів; застосовує до працівників Апарату заохочення та накладає на них дисциплінарні стягнення (крім посад заступників керівника Апарату); за погодженням з Головою ВСУ та головами відповідних касаційних судів визначає повноваження заступників керівника Апарату; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства. Керівник апарату вищого спеціалізованого суду (Вищий суд з питань інтелектуальної власності, Вищий антикорупційний суд), апеляційного суду, місцевого суду [156]: 1) призначається на посаду та звільняється з посади: а) вищого спеціалізованого суду, апеляційного суду – Головою ДСА за погодженням з головою відповідного суду; б) місцевого суду – начальником відповідного територіального управління ДСА за погодженням з головою відповідного суду. На особливу увагу заслуговує питання щодо відповідності посадових осіб загальним і спеціальним вимогам щодо їхньої професійної компетентності за такими критеріями: а) професійні знання (знання з питань судоустрою та державного управління, управління персоналом та проходження державної служби, планування роботи суду та звітності, діловодства та судової статистики, управління якістю, зв'язків з громадськістю, стратегічного планування); б) наявність лідерських навичок (встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування; вміння працювати з великим обсягом інформації та здатність виконувати одночасно декілька завдань; ведення ділових переговорів; досягнення кінцевих результатів); в) вміння приймати ефективні рішення (аналіз державної політики; наявність необхідних знань для ефективного розподілу та використання ресурсів (у т.ч. людських, фінансових, матеріальних); г) комунікації та взаємодія (вміння здійснювати ефективну

комунікацію та проводити публічні виступи; співпраця та налагодження партнерської взаємодії; відкритість); д) управління змінами (формування плану змін та покращань; управління змінами та реакцією на них; оцінка ефективності змін); ж) управління організацією та персоналом (організація роботи і контроль; управління проектами; управління якісним обслуговуванням; мотивування; управління людськими ресурсами); з) особистісні компетенції (принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність та неупередженість; самоорганізація та саморозвиток; вміння працювати в стресових ситуаціях); і) управління публічними фінансами (знання основ бюджетного законодавства; знання системи державного контролю у сфері публічних фінансів); ї) робота з інформацією (знання основ законодавства про інформацію; вміння працювати в умовах електронного урядування);

керівника Секретаріату Вищої ради правосуддя [157] (далі – ВРП), який:

- а) підпорядкований безпосередньо Голові ВРП;
- б) є керівником державної служби в ВРП;
- в) організовує роботу секретаріату, координує діяльність усіх його структурних підрозділів, несе персональну відповідальність за виконання покладених на секретаріат завдань та функцій; визначає обов'язки заступників керівника секретаріату, здійснює розподіл повноважень керівника секретаріату між заступниками керівника секретаріату, які вони здійснюють у разі його відсутності; вносить на розгляд Голови пропозиції щодо структури і штатної чисельності секретаріату; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства;

керівника секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС). Слід зазначити, що на момент підготовки цього дослідження Положення про Секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є відсутнім. Відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів»:

- 1) Положення про Секретаріат ВККС затверджується ВККС;
- 2) працівники Секретаріату ВККС призначаються на посади та звільняються з посад Головою

ВККС у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про судоустрій і статус суддів»; 3) Секретаріат здійснює організаційне забезпечення діяльності ВККС: оприлюднює не пізніше наступного робочого дня після надходження повідомлення про дату та місце проведення з'їзду секретаріат ВККС оголошення на своєму веб-сайті, в якому зазначаються: дата і місце проведення з'їзду; інформація про початок прийняття документів від кандидатів на посаду члена ВККС; здійснює інші повноваження відповідно до чинного законодавства;

Керівника апарату Національного агентства з питань запобігання корупції [158] (далі – НАЗК), який: а) призначається рішенням НАЗК; б) ним може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту за кваліфікаційно-освітнім рівнем «спеціаліст», «магістр», не менше п'яти років стажу роботи на керівних посадах в державних органах, органах місцевого самоврядування, установах, організаціях, у т.ч. за кордоном, або міжнародних організаціях, володіє державною та не менше ніж однією іноземною (європейською) мовою і здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки; в) забезпечує діяльність апарату відповідно до Регламенту НАЗК та Положення; організовує роботу апарату з експертно-аналітичного, правового, інформаційно-довідкового організаційного, фінансово-господарського, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності НАЗК, і несе персональну відповідальність за виконання покладених на нього завдань; забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства;

керівника Апарату Ради національної безпеки та оборони [159] (далі – РНБО), який: а) призначається на посаду та звільняється з посади Секретарем

РНБО у порядку, визначеному коментованим Законом; б) є державним службовцем і здійснює повноваження з питань державної служби та організації роботи державних службовців та інших працівників в Апараті; в) організовує роботу Апарату, здійснює керівництво його діяльністю та забезпечує виконання Апаратом Ради покладених на нього функцій; організовує планування роботи з персоналом в Апараті, у т.ч. організовує відповідно до законодавства проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби; подає на затвердження Секретареві РНБО штатний розпис та кошторис Апарату, а також положення про його самостійні структурні підрозділи; здійснює в установленому порядку розпорядження бюджетними коштами; затверджує посадові інструкції працівників; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства;

керівника Апарату Рахункової палати [160], який(м): а) є Секретар РП; б) призначається та звільняється Головою РП за рішенням РП; б) може бути громадянин України, не молодше 35 років, який володіє державною мовою та однією з офіційних мов Ради Європи, має вищу освіту не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше 7 років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше 5 років та бездоганну ділову репутацію; в) організовує забезпечення діяльності РП; здійснює керівництво апаратом з питань організаційного, кадрового, інформаційного, довідкового, матеріально-технічного забезпечення діяльності РП; забезпечує підготовку і проведення засідань РП, зокрема ведення їх протоколів; підписує протоколи засідань РП; підписує документи з матеріально-технічного забезпечення діяльності РП; підписує фінансові, банківські, бухгалтерські та інші документи; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства;

керівників апаратів державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби. Слід зазначити, що це положення кореспондується з положенням п. 4 ч. 3 ст. 3 чинного Закону, в якому йдеться про такі колегіальні органи, як: Національна комісія, що

здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [161], Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [162], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації [163].

Слід звернути увагу на те, що ч. 2 ст. 91 чинного Закону передбачає порядок призначення на посади керівників апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у ч. 1 цієї статті, який, за своїм змістом, є колізійним і потребує редагування. Положення щодо того, що керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у ч. 1 цієї статті, крім Керівника Секретаріату Конституційного Суду України, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів, передбачає, що тільки керівники Секретаріату Конституційного Суду України і керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя (тобто Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Державна судова адміністрація) призначаються з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів. Це положення не кореспондується з положеннями ч. 4 (призначення керівника Апарату ВРУ) і ч. 5 (призначення керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України) ст. 91 чинного Закону, які також передбачають особливості призначення цих керівників.

Як видається, заслуговує на увагу питання щодо особливостей призначення на посади керівників апаратів органів та установ системи правосуддя. Відповідно до ст.ст. 92, 104, 151, 161 Закону «Про судоустрій і статус суддів» органами та установами системи правосуддя є:

Вища кваліфікаційна комісія суддів – це державний орган суддівського самоврядування, який на постійній основі діє в системі правосуддя. Про Порядок призначення на посаду керівника апарату йшлося вище;

Державна судова адміністрація (далі – ДСА): державний орган у системі правосуддя [165]. Для цього судового органу характерним є те, що керівником державної служби в ДСА є Голова ДСА, який організовує роботу ДСА. При цьому важливо зазначити, що посада керівника апарату ДСА є відсутньою, а його функції виконує Голова ДСА, який: призначає на посади та звільняє з посад працівників ДСА; встановлює посадові оклади працівникам ДСА, присвоює їм ранги державного службовця, застосовує заохочення та накладає дисциплінарні стягнення відповідно до закону; затверджує структуру і штатний розпис ДСА та її територіальних управлінь; приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є ДСА; представляє в установленому порядку працівників ДСА та її територіальних управлінь, працівників апаратів судів до відзначення державними нагородами; здійснює інші передбачені, законом повноваження;

Служба судової охорони (далі – ССО) [46]. Це новий державний орган, якого не було передбачено попереднім Законом «Про судоустрій і статус суддів», і на якого покладається завдання забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах. Служба судової охорони: а) підзвітна ВРП та підконтрольна ДСА; б) керівництво діяльністю ССО здійснює Голова ССО, який призначається на посаду за результатами відкритого конкурсу і звільняється з посади ВРП; в) прийняття на службу в ССО регулюється відповідним Положенням [166]; г) створення апарату (секретаріату) не передбачено і, відповідно, посада керівника апарату (секретаріату) є відсутньою;

Національна школа суддів України [167] (далі – НШСУ): державна установа із спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність, і на яку не поширюється законодавство про освіту: а) постійно діючим робочим органом управління НШСУ є Ректорат НШСУ, якого створено для оперативного вирішення питань навчальної, науково-дослідної, кадрової та фінансово-господарської діяльності, що

потребують колегіального обговорення в НШСУ; б) загальне керівництво діяльністю НШСУ здійснює ректор, відповідно до чинного законодавства України та Статуту: видає накази про: а) призначення на посади, переведення та звільнення працівників НШСУ, застосовує заходи заохочення та накладає дисциплінарні стягнення на працівників; здійснює діяльність з розпорядження коштами та майном НШСУ відповідно до законодавства України та Статуту; забезпечує функціонування системи управління охороною праці, дотримання Правил внутрішнього трудового розпорядку НШСУ, Правил техніки безпеки, виробничої санітарії, гігієни праці та протипожежної безпеки; затверджує штатний розпис НШСУ тощо.

Важливо акцентувати увагу й на особливостях призначення на посаду і звільнення з посади керівника Апарату ВРУ, який: а) призначається на посаду і звільняється з посади ВРУ за поданням Голови ВРУ; б) є відповідальним перед ВРУ і підзвітний їй; в) може бути достроково звільнений з посади ВРУ: за його особистою заявою; за вмотивованою пропозицією Голови ВРУ; за вмотивованою пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу ВРУ. У випадках, передбачених ч. 3 ст. 44, ч. 2 ст. 53 цього Закону, повноваження суб'єкта призначення стосовно Керівника Апарату ВРУ здійснює Голова ВРУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

ДО РОЗДІЛУ 2

1. Шопіна, І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: монографія. Київ: МП Леся, 2011. 334 с.
2. Коломоєць, Т.О., Колпаков, В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. Київ: Ін Юре, 2014. С. 228–229.
3. Галунько, В.В., Єщук, О.М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. С. 20.
4. Панова Н.С. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. Південноукраїнський правничий часопис: науковий журнал. 2015. № 4. С. 57–61.
5. Панова Н.С. Законодавство про державну службу: сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 12. С. 65–74.
6. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).
7. Основной Закон Федеративной Республики Германии. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с. С. 591–592.
8. Конституция Итальянской Республики. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 /под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: Изд-во НОРМА, 2001. С. 120.
9. Загальна декларація прав людини. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

10. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 30.06.2020).
11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 30.06.2020 р.).
12. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cd111 (дата звернення: 30.06.2020).
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення 09.02.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> .
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. 3166-VI. Дата оновлення 14.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text/> (дата звернення: 28.06.2020).
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення: 27.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>. (дата звернення: 28.06.2020).
16. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 31.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 27.06.2020 р.).
17. КЗпП України від 10.12.1971 р. Дата оновлення: 02.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> .
18. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців: від 11.06.2001 р. Дата оновлення: 11.06.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2001> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).
19. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 27.06.2020 р.).
20. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.05.2018 р.

URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

21. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 03.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

22. Приймаченко Д.В., Миронюк Р.В. Окремі напрями узагальнення іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції та шляхи його впровадження в Україні. Право і суспільство. 2013. № 5. С. 69–74.

23. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі : наказ НАДС від 21.05.2015 р. Дата оновлення 01.10.2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0600-15> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

24. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ НАДС від 03.03.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

25. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ НАДС від 12.04.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16>.

26. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : Постанова КМУ від 22.07.2016 р. Дата оновлення: 05.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

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

заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова КМУ від 06.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

28. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 05.08.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> ; Про затвердження тестових питань : наказ НАДС і Мін'юсту України від 06.05.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097859-16> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

29. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України. 2006. 332 с.

30. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

31. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Постанова КМУ від 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

32. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова КМУ від 20.04.2016 р. № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

33. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 229 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

34. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 230. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

35. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова КМУ від 06.04.2016 р. № 270. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

36. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 30.11.2019 р. (12.02.2020 р.) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> . (дата звернення: 29.06.2020 р.).

37. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова КМУ від 23.08.2017 р. Дата оновлення 12.07.2019 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n11> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

38. Панова Н.С. Нормативне регулювання окремих питань проходження державної служби в країнах Європи. Науковий вісник МГУ. Серія Юриспруденція: зб. наук. праць. 2015. № 18. Т. 1. С. 67–73.

39. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення 14.01.2020 р. 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

40. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

41. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. Дата оновлення 01.02.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text> (втратив чинність 05.06.2020 р.).

42. Про структуру апарату Верховної Ради України : Постанова ВРУ від 20.04.2000 р. Дата оновлення: 11.07.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-14> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

43. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови ВРУ від 25.08.2011 р. Дата оновлення: 21.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

44. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 р. Дата оновлення: 10.09.2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4362019-27681> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

45. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 12.08.2009 р. Дата оновлення: 30.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

46. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

47. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. Дата оновлення: 11.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

48. Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. Дата оновлення: 14.12.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

49. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

50. Про затвердження переліку органів військового управління, в яких передбачено посади державної служби: наказ Міноборони від 14.08.2018 р.

Дата оновлення: 12.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0785-16> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

51. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. Дата оновлення: 07.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

52. Про затвердження Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби: наказ МЗС України від 11.10.2019 р. Дата оновлення: 11.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0134-19#n19> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

53. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ Президента України від 27.03.2001 р. Дата оновлення: 15.08.2019 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

54. Питання Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 16.12.2002 р. Дата оновлення: 08.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158/2002> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

55. Про Положення про Державне управління справами: Указ Президента України від 17.12.2002 р. Дата оновлення: 22.10.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1180/2002> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

56. Про Положення про Комітет з Національної премії України імені Тараса Шевченка: Указ Президента України від 04.10.2010 р. Дата оновлення: 03.03.2016 р. URL: <http://knpu.gov.ua/content/polozhennya-komitet> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

57. Питання Комітету з Державних премій України в галузі науки і техніки: Указ Президента України від 14.06.2000 р. Дата оновлення: 19.08.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800/2000> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

58. Про затвердження Положення про Секретаріат Комітету з Державних премій України в галузі науки і техніки: Постанова президії Комітету з Державних премій України в галузі науки і техніки від 17.06.2016 р.

URL: <http://www.kdpu-nt.gov.ua/uk/content/sekretariat-komitetu-z-derzhavnikh-premii-ukrayini-v-galuzi-nauki-i-tehniki> . (дата звернення: 27.06.2020 р.).

59. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 р. Дата оновлення: 02.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

60. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-1> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

61. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України 30.10.1996 р. Дата оновлення: 19.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

62. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23.11.2011 р. Дата оновлення: 07.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

63. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23.11.2011 р. Дата оновлення: 11.11.2014 р. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011/> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

64. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. Дата оновлення: 06.12.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

65. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. Дата оновлення: 01.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

66. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. Дата оновлення: 30.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

67. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

68. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

69. Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Наказ Уповноваженого ВРУ з прав людини від 26.07.2012 р. Дата оновлення: 13.02.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v07_8715-12 (дата звернення: 27.06.2020 р.).

70. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. Дата оновлення: 13.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

71. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. Дата оновлення: 30.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

72. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 09.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

73. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. ; Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Закон України від 22.12.2006 р. Дата оновлення: 09.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-16> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

74. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

75. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення: 28.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

76. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2013 р. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

77. Про Регламент Конституційного Суду України: Постанова КСУ від 22.02.2018 р. Дата оновлення: 12.09.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#n12> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

78. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 11.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

79. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. Дата оновлення: 05.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

80. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень ч.ч. 1, 2 ст. 126 Конституції України та ч. 2 ст. 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу): Рішення КСУ від 01.12.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

81. У справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади): Рішення КСУ від 16.05.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-07> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

82. У справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абз. 3, 4 п. 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання): Рішення КСУ від 11.10.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

83. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: Постанова КМУ від 06.04.2016 р. Дата оновлення: 14.03.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

84. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. Дата оновлення: 01.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

85. Про бібліотеки та бібліотечну справу: Закон України від 27.01.1995 р. Дата оновлення: 01.01.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

86. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 р. Дата оновлення: 16.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

87. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10.02.1998 р. Дата оновлення: 01.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

88. Про загальну середню освіту: Закон України від 09.08.2019 р. Дата оновлення: 13.10.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

89. Про позашкільну освіту: Закон України від 22.06.2000 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

90. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 р. Дата оновлення: 16.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

91. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

92. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

93. Про оборону України: від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

94. Про Збройні Сили України: від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 20.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

95. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: від 20.12.1991 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

96. Про військовий обов'язок і військову службу: від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

97. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: [.06.https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14) (дата звернення: 26.06.2020 р.).

98. Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України: від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

99. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

100. Про Стройовий статут Збройних Сил України: від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-14> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

101. Про розвідувальні органи України: від 02.03.2001 р. Дата оновлення: 09.05.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

102. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: від 07.03.2002 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

103. Про Державну прикордонну службу України: від 03.04.2003 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

104. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

105. Про положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: від 10.12.2008 р. Дата оновлення: 18.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

106. Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки України: від 17.07.2006 р. Дата оновлення: 18.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619/2006> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

107. Про Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України: від 19.10.2007 р. Дата оновлення: 10.11.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982/2007/paran10> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

108. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Державній спеціальній службі транспорту: від 03.02.2009 р. Дата оновлення: 04.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60/2009> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

109. Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: від 29.12.2009 р. Дата оновлення: 01.09.2017 р. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

110. Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: від 31.07.2015 р. Дата оновлення: 31.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2015> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

111. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. Дата оновлення: 24.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

112. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. Дата оновлення: 22.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-п#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

113. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

114. Про державний кордон: Закон України від 04.11.1991 р. Дата оновлення: 01.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

115. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

116. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

117. Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: Указ Президента України від 31.07.2015 р. Дата оновлення: 21.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2015#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

118. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 р. Дата оновлення: 05.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

119. Про Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України: Указ Президента України від 19.10.2007 р. Дата оновлення: 07.11.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982/2007#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

120. Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 05.02.2004 р. Дата оновлення: 20.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

121. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 р. Дата оновлення: 05.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

122. Про Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки: Указ Президента України від 17.07.2006 р. Дата оновлення: 11.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619/2006#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

123. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: [.06.https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text) (дата звернення: 30.06.2020 р.).

124. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. Дата оновлення: 13.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

125. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Постанова Кабінету Міністрів України від

11.07.2018 р. Дата оновлення: 12.06.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/613-2018-п#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

126. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. Дата оновлення: 29.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

127. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова КМУ від 06.03.2019 р. Дата оновлення: 27.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

128. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. Дата оновлення: 29.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

129. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п#Text> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

130. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15> (дата звернення: 25.06.2020 р.).

131. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

132. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. Дата оновлення: 03.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п#Text> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

133. Про Державне бюро розслідування: Закон України від 12.11.2015 р. Дата оновлення: 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

134. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 9.07.2014 р. Дата оновлення: 13.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-п#Text> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

135. Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. Дата оновлення: 03.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-п#Text> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

136. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 р. Дата оновлення: 05.10.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

137. Про затвердження Положення про державну лісову охорону: Постанова КМУ від 16.09.2009 р. Дата оновлення: 10.09.2016 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

138. Про затвердження Положення про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України: наказ Мінагрополітики та продовольства України від 19.01.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0379-12> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

139. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

140. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

141. Кодекс цивільного захисту: Закон України від 02.10.2012 р. Дата оновлення: 30.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

142. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: ЗУ від 05.03.2009 р. Дата оновлення: 30.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-17> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

143. Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ: Постанова КМУ від 11.07.2013 р. Дата оновлення: 16.03.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF#n9> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

144. Про віднесення посади консультанта Президента України до 3 категорії посад державних службовців: Розпорядження КМУ від 02.03.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-95-p#Text> (втратив чинність).

145. Про віднесення посад працівників апарату Конституційного Суду України до відповідних категорій посад державних службовців: Розпорядження КМУ від 19.03.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147-97-p#Text> (втратив чинність).

146. Про віднесення посад працівників секретаріату Вищої ради юстиції до категорії посад державних службовців: Розпорядження КМУ від 29.05.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-98-p#Text> (втратив чинність).

147. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.

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

149. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 09.11.2017 р. Дата оновлення: 09.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

150. Питання представництва Президента України в Автономній Республіці Крим: Указ Президента України від 20.01.2016 р. Дата оновлення:

19.08.2017 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U016_16.html (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

151. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. Дата оновлення: 19.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

152. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення: Закон України від 29.09.1997 р. Дата оновлення: 02.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

153. Про затвердження Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20.06.2012 р. Дата оновлення: 20.06.2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_8715-12#Text (дата звернення: 30.06.2020 р.).

154. Про Фонд державного майна: Закон України від 09.12.2011 р. Дата оновлення: 03.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

155. Про затвердження Положення про апарат Верховного Суду, структури і штатного розпису Верховного Суду: Постанова Пленуму ВСУ від 30.11.2017 р. Дата оновлення: 30.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006780-17#Text> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

156. Про затвердження Типового положення про апарат суду: наказ ДСА України від 08.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

157. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 22.12.2016 р. Дата оновлення: 31.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

158. Про затвердження Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції та положень про самостійні структурні підрозділи апарату Національного агентства з питань запобігання корупції:

Рішення НАЗК від 19.05.2016 р. Дата оновлення: 27.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0001884-16> (дата звернення: 30.06.2020 р.).

159. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. Дата оновлення: 25.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#n29> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

160. Регламент Рахункової палати: Рішення Рахункової палати від 28.08.2018 р. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1 (дата звернення: 28.06.2020 р.).

161. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. Дата оновлення: 19.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-1> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

162. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України 30.10.1996 р. Дата оновлення: 19.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

163. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23.11.2011 р. Дата оновлення: 07.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

164. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23.11.2011 р. Дата оновлення: 11.11.2014 р. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011/> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

165. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Рішення ВРП від 17.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

166. Про затвердження Положення про проходження служби співробітниками Служби судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя від

04.04.2019 р. Дата оновлення: 04.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1052910-19> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

167. Про затвердження Статуту Національної школи суддів України: Рішення ВККС України від 12.03.2012 р. URL: <http://nsj.gov.ua/ua/about/regulations/1699/> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

168. Danylenko Yu. S., Bilokur Ye. I. Ethics of the conduct of state servants as a qualitative component of the content of public administration. Public administration under modern condition: concept, features, challenges: collective monograph. Riga: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. P. 82–99.

РОЗДІЛ 3

ПРАВО НА ДЕРЖАВНУ АДМІНІСТРАТИВНУ СЛУЖБУ

3.1. Поняття і структура права на державну службу: загальна характеристика

Характеристика державної адміністративної служби передбачає необхідність звернення до такого важливого як у доктринальному, так і в нормативному аспекті питання, як право на державну адміністративну службу. Забезпечення реалізації права на державну службу є одним з важливих напрямків формування і розвитку інституту державної служби в цілому, та сприяння її професіоналізації, зокрема. Це питання у тому чи іншому аспекті досліджувалося як вітчизняними (О.Ф. Андрійко [1], Л.Р. Біла-Тіунова [2; 5; 12], Ю.П. Битяк [3], М.І. Іншин [4], С.В. Ківалов [5; 6; 81], В.Я. Малиновський [7], Н.П. Матюхіна [8], О.П. Рябченко [9], А.В. Петришин [10] та ін.), так і зарубіжними науковцями (Д.Н. Бахрах [13], Б.Н. Габрічідзе [14], А.Ф. Ноздрач'ов [15], Д.М. Овсянко [16], Ю.М. Старилов [17] та ін.). Їхні напрацювання є важливим теоретико-методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень у цій сфері.

Право на державну службу є логічним за змістом продовженням права на участь в управлінні державними справами, яке передбачається ст. 38 Конституції України. Приписи цієї статті містять та відповідно реалізують основні вимоги ст. 21 Загальної декларації прав людини, яка проголошує право кожного брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і через вільно обраних представників, а також право на рівний доступ кожного до державної служби у своїй країні [18]. Згідно зі ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. кожен громадянин має мати без дискримінації й без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом

вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [19, с. 123].

Важливо акцентувати увагу на тому, що право брати участь в управлінні державними справами за своєю сутністю є не тільки одним з найважливіших політичних прав громадян, але й основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином, яке здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії. За своїм змістом це право має комплексний характер і є поліструктурним, оскільки поєднує майже всі інші конституційні політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби, тобто це є правомочності політичного характеру, які розкривають зміст загального права громадян на безпосередню участь в управлінні.

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

Право доступу до державної служби не тільки проголошується в Основному законі держави, але й забезпечується ним, оскільки ст. 55 передбачає, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом» і «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [20].

Вбачається за необхідне здійснити кореляцію термінів, що застосовуються у цьому розділі дисертаційного дослідження. Так, термін «право на державну службу» використовується як синонім терміна «право доступу до державної служби» з урахуванням того факту, що це право не є абсолютним.

Подальше законодавче закріплення права на державну службу здійснено у таких Законах України, як: «Про державну службу» [22], «Про запобігання корупції» [23], «Про очищення влади» [24]. Так, у ст. 19 спеціального закону – Закону «Про державну службу» визначено, що право на державну службу мають особи, які: по-перше, досягли повноліття (віковий ценз); по-друге, є громадянами України (встановлення приналежності до громадянства країни); по-третє, вільно володіють державною мовою; по-четверте, мають відповідний ступінь вищої освіти, зокрема не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В». Зазначена стаття виокремлює основні засади реалізації конституційного права доступу особи на державну службу, яке визначається такими компонентами, як:

критерії, тобто дані, за допомогою яких визначають ступінь відповідності особи встановленим законодавством вимогам, що висуваються до кандидатів на зайняття посади державної служби (загальні і спеціальні вимоги). Цьому питанню присвячено підрозділ 2.2 цього дослідження;

обставини, за наявності яких особа не може реалізувати право на державну службу (обмеження права на вступ на державну службу). Цьому питанню присвячено підрозділ 2.3 цього дослідження;

особистісні компетентності, що характеризують поведінку особи в різних ситуаціях, та щодо яких є недопустимими будь-які форми дискримінації. Щодо цього положення слід зазначити таке.

Як уже зазначалося, під час реалізації права на державну службу законодавством не допускаються будь-які форми дискримінації [1], зокрема такі, як: 1) пряма; 2) непряма; 3) спонукання до дискримінації; 4) співучасть у дискримінації; 5) утиск. При цьому слід мати на увазі, що в загальному розумінні, дискримінація – це становище особи та/або групи осіб, що визначається за такими їх ознаками: раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, інвалідність, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний та майновий стан, місце проживання, мовні або інші ознаки, які були, є та можуть бути наявними або припущеними, та у зв'язку із чим вони зазнають певних обмежень в реалізації або користуванні правами і свободами у будь-якій нормативно передбаченій формі, окрім випадків, коли такі обмеження є обґрунтованими, а способи досягнення мети їх застосування є належними, допустимими та необхідними. Важливо звернути увагу на те, що визначення поняття «дискримінація» надано у ст. 2¹ КЗпП [26], відповідно до якого – це порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів по захист своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захистові їх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання.

З огляду на те, що при визначенні поняття «дискримінація» використано інші поняття, яким визначення не надається і зміст яких не розкривається,

важливим є акцентувати увагу на тому, що: 1) раса – за своїм етимологічним змістом – це поняття означає: групу людей, яких наділено єдиними фізичними характеристиками, що успадковані від їх предків, які вирізняють її серед інших рас; велика група людей, що поєднана генетичними ознаками, які, у свою чергу, зумовлюють її фізичний тип (комплекс морфологічних ознак). Виокремлюють три великі раси: а) європеїдна; б) монголоїдна; в) негроїдна. Ці раси, у свою чергу, можна поділити на 20–40 підвидів раси; 2) колір шкіри – це характеристика особи з точки зору її приналежності до певної групи людей, які характеризуються білим, жовтим, чорним кольором шкіри та їхніми варіаціями; 3) політичні переконання – це чітко усвідомлена потреба (необхідність) особи діяти у відповідності до своїх політичних переконань та поглядів (займатися політичною діяльністю або бути осторонь неї, надавати допомогу політичним партіям або проявляти свою політичну нейтральність тощо). Релігійні переконання – це усвідомлена потреба особи діяти відповідно до своїх релігійних уподобань (бути віруючою або атеїстом). Інші переконання – це усвідомлена потреба особи діяти відповідно до своїх інших переконань (відношення до військової служби, відношення щодо ідентифікаційного коду тощо); 4) стать – це характеристика особи щодо її природженої приналежності до чоловічої або жіночої статі; 5) етнічне походження (етнічна приналежність) – це сукупність гомогенних, функціональних і статичних характеристик, які відрізняють одну групу людей від інших груп, що володіють іншим набором подібних характеристик. Цю сукупність становлять: а) наявність уявлень, що їх поділяють члени групи, про спільне територіальне й історичне походження, єдиної мови, спільних рис матеріальної та духовної культури; б) політично оформлені уявлення про батьківщину й особливі інститути, як, наприклад, державність, що також можуть вважатися частиною того, що становить уявлення про народ; а) усвідомлення членами групи своєї приналежності до неї, – і засновані на цьому форми солідарності і спільні дії; б) соціальне походження – це природжений статус особи, який характеризується статусом її батьків (одного з батьків); 7) майновий стан особи – це характеристика особи з

точки зору її рухомого й нерухомого майна, цінних паперів тощо; 8) місце проживання. Відповідно до ст. 29 ЦК місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо) у певному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово. Фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років, вільно обирає собі місце проживання, за винятком обмежень, встановлених законом [27].

Законодавство щодо визначення як самого права на державну службу, так і його окремих складових, характеризується за своїми змістом і формою значною розрізненістю. Відтак, право на державну службу:

визначається: 1) Конституцією (ст. 38) і Законами України: «Про державну службу» [22], «Про запобігання корупції» [23], «Про очищення влади» [24], «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [25], «Про громадянство» [28], «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [29], «Про вищу освіту» [30], ЦК України [27], СК України [31], МК України [32], КУпАП [33], КК України [34], КАС України [35]; ВК України [36];

регулюється (окремі питання реалізації права на державну службу):

постановами і розпорядженнями КМУ: «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» [37], «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [38], «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [41], «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [42] тощо;

наказами НАДС: «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби» [43], «Про затвердження Переліку тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства» [44], «Про затвердження типових завдань для перевірки професійних знань (Типові

завдання для перевірки знань)» [45], «Про затвердження Положення про Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби» [46] тощо.

Варто акцентувати увагу на тому, що структура права на державну службу, за своїм змістом, є складною і її становлять:

1) право на доступ до державної служби, тобто право на вступ на державну службу, зміст якого становлять: а) вимоги (загальні і спеціальні); б) обмеження;

2) право на призначення на посаду, зміст якого становлять такі елементи: а) визначення особи, яка є переможцем конкурсу; б) контракт (у разі укладення); в) присяга; г) правообмеження (обмеження спільної роботи близьких осіб); д) процедура призначення;

3) право на проходження державної служби, зміст якого становлять: а) можливості (ранг, заохочення, оплата праці, відпустки, просування по службі); б) вимоги (політична неупередженість, підвищення рівня професійної компетентності); в) обмеження [оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна)];

4) право на захист права на державну службу (позасудовий і судовий порядок).

Цікавим є зарубіжний досвід правового регулювання умов вступу на публічну службу (державну службу), які є досить різноманітними, однак серед них слід виокремити такі спільні умови для багатьох країн:

1) приналежність до громадянства держави. Винятком із цього правила є те, що у країнах Європейського Союзу громадяни з інших держав-членів ЄС мають право доступу до більшості посад публічної служби. Так, у Німеччині, відповідно до ст. 116 їх Основного закону на посаду чиновника може бути призначено особу, яка є німцем або має громадянство однієї з держав-членів Європейської співдружності (§ 7) [47]. Аналогічний підхід передбачено і в Греції (п. 2 ст. 4) [48]. Окрім зазначеного, Федерального міністра внутрішніх справ наділено повноваженнями щодо призначення на посади іноземних

громадян, які не є громадянами країн-членів ЄС у разі наявності нагальної службової потреби. При цьому слід звернути увагу на те, що мова йде не про всі посади, оскільки для зайняття певних посад вимога громадянства Німеччини є абсолютною: якщо цього вимагають відповідні завдання, то чиновником може бути призначено тільки німця. Водночас слід звернути увагу на те, що у переважній більшості країн Західної Європи вимога щодо громадянства є досить жорсткою;

2) володіння державною мовою (мовами). Як правило, ця вимога є обов'язковою у країнах, де є чималі іншомовні національні групи [Естонія (п. 2 § 14) [51], Латвія (п. 2 ст. 7) [53], Литва (п. 2 ст. 9) [52]. У таких мононаціональних країнах, як Польща, Болгарія, Греція у базових законах про публічну службу така вимога не визначається;

3) встановлення вікового цензу (мінімального та максимального віку вступу на публічну службу; граничного віку перебування на службі):

загальний мінімальний вік у більшості європейських країн становить 18 років, у деяких – 20 років (Данія, Греція), у Німеччині – 27 років (щоб мати право претендувати на посади публічної служби необхідно пройти підготовчу службу) [47];

закріплення максимального віку вступу на публічну службу обумовлено тим, що: по-перше, держави зацікавлені у прийнятті на публічну службу осіб на тривалий строк, що має обумовлювати стабільність та ефективність публічної служби, особливо з огляду на те, їхня служба обмежується максимальним строком перебування на ній; по-друге, після досягнення певного віку особа не може настільки якісно та ефективно виконувати покладені на неї завдання і функції настільки це було раніше. Максимальний вік вступу передбачено в Австрії – 40 років, Франції – 45 років, Бельгії – 50 років, Греції – 30–35 років (у залежності від категорії посади);

граничний вік перебування на публічній службі, тобто вік, по досягненні якого публічний службовець звільняється з посади або йде у відставку. За загальним правилом публічний службовець по досягненні 60–65 років

припиняє публічну службу. Так, у Чехії, Польщі [50], Греції, Естонії – 65 років, Литва – 62 роки і 6 місяців. У ряді країн допускається продовження строку перебування на публічній службі, зокрема, в Німеччині – максимальне продовження не може перевищувати 68 років, а у виняткових випадках – 70 років;

4) повна дієздатність особи. Саме таку умову передбачено в Чехії (п. «с» ч. 1 § 17), Естонії (ч. 1 § 14). У законодавстві інших країн цю вимогу сформульовано у вигляді обмеження щодо прийняття на публічну службу особи, яку визнано недієздатною: Литва (п. 4 ч. 2 ст. 9), Латвія (п. 7 ст. 7), Болгарія (п. 3 ч. 1 ст. 7);

5) наявність відповідної освіти. Ця вимога є притаманною багатьом країнам Західної Європи. Водночас, зміст цієї вимоги характеризується широким діапазоном різноманітності: від середньої освіти [Чехія – (п. 2 § 7)] – до вищої освіти [Латвія (п. 3 ст. 7), Чехія – (п. 2 § 7)] і підготовчої служби (Німеччина – § 18, Польща – ст. 28);

6) відсутність судимості. Йдеться, як правило, про судимість осіб за вчинення ними умисних злочинів: Естонія (п. 1 § 16), Латвія (п. 5 ст. 7), Чехія (п. «d» ч. 1 ст. 17), Болгарія (п. 4 ч. 1 ст. 7). Водночас, у деяких країнах до судимості прирівнюються: взяття під варту осіб, яким було пред'явлено обвинувачення, відповідно до якого вони повинні предстати перед судом для розгляду скоєного ними злочину або вчинення правопорушення, навіть якщо строк давності притягнення до кримінальної відповідальності закінчився (ст. 6); знаходження під попереднім слідством, або передання суду за обвинуваченням у злочині, за скоєння якого законом передбачається позбавлення волі (п. 2 § 16);

7) дотримання військового законодавства. Відповідно до ст. 5 Кодексу цивільних службовців Греції не можуть бути призначеними цивільними службовцями особи, які; не виконали свого обов'язку проходження військової служби або яких не було належним чином звільнено з військової служби; або яких було визнано такими, що відмовляються від проходження військової

служби через політичні чи релігійно-етичні переконання, та які не пройшли, відповідно до спеціальних правових положень встановленого строку служби у збройних силах без носіння зброї або альтернативної цивільної соціальної служби. Аналогічну вимогу передбачено для осіб при вступі на службу в Чехії (п. «е» ч. 1 ст. 17), Польщі (п. 6 ст. 28).

3.2. Право на доступ до державної адміністративної служби

Реалізація права на державну службу розпочинається правом на доступ до державної адміністративної служби, тобто претендування на посаду державної служби. Пунктом 4 Рекомендацій № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у країнах Європи визначено основоположні засади, які мають враховуватися під час добору на посади публічних службовців, зокрема такі, як: рівноправність доступу до публічних посад; відбір з урахуванням професійної компетентності особи; чесність та відкритість конкурсу як способу заміщення посади; заборона дискримінації. Відповідно до чинного Закону вступ на державну службу здійснюється тільки шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Це положення кардинально відрізняється від приписів ст. 17 «вступ на державну службу» Закону «Про державну службу» 1993 р., якими виокремлювалося три способи вступу на державну службу, зокрема: конкурс, призначення та зарахування.

При цьому слід акцентувати увагу на двох важливих моментах щодо призначення: воно є можливим лише щодо громадянина України та тільки на посаду державної служби. Важливо зазначити, що йдеться про призначення не на вакантну посаду державної служби, як це було визначено у попередній редакції ст. 31 чинного Закону, а на посаду державної служби (це питання більш детально розглянуто у підрозділі 2.3 дослідження).

Як уже було зазначено вище, зміст права на доступ до державної служби становлять такі елементи: 1) вимоги (загальні та спеціальні); 2) обмеження. Видається за необхідне проаналізувати їх більш детально.

1. Вимоги – узагальнені характеристики (професійні та особистісні), які висуваються до кандидата на зайняття посади державної служби. Як уявляється, право на державну службу не є абсолютним і воно обмежується певними критеріями. Так, особа, яка бажає реалізувати своє конституційне право на державну службу, має відповідати законодавчо визначеним вимогам, які слід класифікувати на два види: а) загальні (віковий ценз, приналежність до громадянства, рівень володіння державною мовою, наявність необхідного ступеня вищої освіти); б) спеціальні (виокремлюються в залежності від категорії посади державної служби). Відповідно до ст. 19 чинного Закону виокремлюються критерії, що є загальними для всіх осіб, які виявили бажання вступу на державну адміністративну службу, незалежно від категорії та підкатегорії посади.

1.1. Віковий ценз – досягнення особою повноліття. Відповідно до ст. 32 ЦК і ст. 6 СК повнолітньою є особа, яка досягла 18-річного віку. Цей підхід щодо законодавчого регулювання питання про вік особи, яка претендує на посаду державної служби, є цілком правомірним і таким, що відповідає міжнародним стандартам публічної служби.

Цікавим у цьому сенсі є зарубіжний досвід вирішення питання вікового цензу в державній службі. Законодавство зарубіжних країн закріплює як мінімальний вік вступу на публічну службу, так і максимальний. Загальний мінімальний вік у більшості європейських країн становить 18 років, у деяких країнах – 20 років (Данія), а для зайняття багатьох посад цей вік є більш високим, що зумовлено, насамперед, потребою одержання відповідної освіти і підготовки. Зокрема, значно вищим є мінімальний вік для зайняття постійних посад у Німеччині, який становить 27 років, оскільки для того, щоб претендувати на ці посади, необхідно пройти підготовчу службу [47]. Окрім мінімального віку, зарубіжним законодавством передбачається і максимальний

вік вступу на державну службу, що зумовлено тим, що: 1) у країнах системи кар'єри органи публічної адміністрації не зацікавлені у прийомі на службу на невеликі строки осіб, які досягли певного віку, враховуючи, що відставка службовців за загальним правилом настає у 60–65 років, тобто держава намагається якомога ефективніше інвестувати кошти на розвиток кадрового потенціалу; 2) вважається, що після досягнення певного віку особа не може покладені завдання і функції виконувати настільки ефективно, як цього вимагає характер служби.

1.2. Приналежність до громадянства – наявність в особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, громадянства України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадянство» [28], громадянин України – це особа, яка набула громадянство України у порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. Відповідно до названого закону виокремлюється чотири групи осіб, які у залежності від конкретних обставин визнаються громадянами України, зокрема до таких належать: по-перше, усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України; по-друге, особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; по-третє, особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; по-четверте, особи, які набули громадянство України відповідно до інших законів України та міжнародних договорів України.

1.3. Належний рівень володіння державною мовою – вільне володіння особою державною мовою. Обов'язок володіння та використання державними службовцями під час здійснення службових повноважень державної мови передбачено п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [29]. Конституцією України (ст. 10) визначено українську мову – державною, та, відповідно, надано статус: мови офіційного спілкування усіх публічних службовців; мови діловодства і документації органів публічної влади. Поняття «державна мова» у контексті чинного Закону, це, у першу чергу, мова, статус якої передбачає обов'язковість її використання: 1) на загальнодержавному рівні; 2) під час реалізації компетенції органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 3) в інших публічних сферах суспільного життя. Як приклад, володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків зобов'язані: Президент України, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, інші члени КМУ, перші заступники та заступники міністрів, керівники інших ЦОВВ та їх заступники, Глава Офісу Президента України та його заступники, Секретар РНБО України та його заступники, Голова СБУ та його заступники, Голова Служби зовнішньої розвідки України та його заступники, Генеральний прокурор та його заступники, керівники регіональних та місцевих прокуратур, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та його заступники, члени Ради НБУ, Голова та інші члени Рахункової палати, Голова АКУ, інші державні уповноважені АКУ, голови територіальних відділень АКУ, члени НАЗК, члени Національної комісії зі стандартів державної мови, члени ЦВК, члени Нацтелерадіо, члени національних комісій регулювання природних монополій, члени НКЦПФР, члени Нацкомфінпослуг, члени інших державних колегіальних органів, Голова Держкомтелерадіо та його заступники, Голова ФДМ України та його заступники, постійні представники КМУ, ВРУ, Президента України у КСУ, Директор НАБУ, Уповноважений ВРУ з прав людини та його представники, Уповноважений із захисту державної мови,

Голова Верховної Ради АРК та його заступники, Голова Ради міністрів АРК та його заступники, міністри АРК, Постійний Представник Президента України в АРК та його заступники; депутати Верховної Ради АРК, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування; державні службовці; голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники та ін.

Первинно у ст. 19 чинного Закону було передбачено, що рівень володіння державною мовою визначався під час атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби [56]. Здійснення атестації покладалося на заклад вищої освіти, який відповідно до ліцензії здійснює підготовку здобувачів вищої освіти у галузі знань «Публічне управління та адміністрування». На теперішній час Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [57] внесено зміни до чинного Закону, у т.ч. і до п. 5 ч. 1 ст. 25, відповідно до яких переможець конкурсу, оголошеного після 25.09.2019 р., має надати копії документів про підтвердження рівня вільного володіння державною мовою. До таких документів видається за можливе віднести: а) документ державного зразка про середню/вищу освіту, в якому зазначено про вивчення предмета/дисципліни, що підтверджують знання української мови; б) посвідчення щодо вільного володіння державною мовою, отримані до 25.10.2019 р. Зазначений перелік документів не є вичерпним [58].

Аналіз зарубіжного законодавства свідчить, що володіння державною мовою — це вимога, яка безпосередньо пов'язана з характером та особливостями діяльності публічних службовців, що у першу чергу передбачає знання державної мови, її активне використання при виконанні службових повноважень. Вимога володіння державною мовою зазвичай встановлюється у разі наявності в державі значної кількості національних меншинств (Естонія, Литва, Латвія). Натомість у мононаціональних країнах (Польща, Болгарія) цієї умови не передбачено.

1.4. Наявність необхідного для зайняття посади державної служби ступеня вищої освіти. Слід зазначити, що присудження відповідного ступеня вищої освіти (молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії/доктор

мистецтва, доктор наук) здійснюється лише за результатами успішного виконання особою усіх складових частин освітньої та/або наукової програми. При реалізації права на державну службу вимога щодо ступеня вищої освіти висувається в залежності від категорії посади. Зокрема, для категорії «А» та «Б» – це магістр [освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти та присуджується закладом вищої освіти (науковою установою) в результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти відповідної освітньої програми. Ступінь магістра здобувається за освітньо-професійною або за освітньо-науковою програмою. Обсяг освітньо-професійної програми підготовки магістра становить 90–120 кредитів ЄКТС, обсяг освітньо-наукової програми – 120 кредитів ЄКТС. Освітньо-наукова програма магістра обов’язково містить дослідницьку (наукову) компоненту обсягом не менше 30 відсотків]. Для категорії «В» – це бакалавр [освітній ступінь, що здобувається на першому рівні вищої освіти та присуджується закладом вищої освіти у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 180–240 кредитів ЄКТС. Обсяг освітньо-професійної програми для здобуття ступеня бакалавра на основі ступеня молодшого бакалавра або молодшого спеціаліста визначається закладом вищої освіти]; та молодший бакалавр [освітньо-професійний ступінь, що здобувається на початковому рівні (короткому циклі) вищої освіти і присуджується закладом вищої освіти у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 120–150 кредитів ЄКТС. Обсяг освітньо-професійної програми для здобуття ступеня молодшого бакалавра на основі ступеня молодшого спеціаліста визначається закладом освіти) – для посад категорії «В»] [30].

Щодо спеціальних вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу, слід зазначити, що це виключно вимоги щодо їхньої професійної компетентності, тобто здатності особи в межах, визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених

завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. При цьому слід зазначити, що відповідно до ст. 20 чинного Закону ці вимоги поділяються на такі дві групи: загальні (виокремлюються в залежності від категорії посади державної служби) та спеціальні (виокремлюються в залежності від функціональної приналежності як органу державної влади, так і конкретного структурного підрозділу в межах такого органу).

Для посади категорії «А» загальними є такі вимоги:

загальний стаж не менше 7 років. У загальному розумінні, стаж – це узагальнена тривалість професійної діяльності службовця. Аналіз чинного трудового законодавства свідчить, що на теперішній час застосовується поняття «страховий стаж», тобто загальний період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за яку регулярно сплачуються страхові внески в сумі, що становить не менше, ніж розмір мінімального страхового внеску. Увесь період трудової діяльності, який зараховується до страхового стажу, безпосередньо включається до загального стажу [59]. Окрім загального стажу, виокремлюється і спеціальний, що відображає діяльність у певній конкретній сфері, або на посаді (як приклад: у сфері державної служби; на керівних посадах тощо);

досвід роботи. На відміну від загального стажу роботи, який є неконкретизованим, вимоги щодо досвіду роботи є більш чіткими: а) виокремлюються щодо таких категорії посад державної служби, як «А» чи «Б»; б) встановлюється умова щодо одержання такого досвіду на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування; в) визначається тривалість досвіду – не менш як 3 роки. При цьому слід зазначити, що необхідним є один із трьох названих досвідів роботи. Щодо поняття «керівна посада» слід зазначити, що чинне законодавство не надає визначення цього поняття та не розкриває його змісту. Виходячи з поняття та сутності таких термінів, як «безпосередній керівник» і «посада державної служби», можна зробити висновок, що керівні посади (у контексті цього положення) – це посади публічної служби, які заміщують публічні службовці, і

до посадових обов'язків яких належить виконання виконавчо-розпорядчих повноважень;

володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, тобто англійська та/або французька мови [60]. На теперішній час порядок атестації (перевірки знань) осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», і відповідні завдання розробляє Центр оцінювання кандидатів на посади державної служби, а затверджує Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Так, 12.06.2018 р. на засіданні Комісії затверджено відповідні тестові завдання [61], які мають відповідати критеріям рівня володіння мовою B1 за системою володіння іноземними мовами, що використовуються в ЄС (CEFR). Тестові завдання у своїй структурі містять такі складові, як: а) лексико-граматичний тест; б) перевірка на розуміння змісту письмового тексту; в) аудіювання, тобто виявлення умінь і навичок сприйняття усного мовлення; г) перевірка усного мовлення для перевірки можливості висловлювати свою думку іноземною мовою. Усі тестові завдання є конфіденційними. Законодавством встановлюється загальний час для написання тестування – 2 години з моменту отримання кандидатами відповідного тестування, з яких 15 хвилин має бути виділено для аудіювання. Тестування оцінюється за 100-бальною шкалою, з яких прохідними є 75 балів і вище. Для оцінювання результатів тестування залучаються експерти. Критерії для проведення оцінювання володіння іноземною мовою затверджено рішенням Комісії (прот. № 10 засідання Комісії від 12.06.2018 р.) [62].

Щодо посади категорії «Б», вимоги виокремлюються у залежності від території функціонування органу державної влади, зокрема стосовно досвіду роботи. Так, у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, або на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя та його апараті: необхідним є досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або служби в органах місцевого самоврядування, або роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 2 років. Служба в іншому

державному органі, окрім тих, що були зазначені, необхідним є досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або служби в органах місцевого самоврядування, або роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 1 року) [22]. Загальною вимогою для державних службовців категорії «Б» є вільне володіння державною мовою.

При цьому слід зазначити, що документом для визначення відповідного досвіду роботи може бути як трудова книжка, так і інші документи, зокрема: довідки, виписки з наказів, дані, наявні в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також копії контрактів, копії установчих документів та інші дані, які можуть бути підтвердженими документально.

Посади категорії «В»: наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою. При цьому слід звернути увагу на те, що у первинній редакції цього положення словосполучення «за рішенням суб'єкта призначення» щодо ступеня бакалавра або молодшого бакалавра не було.

Слід зазначити, що у вітчизняній правовій системі спостерігається тенденція зростання формалізації вимог до державних службовців, зокрема деталізації їх правового статусу, що має вираження через розширення нормативної бази відповідної владно-впорядковуючої активності, перенесення багатьох правил до правової сфери. Саме тому, виникає питання щодо виокремлення спеціальних вимог до кандидатів на державну службу. Так, відповідно до положень чинного Закону спеціальні вимоги до кандидатів на державну службу категорій «А», «Б» і «В» визначаються суб'єктом призначення та/або керівником з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного органу державної влади. Серед спеціальних вимог, що висуваються до осіб, які претендують на посади категорії «А» варто виокремити такі групи: а) кваліфікаційні вимоги; б) вимоги до компетентності; в) професійні знання [135, с. 55].

Кваліфікаційні вимоги, на відміну від загальних, зокрема щодо досвіду роботи та освіти, можуть мати лише уточнюючий характер (як приклад, щодо галузей знань і спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері тощо), водночас не можуть перевищувати вимоги, встановлені ч. 2 ст. 20 чинного Закону. Отже, кваліфікаційними вимогами є: освіта (освітньо-кваліфікаційний рівень) та досвід роботи (його тривалість і відповідна сфера, галузь, посади).

Вимоги до компетентності – це сукупність вмінь, навичок та особистісних характеристик особи, які встановлюються в залежності від майбутніх посадових обов’язків кандидата на вакантну посаду державної служби. До цієї групи видається за можливе віднести такі:

а) лідерство (вміння здійснювати соціальний вплив, завдяки якому керівник отримує підтримку з боку підлеглих, що в цілому допомагає досягати поставлених цілей діяльності): наявність досвіду та вміння його застосовувати щодо визначення стратегії, напрямів діяльності і розвитку окремої установи або організації, зокрема шляхом встановлення її чітко окреслених цілей і завдань; уміння розвивати та/або покращувати рівень професійної компетентності службовців; здатність та можливість стимулювати та мотивувати службовців на ефективну і самовіддану роботу, досягнення як індивідуального, так і колективного результату; наявність навичок щодо правильного делегування окремих завдань та здійснення контролю за результативністю діяльності команди; підвищення рівня відповідальності та покращання морально-етичного клімату серед підлеглих;

б) комунікація та взаємодія (вміння щодо здійснення ефективного синхронного та діяхронного спілкування/взаємодії, метою якого є передання інформації від одного суб’єкта до іншого): уміння вірно визначати зацікавлені та впливові сторони, здійснювати взаємодію на засадах партнерства; вміння слухати, сприймати та відтворювати думку; навички публічного виступу, презентації матеріалу перед значною аудиторією слухачів; здатність та

можливість здійснювати вплив на думки інших, шляхом використання обґрунтованих доводів та послідовної комунікації;

в) розуміння сфери державної політики: розуміння та аналіз найбільш актуальних проблем та викликів у відповідній сфері державної політики; бачення та запровадження інноваційних змін щодо формування та реалізації державної політики у відповідній сфері; вміння виокремлювати шляхи вирішення поточних проблем у відповідній сфері;

г) стратегічне бачення: уявлення загальної картини сфери власної відповідальності, розуміння середньо- та довгострокових цілей; здатність визначати напрямки розвитку та покращань у сфері діяльності; уміння трансформувати довгострокові цілі та концептуальне бачення у конкретні, чітко визначені задачі та показники їх виконання, послідовні плани дій;

д) управління змінами та інновації: рішучість та наполегливість у впровадженні змін; вміння планувати, оцінювати ефективність та коригувати плани; здатність формувати концептуальні пропозиції, інноваційні ідеї та підходи;

ж) доброчесність та дотримання правил етичної поведінки: вміння у практичній діяльності застосовувати принцип доброчесності та правила етичної поведінки державних службовців; недопущення поведінки, яка свідчить про нечесність та/або не безсторонність кандидата; недопущення поведінки, через яку призначення кандидата негативно вплине на суспільну довіру до державної служби; здатність службовця аргументувати: достовірність задекларованих відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; дотримання антикорупційних вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів та інших вимог, обмежень, заборон, що закріплені Законом України «Про запобігання корупції»;

з) абстрактне мислення: здатність до логічного мислення; вміння встановлювати причинно-наслідкові зв'язки [42].

Професійні знання являють собою загальний результат пізнання у певній сфері діяльності, який можна логічно обґрунтувати та емпірично та/або

практично перевірити. Рівень наявних в особи знань, зокрема їх обсяг та якість, ідентифікується лише шляхом перевірки виконувати відповідні розумові або фізичні дії. Ця група вимог сприяє перевірці рівня володіння та знання загального і спеціального законодавства, яке безпосередньо пов'язане із службовими повноваженнями державного службовця. Суб'єктом, якого уповноважено на визначення належного (необхідного) рівня професійних знань, є суб'єкт призначення або керівник державної служби.

Оскільки у вітчизняній правовій системі спостерігається тенденція до зростання формалізації вимог, що висувуються до державних службовців у цілому, та державних адміністративних службовців, зокрема, постає питання щодо виокремлення спеціальних вимог до кандидатів на державну адміністративну службу. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених НАДС, шляхом затвердження умов проведення конкурсу за формами, визначеними Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, а розробляє їх СУП державного органу. При цьому слід зазначити, що за змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», їх освіти, компетентностей, професійних знань, необхідних для ефективного виконання обов'язків за відповідною посадою державної служби. Вимоги щодо освіти та досвіду роботи можуть мати уточнюючий характер щодо галузей знань та/або спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері. Слід також зазначити, що спеціальні вимоги визначаються з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, положення про державний орган, завдань та змісту роботи, яку зобов'язаний виконувати державний службовець відповідно до положення про структурний підрозділ та посадової інструкції. Ці вимоги описуються з рівнем деталізації, достатнім для відбору осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, з одночасним встановленням компонентів кожної такої вимоги.

2. Обмеження. Важливо звернути увагу на те, що право на доступ до державної служби обмежується не тільки встановленими вимогами, але й законодавчо визначеними заборонами, тобто правообмеженнями. При цьому, перелік таких обмежень є вичерпним і не підлягає широкому тлумаченню.

2.1. Досягнення максимального віку. Відповідно до ст. 19 чинного Закону встановлено граничний вік вступу та відповідно перебування на державній службі – 65 років. Водночас, таке обмеження було сприйнято досить неоднозначно та суперечливо з боку політиків, результатом чого став розгляд відповідної справи за конституційним поданням у КСУ. Так, було визначено, що конституційне право на працю не передбачає гарантування державою обов'язкового працевлаштування кожній особі, а сприяє забезпеченню лише рівних можливостей для реалізації цього права. При цьому, державна та муніципальна служби є одним із видів трудової діяльності громадян. Окрім того, право рівного доступу до державної служби, а також до муніципальної служби є нормативно передбаченою можливістю та не означає його негайної і беззастережної реалізації.

У п. 3.4 зазначеного Рішення КСУ від 16.10.2007 р встановлено, що «Вік як тривалість життя людини, період часу, який виділяється за певними ознаками, є змінною категорією. Громадяни послідовно переходять з однієї вікової категорії в іншу, втрачаючи встановлені для осіб даного віку певні права та привілеї, позбавляючись відповідних обмежень у правах і набуваючи інших прав, встановлених для відповідної вікової категорії. В цьому всі люди рівні і відрізняються лише за віком. Тому встановлення вікових обмежень не може вважатися порушенням принципу правової рівності громадян. ... встановлення законодавцем граничного віку перебування на відповідній службі є питанням соціальної або економічної доцільності. Особливі правила та умови, засновані на специфічних вимогах до праці, не обмежують право на працю і гарантію рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності» [63].

2.2. Визнання особи недієздатною або обмежено дієздатною. Відповідно до ч. 2 ст. 19 чинного Закону особа обмежується у праві доступу до державної служби у разі визнання її недієздатною або дієздатність якої є обмеженою. Рішення щодо недієздатності та обмеженої дієздатності приймаються виключно у судовому порядку. Характеризуючи зазначене обмеження, варто виокремити такі два чинники, як:

1) визнання фізичної особи недієздатною здійснюється внаслідок неможливості усвідомлювати нею значення своїх дій та (або) керувати ними, що може бути спричинено хронічним, стійким психічним розладом (ст. 36 ЦК). У загальному розумінні, під душевною (психічною) хворобою розуміються важковиліковні захворювання довготривалого характеру, що мають тенденцією наростання хворобливих явищ: шизофренія, епілепсія, прогресуючий параліч тощо. Над фізичною особою, яку визнано недієздатною в обов'язковому порядку встановлюється опіка;

2) визнання фізичної особи такою, дієздатність якої є обмеженою, здійснюється у таких випадках (ст. 36 ЦК) наявності: по-перше, психічних розладів, які впливають на загальну спроможність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними; по-друге, залежності та/або зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми, що може спричинити ситуацію, за якої особа наражає себе або близьких осіб на скрутне матеріальне становище. Над фізичною особою, дієздатність якої є обмеженою, встановлюється піклування, водночас особа самостійно може вчиняти дрібні побутові правочини [27];

Аналіз зарубіжного законодавства про регламентацію названого обмеження свідчить, що «повна дієздатність особи» може бути як умовою вступу на публічну службу (§ 17 закону Чехії «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ»), так і обмеженням, зокрема як і в Україні (ст. 9 Закону Литви «Про публічну службу»

визначає, що «позбавляється права на зайняття посади публічної служби особа, яку визнано згідно з нормативно передбаченою процедури недієздатною»).

2.3. Судимість за вчинення злочину. Відповідно до ст. 19 чинного Закону не мають права вступу (обрання або призначення) на посаду в державному органі особи, які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, та у разі, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Зазначене обмеження має морально-правовий характер і впливає із сутності державної служби як публічно-правового інституту. Адже здійснення державно-владних функцій, реалізація організаційно-розпорядчих повноважень, які покладаються на державного службовця, необхідність підвищення авторитету і престижності державної служби та її адаптації до міжнародних стандартів зумовлюють необхідність досить критичного відбору осіб на державні посади. Ці особи мають характеризуватися своєю законослухняністю, толерантністю, терпимістю, професіоналізмом та компетентністю.

Судимість – це правове положення особи, якої судом було визнано винною у скоєнні злочину, до неї застосовано покарання та інші заходи кримінально-правового характеру. Серед загальноправових наслідків судимості, що за змістом являють собою нормативно передбачені обмеження щодо осіб, які мають не погашену або не зняту судимість, слід зазначити, що така особа не бути державним службовцем, суддею, прокурором, слідчим, нотаріусом; судовим експертом; членом ВРП тощо.

До осіб, які вважаються такими, що не мають судимості, належать звільнені: а) судом від кримінальної відповідальності з nereабілітуючих підстав, а саме: у зв'язку з примиренням винного з потерпілим (ст. 46 КК); у зв'язку з передачею на поруки (ст. 47 КК); у зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48 КК); у зв'язку із закінченням строків давності притягнення до кримінальної відповідальності (ст. 49 КК); на підставі закону про амністію (ч. 2 ст. 86 КК); б) від покарання, яке призначається судом, але у вирoku постановляється про його остаточне і безумовне невиконання (закінчення строків давності

виконання обвинувального вироку (ст. 80 КК), амністія (ст. 86 КК); в) у зв'язку з відбуттям покарання за діяння, злочинність і караність яких усунуто законом; г) у зв'язку з визнанням їх реабілітованими [34].

Слід зазначити, що припинення судимості є підставою для скасування (анулювання) усіх кримінально-правових та загально-правових наслідків засудження та призначення покарання, тобто особа вважається такою, яка раніше злочин не вчиняла та не притягалася до відповідальності. Більше того, на особу не покладається обов'язок щодо зазначення у майбутньому про вчинення у минулому злочину та призначення за нього покарання. Як уявляється, врахування відомостей щодо наявності погашеної чи знятої в установленому законом порядку судимості при вирішенні будь-яких питань, у тому числі при вирішенні питання щодо призначення на посаду державної служби, є незаконним.

Обмеження щодо судимості передбачено й у зарубіжному законодавстві, аналіз якого дає підстави вважати, що у переважній більшості випадків відсутність судимості як правообмеження стосується лише осіб, які вчинили умисні злочини (ст. 7 Закону Латвії «Про державну цивільну службу», § 16 Закону Естонії «Про публічну службу»), тобто вчинення злочину з необережності не виключає можливості вступу на публічну службу, хоча й враховується при проведенні конкурсів. Водночас, § 17 Закону Чехії «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» передбачає, що особа, яка претендує на посаду, не «повинна мати судимостей ... не відповідає цій передумові особа, якщо вона має судимість за вчинення умисного правопорушення чи необережного правопорушення, несумісного з діяльністю посадової особи, якщо така судимість не була знята». Існують особливості й у Законі «Про цивільну службу» Польщі, ст. 4 якого передбачає умову, що пов'язана з фактом вчинення умисного злочину – «не була покарана за умисний злочин», а не факт судимості. Відповідно до ст. 8 Кодексу цивільних службовців Греції не можуть бути призначені цивільними

службовцями особи, які «звинувачені у вчиненні кримінального правопорушення та засуджені до будь-якого покарання за крадіжку, розкрадання державних або громадських коштів, шахрайство, здирництво, підробку документів, зловживання службовим становищем, хабарництво, невиконання обов'язку, повторні клеми, а також будь-який злочин проти сексуальної свободи або з використанням фінансової експлуатації сексуального життя».

2.4. Позбавлення права займатися певною діяльністю за своїм змістом є покаранням, що передбачається ст. 55 КК та може призначатися і як основне покарання на строк від двох до п'яти років, так і як додаткове, що призначається на строк від одного до трьох років. Варто акцентувати увагу на тому, що як додаткове покарання позбавлення права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, призначається судом за умови, якщо з урахуванням характеру злочину, скоєного за посадою або у зв'язку із зайняттям певним видом діяльності, що пов'язана з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, є неможливим збереження за особою права обіймати певні посади та здійснювати окремі функції держави.

Аналіз судової практики свідчить, що покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути призначено лише у тих випадках, коли скоєння злочину було пов'язано зі службовим становищем підсудного або із зайняттям ним певною діяльністю. У вирокі суду обов'язково зазначається перелік тих посад, які засуджений обіймати не має права, або конкретний вид діяльності, якою така особа не може займатися.

Щодо державної служби це обмеження стосується позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням завдань та функцій держави, або займати відповідні цим функціям посади.

2.5. Притягнення до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення. При характеристиці цього обмеження

слід, насамперед, звернути увагу на те, що це положення передбачає обмеження, яке пов'язано з адміністративною відповідальністю за одне із двох правопорушень: а) корупційне правопорушення (діяння, що містить ознаки корупції, вчинене функціонером, та за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність); б) правопорушення, пов'язане з корупцією (діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене функціонером та за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність) [23]. Таким чином, названий Закон не передбачає адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, а тільки за правопорушення, пов'язане з корупцією.

Відповідно до ст.ст. 1724–1729 Глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» КУпАП за: а) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 1724); б) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (ст. 1725); в) порушення вимог фінансового контролю (ст. 1726); г) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 1727); д) незаконне використання інформації, що стала відомою особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 1728); ж) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 1729) передбачається притягнення до адміністративної відповідальності і призначення адміністративного стягнення у вигляді штрафу [33].

Вважається за необхідне зазначити, що в Україні ведеться Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [65] (далі – Реєстр) з метою: а) забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку із вчиненням корупційного правопорушення; б) забезпечення в установленому порядку проведення спеціальної перевірки відомостей стосовно

осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад із підвищеним корупційним ризиком; в) аналізу відомостей про осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, з метою визначення сфер державної політики та посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, із найбільш корупційними ризиками, а також формування та реалізації державної антикорупційної політики; г) аналізу відомостей про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення. Реєстр – це електронна база даних, яка містить відомості про осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення [66]. Адміністратором та держателем цього Реєстру є Національне агентство з питань запобігання корупції.

На підставі аналізу статистичної інформації щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень у 2019 р., видається за можливе зробити такі висновки: по-перше, до судів надійшло на 14% більше справ порівняно з 2018 р., що, насамперед, пов'язано з проведенням виборчих кампаній у 2019 р. (кількість справ за ст. 212-15 КпАП України зросла на 27%); по-друге, переважна кількість справ подаються до суду за ст. 172-6 КпАП України (порушення вимог фінансового контролю). Їх частка в загальній кількості справ у 2018 р. становила 84%, а у 2019 році – 82%. Відбулись певні зміни в загальній структурі справ, що надходили до суду: - частка справ за ст. 172-7 КпАП України зменшилась з 9,7% до 5,6%%; 178 - частка справ за ст. 212-15 КпАП України зросла з 2,2 % до 8,6%; по-третє, суттєво зменшилась кількість справ, пов'язаних з виявленням порушень вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7 КпАП України), – на 67% щодо показників 2018 р.; по-четверте, якість підготовки адміністративних матеріалів залишається стабільно задовільною. Приблизно 90% усіх справ (у 2018 р. – 86%, у 2019 р. –

89%), що надходять до суду, є належно оформленими, що дозволяє суду приймати рішення по суті. Утім, цей показник бажано було б суттєво покращати [67].

2.6. Громадянство іншої держави. Відповідно до ст. 84 чинного Закону встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби є підставою для припинення державної служби. Це обмеження зумовлено ст. 4 – «В Україні існує єдине громадянство» і ст. 38 «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби ...» [20] Конституції України. Ці положення однозначно унеможливають зайняття посади державної служби іноземцями чи особами без громадянства. Більше того, набуття громадянства іншої держави, тобто виникнення правового зв'язку особи з іншою державою, означає, що в особи виникають певні обов'язки перед цією державою і вона буде керуватися інтересами цієї держави, які можуть не співпадати з інтересами України, або які можуть йти всупереч інтересам України.

2.7. Непроходження спеціальної перевірки, як обмеження передбачено ст. 31 чинного Закону. Цією статтею передбачається, що рішення про призначення переможця конкурсу на посаду державної служби приймається, зокрема, не пізніше 5 календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки у випадках та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції. До осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка (ст.ст. 56–58 Закону «Про запобігання корупції»), належать:

ті, що претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени КМУ, перший заступник або заступник міністра, члени Нацрадателерадіо, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, НКРЕКП, АКУ, Голова Держкомтелерадіо, Голова ФДМ, його перший заступник або заступник, члени ЦВК, члени ВРП, члени ВККС, народні депутати України, Уповноважений ВРК з прав людини, Уповноважений із захисту державної

мови, члени Національної комісії зі стандартів державної мови, Директор НАБУ, Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник, Голова НБУ, його перший заступник та заступник, члени Ради НБУ, Секретар РНБО, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в АРК, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента України, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра України, державні службовці, які займають посади державної служби категорії «А» або «Б», та посади, які ч. 1 ст. 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [68] віднесені до першої – третьої категорій, а також посади суддів, прокурорів і слідчих, керівників, заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів, керівників, заступників керівників державних органів, органів влади АРК, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, АРК, міст Києва або Севастополя, керівників державних органів, органів влади АРК, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в АРК або обласного значення, району в місті, міста районного значення, а також посади, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом військовослужбовців;

2) ті, що претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Рішенням НАЗК [69]. Відповідно до цього переліку до посад з підвищеним корупційним ризиком належать: керівника ОПУ, його першого заступника та заступника; керівників та заступників керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів центрального апарату НБК; керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь ДСА; керівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності та їх заступників, призначення яких здійснюється державними органами; державної служби, визначені структурою державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю

територію України, у разі недоцільності утворення структурних підрозділів тощо.

Важливо у контексті вищенаведеного зупинитися на об'єктові спеціальної перевірки, яким є відомості про кандидата на зайняття посади, які перевіряються спеціально уповноваженими суб'єктами, зокрема щодо:

- 1) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення (відомості надає Національна поліція і ДСА України);
- 2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення та достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (інформацію надає НАЗК відповідно до даних, зазначених в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави);
- 4) наявності в особи корпоративних прав (перевіряє інформацію Мін'юст та НКЦПФР);
- 5) стану здоров'я (у частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання (здійснюють перевірку МОЗ, МОН, відповідний орган виконавчої влади АРК, структурний підрозділ обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації);
- 6) відношення особи до військового обов'язку (Міноборони, військові комісаріати АРК, областей, міст Києва та Севастополя);
- 7) наявності в особи допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади (СБУ);
- 8) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону «Про очищення влади» [23; 24].

Варто зазначити, що спеціальна перевірка проводиться лише за наявності письмової згоди (надається протягом трьох днів) особи, яка претендує на зайняття посади, у строк, що не перевищує 25 календарних днів.

Правовими наслідками встановлення за результатами спеціальної перевірки невідповідності даних щодо особи є: по-перше, надання можливості претендентові на посаду протягом 5 робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом та/або виправити таку розбіжність – у разі наявності факту розбіжностей у поданих претендентом на посаду автобіографії та/або декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік; по-друге, відмова претендентові у призначенні (обранні) на посаду – у разі встановлення не відповідності відомостей встановленим законодавством вимогам для зайняття посади. За результатами спеціальної перевірки, якщо встановлено обставини, які є підставою для відмови у призначенні (обранні) на посаду, особа визнається такою, що не пройшла спеціальну перевірку [73]. Таке рішення щодо відмови у призначенні на посаду за результатами проведення спеціальної перевірки може бути оскаржено до адміністративного суду.

2.8. Заборони, встановлені Законом України «Про очищення влади». У загальному розумінні, очищення влади (люстрація) – це передбачена Законом України «Про очищення влади» або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (окрім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [24]. Метою такого обмеження та/або заборони є усунення від управління державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю сприяли здійсненню заходів, які було спрямовано на привласнення влади Президентом України Віктором Януковичем, вчинення дій, що сприяли підриву основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини. Важливо акцентувати увагу на тому, що названий Закон передбачає два види обмежень, які, у свою чергу, передбачають різні за строком дії заборони.

Перший вид обмежень діє протягом 10 років з дня набрання чинності Законом «Про очищення влади» та характеризується такими аспектами: а) строк її дії заборони встановлюється до 16.10.2024 р.; б) посади, щодо яких

здійснюється очищення влади (люстрація); б) застосовується до осіб, які обіймали сукупно не менше 1-го року у період з 25.02.2010 р. по 22.02.2014 р. посаду (посади), передбачені названим Законом; в) застосовується до осіб, які обіймали посаду (посади) у період з 21.11.2013 р. по 22.02.2014 р. та не були звільненими у цей період з відповідної посади (посад) за власним бажанням (перелік посад указаний названим Законом); г) застосовується до осіб, яких: було обрано і вони працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії України, Комуністичної партії іншої союзної республіки колишнього СРСР, починаючи з посади секретаря районного комітету і вище; були обраними і працювали на керівних посадах, починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище; були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей) (ч. 4 ст. 3 Закону «Про очищення влади»); д) застосовується до осіб, перевірка стосовно яких встановила недостовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав), зазначених у поданих ними за попередній рік деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, складених за формою, що встановлена Законом «Про засади запобігання і протидії корупції» [70], та/або невідповідність вартості майна (майнових прав), указанного (указаних) у їх деклараціях, набутого (набутих) за час перебування на посадах, визначених п.п. 1–10 ч. 1 ст. 2 Закону «Про очищення влади», доходам, отриманим із законних джерел (п. 8 ст. 3 Закону «Про очищення влади»); ж) застосовується до осіб, які не подали у строк не пізніше ніж на 10-й день з дня початку проведення перевірки у відповідному органі, заяви про те, що: по-перше, до них застосовуються заборони, визначені ч. 3 або 4 ст. 1 Закону «Про очищення влади»; або по-друге, в якій повідомляють про те, що до них не застосовуються відповідні заборони, та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей щодо них.

Натомість, другий вид обмежень діє протягом 5 років з дня набрання чинності відповідним рішенням суду щодо особи, зазначеної у ч.ч. 3, 5–7 ст. Закону «Про очищення влади» та характеризується тим, що застосовується до:

- а) суддів, які постановляли ухвали щодо дозволу на затримання з метою приводу, щодо застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, ухвалювали обвинувальні вирoki, залишали їх без змін щодо осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію Законом «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» [71] щодо повної реабілітації політичних в'язнів», співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на кримінальне переслідування та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію (ч. 3 ст. 3 Закону «Про очищення влади»);
- б) посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування (крім осіб, зазначених у ч.ч. 1–4 ст. 3), які, обіймаючи відповідну посаду в період з 25.02.2010 р. по 22.02.2014 р., своїм рішенням, дією чи бездіяльністю, що встановлено рішенням суду щодо них, яке набрало законної сили, здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України, що спричинило порушення прав і свобод людини;
- в) посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у т.ч. суддів, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури України та інших правоохоронних органів, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю, що встановлено рішенням суду щодо них, яке набрало законної сили, здійснювали заходи, спрямовані на перешкоджання реалізації конституційного права громадян України збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації або спрямовані на завдання шкоди життю, здоров'ю, майну фізичних осіб у період з 21.11.2013 р. по 22.02.2014 р.;
- г) посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування,

у т.ч. суддів, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, стосовно яких встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили, що вони: співпрацювали із спецслужбами інших держав як таємні інформатори в оперативному отриманні інформації; своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на підлив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України; закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України; розпалювали міжнаціональну ворожнечу; своїми протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю призвели до порушення прав людини та основоположних свобод, визнаних рішенням Європейського суду з прав людини [24].

Характеризуючи це обмеження, варто акцентувати увагу на тому, що європейські стандарти з питань люстрації ґрунтуються на таких міжнародних правових актах: по-перше, Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (з урахуванням практики розгляду справ Європейським судом з прав людини; по-друге, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, зокрема Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів [145]. Так, відповідно до рішення ЄСПЛ від 26.09.1995 р. у справі «Фогт проти Німеччини» (справа про звільнення шкільного вчителя з громадської служби через його політичну діяльність у Комуністичній партії Німеччині) [146] люстрація не становить порушення прав людини по суті, тому що «демократична держава вправі вимагати від державних службовців лояльності до конституційних принципів, на яких вона заснована».

Як уявляється, обмеження щодо кандидатів на зайняття посади державної служби у вигляді люстраційної заборони, з одного боку, ґрунтується на міжнародних стандартах і практиці ЄСПЛ, а з іншого – є тимчасовим заходом, який застосовується для очищення публічної влади.

Таким чином слід зазначити, що право на вступ на державну адміністративну службу – це законодавчо визначена можливість громадянина України на проходження процедури допуску до державної служби з урахуванням встановлених вимог та правообмежень.

3.3. Право на призначення на посаду державної адміністративної служби

Право на призначення на посаду державної адміністративної служби є логічним продовженням права вступу на державну службу. Водночас, варто акцентувати увагу на тому, що особа може мати право на вступ на державну службу, але не мати права на призначення на посаду державної служби. Ця службова проблематика демонструє всі перспективи та загрози, пов'язані із застосуванням адміністративного розсуду: від обрання ефективної методики пошуку об'єктивної істини під час формування кадрового складу державних органів, до упередженості (суб'єктивізму) та під час прийняття кадрових рішень під час проходження державної служби.

Зміст права на призначення на посаду державної служби становлять такі елементи.

1. Визначення особи, яка є переможцем конкурсу. Важливо зазначити, що призначення на посаду державної служби здійснюється тільки за результатами конкурсу, який є єдиним способом вступу на державну службу, крім випадків, передбачених чинним Законом. У загальному розумінні конкурс – це нормативно передбачена адміністративна процедура [38] підбору кадрів на посади державної служби у відповідності до рекомендацій конкурсної комісії та рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби. Закріплення конкурсу як основного способу вступу на посаду державної служби має на меті забезпечення рівного доступу громадян до такої служби, як це передбачено у ст. 38 Конституції України. Більше того, регулювання конкурсу чинним Законом передбачає суттєве удосконалення оцінювальних

процедур, змістовний перегляд юридичного значення їх результатів та ролі окремих суб'єктів, залучених до відповідних проваджень: становлення дієвого механізму тестування під час конкурсу на заміщення посади державного службовця (поряд із збереженням відкритої для ірраціональності співбесіди); залучення до відповідних процедур представників громадськості (знову внесення в конкурс елементів ірраціональності та доцільності); закріплення прямого зв'язку між перемогою у конкурсі та призначенням на посаду; чітке врегулювання критеріїв оцінювання (розуміння та застосування більшості із яких вимагає адміністративного розсуду) тощо.

Видається за необхідне акцентувати увагу на тому, що відповідно до чинного Закону передбачається перелік випадків-виключень з обов'язковості проходження конкурсу для зайняття посади державної служби. До таких випадків належать:

реорганізація (злиття, приєднання, поділ, перетворення) або ліквідація державного органу – здійснюється переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, який став правонаступником повноважень та функцій попереднього органу;

передача або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування – здійснюється переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування без обов'язкового проведення конкурсу у разі відповідності рівня його знань, умінь та навичок кваліфікаційним вимогам, що висуваються до відповідної посади;

пряме підпорядкування близькій особі (ч. 1 ст. 32 чинного Закону) – здійснюється переведення державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у цьому державному органі або надається згода на переведення до іншого державного органу без обов'язкового проведення конкурсу, якщо обмеження щодо роботи у прямому підпорядкуванні не усунено добровільно державним службовцем у 15-денний строк;

поворотне прийняття державного службовця на державну службу відповідно до ч. 3 ст. 87 чинного Закону, якого було звільнено на підставі п. 1 ч. 1 ст. 87 чинного Закону [22], – у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення.

Цікавим є аналіз зарубіжного досвіду щодо прийняття на публічну службу осіб без проведення конкурсу. Так, відповідно до Закону «Про статус чиновників» Німеччини обов'язок на оголошення конкурсу на заміщення посади не стосується посад державних секретарів, керівників управлінь у федеральних міністерствах і керівників установ, які безпосередньо підпорядковані федеральним міністерствам, а також федеральних корпорацій, публічних установ і фондів публічного права. Окрім, призначення на посади керівників органів публічної адміністрації, а також інколи й керівників структурних підрозділів, добір на посади у позаконкурсному порядку здійснюється і на посади працівників патронатних служб (у разі, якщо останні належать до посад публічної служби). Закон «Про публічну службу» Литви зазначає, що набір на посади публічних службовців політичної (особистої) відданості здійснюється без конкурсу на вибір державного політика або колегіальної державної інституції. Відповідно до Закону «Про публічну службу» Естонії без публічного конкурсу можуть призначатися на посаду: а) чиновники Канцелярії Рійгікогу, Канцелярії Президента республіки, Канцелярії канцлера юстиції, Верховного суду і Офісу державного аудиту; б) чиновники, призначувані на посаду Урядом Республіки; в) радники і помічники прем'єр-міністра та міністрів і особи, призначувані на посаду прем'єр-міністра; г) тимчасові заступники; д) особи, що виконують обов'язки на вакантній посаді, що заміщується у порядку конкурсу; ж) особи у порядку підвищення по службі; 4) у разі призначення на посаду у порядку просування по службі іншого службовця. Закон «Про державну цивільну службу» Латвії передбачає, що «дозволяється не оголошувати відкритий конкурс на вакантне місце у цивільній службі, якщо всередині інституції службовця підвищено

рішенням керівника інституції або в інтересах держави на відповідну посаду переведено особу рішенням Адміністрації (державної цивільної служби)».

Аналіз чинного законодавства про державну службу дає підстави виокремити два види конкурсу в залежності від черговості проведення: 1) первинний, тобто той, що оголошується уперше для зайняття відповідної посади державної служби; 2) повторний – проводиться у разі, якщо за результатами первинного конкурсу не було виявлено кандидатів, які за своїми професійними навичками відповідають законодавчо визначеним вимогам, що висуваються для відповідної категорії посади. Цей вид конкурсу стосується усіх категорій посад державної служби і проводиться у разі: а) встановлення факту порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, яке могло вплинути на його результати; б) якщо за результатами конкурсу не визначено кандидата на зайняття посади державної служби; в) виявлення обмежень щодо вступу на державну службу переможця конкурсу та відсутності іншого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади державної служби; г) відмови переможця від зайняття посади державної служби; д) відсутності кандидатур, визначених Комісією або конкурсною комісією (зокрема, у разі, коли жоден із кандидатів не набрав необхідної кількості балів) для розгляду суб'єктом призначення або керівником державної служби з метою визначення переможця конкурсу [22]. При цьому важливо зазначити, що підстав проведення повторного конкурсу є чітко визначеною і також не підлягає широкому тлумаченню. Процедура проведення повторного конкурсу не має жодних особливостей і проводиться у тому ж порядку, що і конкурс.

Конкурс є видом адміністративної процедури, зокрема внутрішньо організаційної, яка характеризується такими ознаками:

Видається за можливе виокремити характерні процедурі оцінювання діяльності державних службовців ознаки, зокрема такі, як:

встановлюється та регламентується нормами публічного права, зокрема адміністративного та конституційного;

є формою реалізації публічного адміністрування;

забезпечує реалізацію уповноваженими суб'єктами функції щодо прийняття об'єктивних та ефективних кадрових рішень;

відбувається за обов'язкової участі спеціального суб'єкта – суб'єкта призначення або керівника;

метою є добір на посади висококваліфікованих осіб, які у майбутньому зможуть якісно, ефективно та результативно виконувати службові повноваження за посадою;

проводиться з дотриманням принципів як державного управління в цілому, так і державної служби, зокрема: забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; законності; довіри суспільства; недискримінації; прозорості; доброчесності; надійності та відповідності методів тестування; узгодженості застосування методів тестування; ефективного і справедливого процесу відбору [38]. Дотримання принципу недискримінації під час проведення конкурсу не виключає обов'язку застосування у ході його проведення розумного пристосування для особи з інвалідністю, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі, а також можливості застосування позитивних дій відповідно до Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [25].

Досить важливим і в доктринальному, і нормативному, і в практичному значенні є питання щодо підстав проведення конкурсу особливо, з огляду на ті суттєві зміни та доповнення, яких внесено до чинного Закону. Так, значною мірою розширено перелік підстав проведення конкурсу у порівнянні з попередньою редакцією ст. 22 чинного Закону:

1) на зайняття вакантної посади державної служби. Вакантною посадою є вільна (не зайнята) посада державної служби. Перелік вакантних посад державної служби категорії «А» оприлюднюється на веб-сайті НАДС [72], а категорій «Б» і «В» – на офіційних сайтах відповідних державних органів. Саме на НАДС покладаються повноваження щодо: здійснення моніторингу наявних вакантних посад державної служби категорії «А»; ініціювання перед суб'єктом призначення добору осіб на такі посади шляхом проведення конкурсу;

2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби. До підстав збереження за особою посади державної служби на період тимчасової відсутності варто віднести такі: а) проходження професійного навчання з відривом від служби, зокрема у формі підготовки державних службовців, за умови, якщо не пізніше 75 днів після його завершення така особа повернулася на державну службу; б) перебування у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі, якщо дитина потребує домашнього догляду – у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку; в) наявність інших поважних причин за умови, якщо державний службовець перебуває у трудових відносинах з державним органом тощо. Важливо звернути увагу на те, що цей перелік не є вичерпним і законом можуть передбачатися й інші випадки збереження посади за тимчасово відсутнім державним службовцем;

3) на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 83 чинного Закону, тобто у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом. Ця підстава проведення конкурсу покликана сприяти реалізації стабільності у діяльності державного органу та забезпечення виконання повноважень у повному обсязі шляхом своєчасної комплектації штатного розпису державного органу. Водночас, чинним Законом передбачається обмеження щодо термінів проведення конкурсу, зокрема не раніше ніж за 2 місяці до настання відповідної події;

4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, в яких спливає строк призначення. За загальним правилом, призначення на посаду державної служби категорії «А» здійснюється строково – на п'ять років, з правом повторного призначення ще на один строк без обов'язкового проведення конкурсу. Окрім того, такі державні службовці мають право бути переведеними на рівнозначну (тобто ту, що належить до тієї ж підкатегорії

посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів) або нижчу посаду до іншого державного органу. До завершення строкового призначення конкурс може оголошуватися не раніше ніж за 2 місяці до настання відповідної події.

Важливо звернути увагу на те, що конкурсна процедура – це встановлений нормами порядок діяльності, який триває у часі та має на меті досягнення юридично значущого результату. Досліджувана процедура, яка за своїм змістом є адміністративною, містить у структурі сукупність процедурних дій, які здійснюються не безсистемно, а у законодавчо визначеній послідовності, знаходяться між собою у логічно-функціональному зв'язку.

Окрім процедурних дій, які є первинним елементом, до структури також належать стадії та етапи. При цьому законодавець здійснює виокремлення саме етапів, оскільки вони є внутрішньо відокремленими частинами стадій. Загалом видається можливим виокремити такі стадії: 1) підготовча (прийняття рішення про оголошення конкурсу, оприлюднення оголошення, формування конкурсних комісій, прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі); 2) перевірка професійної компетентності кандидатів на посаду державної служби (проведення тестування та визначення його результатів, розв'язання ситуаційних завдань, проведення співбесіди); 3) складення рейтингового списку та визначення переможця конкурсу; 4) оскарження рішення (факультативна стадія).

Вагоме значення у проведенні конкурсу відіграє етап оприлюднення інформації щодо конкурсу. Варто акцентувати увагу на тому, що положення ст. 23 «Оприлюднення інформації про проведення конкурсу» чинного Закону передбачають низку особливостей, що не містилися у жодному законодавчому акті у сфері державної служби. До цих особливостей слід віднести такі: по-перше, створено Єдиний портал вакансій державної служби НАДС – інформаційний ресурс, на якому розміщується актуальна

інформація щодо наявних конкурсів для посад категорій «А», «Б» і «В»; по-друге, інформація щодо конкурсу оприлюднюється на декількох ресурсах, зокрема не лише на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС, але й офіційних веб-сайтах НАДС, суб'єкта призначення, органу державної влади, в якому здійснюється добір.

Видається за необхідне акцентувати увагу й на тому, що чинним Законом виокремлюється система суб'єктів конкурсної процедури, тобто осіб, які можуть вчиняти процедурні дії, що спрямовані на досягнення мети процедури. Так, суб'єктами проведення конкурсу на зайняття посади державної служби є:

Комісія з питань вищого корпусу державної служби – відповідальний суб'єкт щодо конкурсної процедури для категорії посад «А»;

конкурсні комісії – здійснюють конкурсну процедуру щодо категорій «Б» і «В». Такі комісії утворюються у складі не менше п'яти осіб. У разі неможливості утворення або функціонування конкурсної комісії в державному органі, фактична чисельність якого становить менше 10 осіб, суб'єкт призначення може зараховувати до складу конкурсної комісії працівників іншого державного органу за згодою керівника державної служби такого державного органу. У разі подання членом Комісії або конкурсної комісії письмової заяви про участь у конкурсі на зайняття посади, який проводиться такою Комісією або конкурсною комісією, його повноваження призупиняються з дня подання такої заяви до дня оприлюднення результатів конкурсу на офіційному веб-сайті НАДС, про що зазначається у відповідному протоколі [38].

Слід акцентувати увагу на тому, що для об'єктивності та ефективності роботи конкурсної комісії до її складу можуть залучатися: державні службовці, зокрема і з інших державних органів; працівники наукових установ; експерти у відповідній галузі знань. Як уявляється, сутнісним моментом є використання законодавцем різної термінології щодо окремих суб'єктів, яким надається можливість брати участь у роботі конкурсних комісій. Так: «до складу

конкурсної комісії можуть включатися ...» і «до роботи конкурсної комісії можуть залучатися ...». Відповідно до ст. 27 чинного Закону можливість залучення до роботи передбачається, зокрема щодо: працівників наукових установ (науковців) та експертів. Як приклад, для оцінювання відповідності рівня знань, умінь та навичок кандидата на зайняття посади фахівця з питань реформ нормативно передбаченим вимогам, обов'язково залучаються такі експерти: з питань управління персоналом та у сфері політики відповідного державного органу. Для оцінювання кандидата щодо володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, додатково залучається один експерт з іноземної мови.

До суб'єктів оцінювання знань, вмінь та навичок кандидатів на посаду державної служби під час проведення конкурсу належить також Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби (далі – Центр оцінювання) [46], який функціонує у межах сфери управління НАДС. З урахуванням того, що Центр оцінювання є новоствореною інституцією у сфері державної служби, вважається за необхідне зупинитися на дослідженні питань, що безпосередньо пов'язані з визначенням його статусу. Так, до основних завдань Центру оцінювання належить організаційно-методичне забезпечення конкурсних доборів до органів державної влади.

Центр оцінювання проводить тестування на зайняття: а) посад категорії «А»; б) посад категорій «Б» і «В» у міністерствах та інших ЦОВВ (крім посад у їх територіальних органах, яких утворено як структурні підрозділи апарату, що не мають статусу юридичної особи). Окрім цього, наділяється повноваженнями щодо можливості проводити конкурс або його окремі етапи в інші органи.

Відомчо Центр оцінювання є структурним підрозділом Української школи урядування, що функціонально належить до сфери управління НАДС. До функцій Центру належать: забезпечення організації та проведення оцінювання професійної компетентності кандидатів на зайняття посад державної служби в установленому порядку; розробка методичних рекомендацій для проведення конкурсними комісіями оцінювання професійної

компетентності кандидатів на зайняття посад державної служби під час проходження конкурсу; розробка переліку тестових питань на знання законодавства та варіантів відповідей (із зазначенням правильної відповіді) для проведення тестування; розробка переліку тестових питань щодо перевірки аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією кандидатів на зайняття посад державної служби; проведення тестування кандидатів; адміністрування та забезпечення експлуатації автоматизованих систем керування, автоматизованих робочих місць та інформаційно-телекомунікаційних систем, систем, призначених для управління тестуванням кандидатів; надання інформаційних матеріалів для розміщення на офіційному веб-сайті Української школи урядування; підготовка звітів та інших інформаційних матеріалів про свою діяльність тощо [46].

Відповідно до покладених на нього обов'язків Центр оцінювання є відповідальним за: 1) якість складених тестових питань та варіантів відповіді; 2) інформативність методичного забезпечення конкурсних комісій із питань здійснення ними оцінювання професійної компетентності кандидатів; 3) якість організації проведення оцінювання на зайняття посад державної служби; 4) результативність, своєчасність та якість виконання завдань, визначених Положенням; 5) встановлення достовірності інформації, що надається Українській школі урядування, НАДС та відповідним державним органам; 6) збереження ресурсів, які містять зміст тестових питань, ситуаційних завдань від несанкціонованого доступу.

Особливого значення у процесі проведення конкурсу набувають питання методів оцінювання професійної компетентності державних службовців. Саме від правильного вибору тих чи інших методів оцінювання залежить якісний добір професійних кандидатів. Під методами оцінювання мається на увазі сукупність підходів, способів та прийомів, які дозволяють отримати та проаналізувати необхідну інформацію щодо відповідності кандидатів установленим вимогам щодо рівня професійної компетентності на відповідну посаду. Після вибору методу оцінювання розробляються відповідні

інструменти оцінювання, які дозволяють застосувати метод. Інструменти оцінювання – це способи та засоби збору інформації, що застосовуються на практиці та розроблені в межах конкретного методу оцінювання залежно від мети, обставин, цільової аудиторії тощо (як, наприклад, текст із визначеним переліком запитань та очікуваних відповідей; інструкція з переліком конкретних запитань для проведення інтерв'ю тощо). Можна виокремити набір основних методів оцінювання кандидатів під час добору, зокрема: перевірка наявності інформації про освіту та досвід роботи (оцінка відповідності формальним вимогам); тестування; інтерв'ю (співбесіда); ситуаційні завдання тощо. Відповідно до чинного Закону актуальними є такі методи.

На особливу увагу заслуговує метод тестування, який має за мету визначення рівня володіння особою певними знаннями, уміннями та навичками. Важливо звернути увагу на те, що у залежності від категорії посади тестування суттєво відрізняються між собою. Кандидати на посади державної служби проходять за змістом різні види тестування.

1. Для посад категорії «А» – на:

а) знання законодавства. Проводиться з метою визначення рівня знань Конституції України, законодавства у сфері державної служби, зокрема положення Закону України «Про державну службу», Закону України «Про запобігання корупції» [23], а для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» передбачається вивчення, окрім названих правових актів, ще Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», знання основ бюджетного законодавства, основ законодавства про інформацію. З метою попереднього ознайомлення кандидатів на посаду державної служби з можливими запитаннями, перелік затверджених тестових питань на знання законодавства та варіанти відповідей до них, з обов'язковим зазначенням правильної відповіді, оприлюднюються на його офіційному веб-сайті НАДС. Проведення тестування та визначення його результатів здійснюється за допомогою програмного забезпечення, адміністрування. Під час проведення тестування кандидатам

забороняється користуватися додатковими електронними приладами (крім випадків, коли використання додаткових електронних приладів становить розумне пристосування), підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватися один з одним. У разі порушення зазначених вимог кандидат відсторонюється від подальшого проходження конкурсу, про що складається акт, який підписується членами Комісії, які здійснювали нагляд, або присутніми членами конкурсної комісії, або присутніми адміністраторами Центру оцінювання. Під час проведення тестування питання для кожного кандидата обираються автоматично з переліку тестових питань. Одне тестове завдання містить 40 тестових питань. Кожне питання передбачає чотири варіанти відповіді, один з яких є правильним. Загальний час для проведення тестування має становити не більше 40 хвилин. Після закінчення кандидатом проходження тестування або після закінчення часу, відведеного для його проведення, здійснюється автоматичне визначення результатів тестування за допомогою програмного забезпечення. За результатами тестування формується звіт, який роздруковується та підписується кандидатом, після чого передається адміністраторові, який підписує його у членів Комісії, що здійснюють нагляд, або присутніх членів конкурсної комісії, фіксує зазначені результати у відомості про результати тестування за встановленою формою та заповнює зведену відомість середніх балів. У разі проведення тестування у Центрі оцінювання такий звіт роздруковується та підписується кандидатом, після чого передається адміністраторові Центру оцінювання [38];

б) абстрактне мислення – проводиться з метою виявлення здатності особи характеризувати та описувати предмети та/або явища шляхом виокремлення їх змістовних ознак. За допомогою застосування абстрактного мислення предмети та/або явища мають вираження у вигляді системи знань, тобто понять, а також встановлення причинно-наслідкового зв'язку між ними;

в) знання спеціального законодавства – перелік нормативно-правових актів цього блоку знань визначається за рішенням суб'єкта призначення. У разі прийняття рішення щодо перевірки знань кандидатів на посаду державної

служби категорії «А» в оголошенні про проведення конкурсу у розділі «Професійні знання» передбачається додаткова вимога «Знання спеціального законодавства», у компонентах якої зазначається не більше 5 нормативно-правових актів, які визначаються з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та посадових обов'язків;

2. Для посад категорій «Б» і «В» – на знання законодавства.

Усі кандидати, які претендують на одну посаду, проходять однакові види тестування і їм створюються однакові умови: про дату і час, передбачений для тестування, їм повідомляється в один із доступних способів, обраний кандидатом, зокрема засобами телекомунікаційного зв'язку, не пізніше ніж за 1 робочий день до початку проходження такого тестування. Тестування у Центрі оцінювання проводиться у присутності не менш як 2 адміністраторів Центру оцінювання, а тестування на зайняття посад державної служби в інших державних органах проводиться у присутності не менш як 2 членів конкурсної комісії.

За результатами тестування виставляються такі бали кандидатам, які відповіли: 1) для посад категорії «А»: 2 бали – правильно на 36 питань і більше; 1 бал – правильно на 28–35 питань; 0 балів – правильно на 27 і менше питань тестового завдання; 2) для категорії «Б»: 2 бали – правильно на 34 питання і більше; 1 бал – правильно на 26–33 питання; 0 балів – правильно на 25 і менше питань тестового завдання; 3) для посад категорії «В»: 2 бали – правильно на 32 питання тестового завдання і більше; 1 бал – правильно на 24 – 31 питання; 0 балів – правильно на 23 і менше питань тестового завдання. Результати тестування можуть використовуватися протягом шести місяців з дня його проходження у разі участі кандидата в інших конкурсах, у тому числі в день отримання таких результатів. Кандидати, які набрали 1 або 2 бали, вважаються такими, що пройшли тестування [38].

Розв'язання ситуаційних завдань. Названий вид випробування встановлюється для кандидатів на посади державної служби категорій «А» Комісією з питань вищого корпусу державної служби та «Б» – конкурсною

комісією. Розв'язання ситуаційних завдань передбачає надання кандидатом на державну службу письмової відповіді з приводу ситуації, що пов'язана з виконанням у майбутньому завдань та функцій за посадою (наприклад, визначення шляхів вирішення проблеми, складання інформаційної довідки, звіту, написання відповіді на запит щодо надання інформації, визначення ризиків прийняття конкретного рішення, надання правової оцінки заданій ситуації). Таким чином, ситуаційні завдання проводяться з метою перевірки спроможності кандидатів на державну службу використовувати власні знання, досвід, уміння та навички під час виконання посадових обов'язків, а також з метою комплексного оцінювання на відповідність вимогам, що висуваються до рівня професійної компетентності (наявність комунікаційних якостей, вміння приймати рішення, знання іноземної мови, знання діловодства).

Ситуаційні завдання розв'язуються: а) кандидатами на зайняття посад категорії «А» у Центрі оцінювання письмово з використанням комп'ютерної техніки у присутності не менш як 2 адміністраторів Центру оцінювання; б) кандидатами на зайняття інших посад (у випадках, передбачених Порядком проведення конкурсу) письмово (власноруч або з використанням комп'ютерної техніки) у присутності не менше третини членів конкурсної комісії. Рішення про можливість використання кандидатами комп'ютерної техніки для розв'язання ситуаційних завдань приймає конкурсна комісія. При цьому, під час розв'язання ситуаційних завдань з використанням комп'ютерної техніки забезпечується блокування доступу до Інтернету та інших джерел інформації, за винятком доступу до довідкових правових систем.

У залежності від того, які необхідно оцінити вимоги та на посаду якої категорії обирається кандидат на державну службу, передбачається розв'язання від одного до трьох ситуаційних завдань, що безпосередньо вирішується конкурсною комісією. При цьому варто звернути увагу на те, що всі кандидати, які претендують на одну посаду, розв'язують однакові ситуаційні завдання. Для розв'язання ситуаційного завдання законодавством передбачається

встановлення часового обмеження, а саме – не більше однієї години на одне завдання.

Як приклад, на посаду заступника голови місцевої державної адміністрації може бути запропоновано вирішити такі ситуативні завдання: розробити заходи із забезпечення ефективного, результативного та цільового використання бюджетних коштів; запропонувати основні показники соціально-економічного розвитку встановленої території у відповідності до основних завдань підпорядкованих структурних підрозділів; оцінити ресурсне забезпечення повноважень, делегованих місцевим державним адміністраціям відповідними радами, та ефективність його використання [39]. Таким чином, за допомогою вирішення такого виду завдань встановлюється не лише здатність особи застосовувати на практиці наявні знання, але й передбачається визначення рівня володіння такими компетенціями, як лідерство (вміння обґрунтовувати власну позицію, досягнення кінцевих результатів), прийняття ефективних рішень (вміння вирішувати комплексні завдання, вміння аналізувати державну політику та планувати заходи щодо її реалізації, здатність ефективно використовувати надані ресурси), особистісні компетенції (наявність аналітичних здібностей, інноваційність та креативність).

Для оцінювання результатів розв'язання ситуаційних завдань встановлюється двобальна система оцінювання, за якою кандидат отримує: 2 бали – за умови виявлення глибоких знань та успішного розв'язання ситуаційних завдань, 1 – бал у разі розв'язання завдання в обсязі, достатньому для подальшої роботи та 0 балів виставляється за нерозв'язане завдання в установленій строк. Оцінювання професійної компетентності кандидатів за результатами розв'язання ситуаційних завдань здійснюється за кожною окремою вимогою членами Комісії або конкурсної комісії та залученими до роботи відповідної комісії особами. Оцінювання здійснюється індивідуально після обговорення питання щодо відповідності професійної компетентності кандидата за кожною окремою вимогою на засіданні Комісії або конкурсної комісії шляхом виставлення балів, які вносяться до відомості

про результати розв'язання ситуаційних завдань за встановленою формою. Таке оцінювання проводиться не пізніше ніж протягом 3 робочих днів після розв'язання кандидатами ситуаційного завдання. Про результати розв'язання ситуаційних завдань та допущення/недопущення до наступного етапу конкурсу спеціальний структурний підрозділ НАДС або СУП державного органу, в якому проводиться конкурс, повідомляє кандидатам в установленому порядку.

Заслуговує на увагу аналіз судової практики щодо вирішення питань оскарження змісту ситуаційних завдань під час проведення конкурсу. Так, Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі №808/1460/17 від 19 грудня 2020 р. розглядалася справа про визнання протиправним і скасування рішення конкурсної комісії на зайняття вакантної посади у зв'язку з тим, що питання, що містилися в ситуаційних завданнях, співпадали з розділами дисертаційного дослідження одного із кандидатів, який став переможцем конкурсу. У ході розгляду справи суд встановив, що наявність серед ситуаційних завдань складових частин кандидатської дисертації переможця конкурсу не є підтвердженням факту упередженості членів комісії, оскільки конкурсна комісія не має обов'язку перевіряти у кандидатів наявність наукових робіт, а підтвердження навмисних дій щодо внесення ситуаційного завдання у їх перелік позивачем суду надано не було [144].

Такий метод, як співбесіда, являє собою оцінювання, у ході якого відбувається цілеспрямоване спілкування між безпосереднім керівником та службовцем, у межах якого здійснюється перевірка: знань та умінь; інтелекту (кмітливість, продуктивність, логічність); досвіду (освіта, навички); мотивації (цінності, інтереси); темпераменту (рішучість, емоційність, наполегливість). Час для проведення співбесіди з кандидатом визначає Комісія або конкурсна комісія.

Під час оцінювання професійної компетентності кандидатів за кожною окремою вимогою на співбесіді виставляються такі бали: а) 2 бали – кандидатам, професійна компетентність яких відповідає вимозі та які виявили глибокі знання, уміння, компетенцію, необхідні для ефективного виконання

посадових обов'язків; б) 1 бал – кандидатам, професійна компетентність яких відповідає вимозі в обсязі, мінімально достатньому для виконання посадових обов'язків; в) 0 балів – кандидатам, професійна компетентність яких не відповідає вимозі. Оцінювання професійної компетентності кандидатів за кожною окремою вимогою під час проведення співбесіди здійснюється кожним членом Комісії або конкурсної комісії індивідуально після обговорення відповідності професійної компетентності кандидата за кожною окремою вимогою на засіданні Комісії або конкурсної комісії за участю залучених до її роботи осіб шляхом виставлення балів, які вносяться до відомості про результати співбесіди за встановленою формою [141].

У разі, якщо кандидат під час проведення співбесіди отримує середній бал 0 за однією з вимог, або взагалі не з'явився для проведення співбесіди, він вважається таким, що не пройшов конкурсний відбір та не може бути включеним до загального рейтингового списку. Щодо результатів проведення співбесіди спеціальний структурний підрозділ НАДС або СУП державного органу, в якому проводиться конкурс, повідомляє кандидатам в установленому порядку.

Варто акцентувати увагу на тому, що нововведенням щодо проведення конкурсу та визначення переможця є призначення додаткової співбесіди із:

суб'єктом призначення – з кандидатами на зайняття посад категорії «А» та посад категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах із числа рекомендованих Комісією або конкурсною комісією для призначення;

керівником державної служби – з кандидатами на зайняття інших посад категорій «Б» і «В» із числа рекомендованих конкурсною комісією;

уповноваженою особою за рішенням, відповідно, суб'єкта призначення чи керівника державної служби.

Цікавим є зарубіжний досвід проведення конкурсу на заміщення посад публічної служби. Аналіз зарубіжного законодавства про публічну (державну) службу свідчить, що: 1) конкурс є основним способом заміщення вакантних

посад (ст. 10 Закону Болгарії «Про державного службовця» [54], § 18 Закону Чехії «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» [49], ст. 11 Закону Латвії «Про публічну службу» [53]); 2) попри те, що конкурс запроваджено у переважній більшості країн ЄС, його зміст, призначення, порядок проведення та юридичні наслідки є досить різноманітними, що дозволяє класифікувати конкурсні процедури на види:

за ступенем допуску кандидатів до участі у конкурсі: а) відкриті: особа, яка відповідає установленим вимогам вступу на публічну службу та вимогам для зайняття певної посади, може брати участь у конкурсі на цю посаду. Такий вид конкурсу є найбільш характерним для країн, державна служба яких належить до системи посад; б) закриті: кандидатом може бути лише особа, яка уже має статус службовця або перебуває на підготовчій службі. Цей вид конкурсної процедури є характерним для країн, державна служба яких належить до системи кар'єри; в) змішані: на ряд посад можуть претендувати будь-які особи, у тому числі й поза межами публічної служби, а на окремі – лише ті, які мають певний досвід публічної служби. Саме до змішаного виду належить конкурсна процедура щодо вступу на державну посаду в Україні;

за стадіями службової кар'єри слід виокремити конкурси щодо: а) проходження підготовчої служби (практики); б) призначення на постійну посаду публічної служби. Цей вид конкурсу є характерним для України; в) підвищення за посадою;

за юридичними наслідками проведення конкурсу: а) виникнення лише права на зайняття посади; б) зайняття конкретної посади;

за змістом конкурсної процедури: а) конкурси на базі документів (про освіту, досвід роботи, характеристики); б) конкурси, що передбачають складання іспиту; в) змішані конкурси (містять елементи обох вищеназваних процедур) [75, с. 61].

На особливу увагу заслуговує питання щодо визначення переможця конкурсу, оскільки саме воно є започатковуючим фактом реалізації права

призначення на посаду державної служби. Рішенням Комісії або конкурсної комісії визначаються кандидатури на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (не більше 5 осіб на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу. Відповідно кінцевими результатами конкурсу є визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців – у разі проведення кількох конкурсів одночасно) конкурсу серед не більш 5 осіб на одну посаду, запропонованих Комісією або конкурсною комісією. Саме у цьому полягає суттєва відмінність новітнього законодавчого положення чинного Закону положення від його попередньої редакції, відповідно до якої переможця конкурсу визначала саме Комісія або конкурсна комісія. Таким чином, суб'єкт призначення або керівник державної служби із запропонованих не менше п'яти кандидатів на одну посаду визначає переможця конкурсу.

2. Контракт про проходження державної служби (у разі укладення) – це вольовий двосторонній акт (угода), якого спрямовано на встановлення трудових прав та обов'язків двох суб'єктів. Варто акцентувати увагу на тому, що інститут контракту про проходження державної служби є новим як для державної адміністративної служби, так і для державної служби у цілому. Чинний Закон було доповнено ст. 31¹ «Контракт про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби». Більш конкретизовано зміст, процедура укладення, зміни та розірвання контракту про проходження державної служби регламентовано Постановою КМУ «Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби» від 17.06.2020 р [149].

Метою впровадження контрактної форми проходження державної служби є: по-перше, підвищення ефективності управління персоналом в державних органах; по-друге, оперативність виконання завдань і функцій таких органів та/або їх структурних підрозділів, що мають тимчасовий характер. Як уявляється, контракт щодо проходження державної служби має не загальний

характер, який відіграє роль для всієї державної служби, а цільовий, тобто такий, що має значення тільки при виконанні завдань і функцій державних органів, що мають тимчасовий або одноразовий характер.

Важливо зазначити, що укладення контракту здійснюється з дотриманням таких принципів, як: законність (тільки у випадках, передбачених чинним Законом з дотриманням встановленої процедури), ефективність (укладається для забезпечення ефективного прийняття рішень з управління персоналом у державних органах), прозорість (особи, якими укладається контракт про проходження державної служби, проходять конкурс, якщо інше не передбачено Законом), доброчесність та повага до гідності особи (ці принципи відповідають аналогічним принципам державної служби).

Контрактна форма проходження державної служби характеризується певними специфічними ознаками, які, у переважній більшості, відрізняють таке проходження від загальноприйнятого проходження державної служби:

призначення особи здійснюється на підставі конкурсу (на загальних підставах) або переведення. Водночас, у період запровадження карантину, є можливими певні зміни щодо етапів перевірки професійної компетентності кандидатів на посаду державної служби. Так, можуть бути відсутніми класичні етапи оцінювання професійних знань, вмінь та навичок кандидатів (лідерство, стратегічне бачення, управління змінами тощо), не проводитиметься тестування і не вирішуватимуться ситуативні завдання;

проходження служби на строковій основі – до 3 років. Однак, за умов належного виконання усіх умов контракту його може бути продовжено на той самий строк шляхом підписання сторонами відповідних змін до контракту;

завдання, що виокремлюються у контракті, є заздалегідь визначеними, досяжними, із чітким визначенням їх строків виконання, тобто такі завдання не можуть бути типовими та повторюваними;

можливість визначення умов режиму праці, зокрема виконання державним службовцем роботи може здійснюватися дистанційно (поза межами адміністративної будівлі органу державної влади), у т.ч. з можливістю

віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. При дистанційному режимі виконання завдань сторони можуть визначити періоди часу, в які особа зобов'язана бути присутньою у приміщенні державного органу (на робочому місці);

можуть передбачатися додаткові істотні умови та додаткові підстави припинення контракту, окрім тих, яких передбачено чинним Законом.

Учасниками процедури укладення контракту є: державний орган в особі суб'єкта призначення або керівника державної служби та переможець конкурсу на зайняття посади державної служби, які є сторонами контракту; служба управління персоналом (здійснює організаційно-методичне забезпечення процедури укладання контракту).

Важливим є питання щодо змісту контракту, відповідно до якого, особа зобов'язується виконувати завдання, а державний орган зобов'язується виплачувати їй заробітну плату згідно з чинним Законом. У контракті зазначаються:

1) предмет контракту: завдання, які визначаються відповідно до повноважень, визначених посадовою інструкцією. Завдання містять ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, які повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано діяльність особи. Ключові показники мають вимірюватися у кількісному та/або якісному вираженні і мати чіткі строки виконання;

2) права та обов'язки сторін: зокрема особа зобов'язана виконувати завдання, визначені контрактом, особисто. Контрактом визначаються окремі етапи виконання завдання, про виконання яких особа звітує у спосіб і в строки, визначені контрактом. Терміни виконання завдань та окремі етапи їх виконання особою визначаються з розрахунку тривалості робочого часу 40 годин на тиждень. При цьому також враховується час надання особі в установленому порядку відпусток, на які вона набула право відповідно до чинного Закону. Встановлені контрактом терміни завершення окремих етапів виконання завдань продовжується на відповідну кількість днів, протягом яких особа фактично не

виконувала посадові обов'язки у зв'язку з тимчасовою відсутністю, але за нею зберігалася посада державної служби відповідно до чинного Закону;

3) строк дії контракту: строк дії контракту обумовлюється строком завершення виконання завдання (завдань). Строк дії контракту обчислюється роками або місяцями. Дія контракту припиняється у разі визначення строку: а) роками – у відповідні місяць та число останнього року строку; б) місяцями – у відповідне число останнього місяця строку [22];

4) істотні умови: а) місце роботи і посада державної служби; б) спеціальні вимоги до осіб, які претендують на посаду державної служби; в) дата набрання чинності та строк дії контракту; г) права та обов'язки сторін; д) завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки їх виконання; ж) режим праці та відпочинку; з) умови оплати праці; і) відповідальність сторін: у разі невиконання або неналежного виконання обов'язків, передбачених чинним Законом та контрактом, його сторони несуть відповідальність згідно із чинним законодавством України. Особа, з якою укладено контракт, несе дисциплінарну та матеріальну відповідальність, встановлену чинним Законом; ї) вирішення спорів: спори вирішуються у порядку, визначеному законодавством України; к) підстави зміни умов, припинення дії та розірвання контракту;

5) додаткові умови: за взаємною домовленістю сторони можуть визначити додаткові умови контракту про проходження державної служби. Додатковими умовами контракту можуть бути: а) встановлення випробування для особи з метою визначення її відповідності займаній посаді із зазначенням його строку; б) направлення особи у службові відрядження; в) умови професійного розвитку особи; г) надання службового транспорту та умов його експлуатації; д) заборона для особи передавати та поширювати відомості, інформацію, документи, програмне забезпечення тощо, які стали їй відомими, були нею створені або особа брала участь у їх створенні у процесі виконання посадових обов'язків та умов контракту. У разі встановлення такої заборони,

умови контракту мають містити строк її дії та відповідальність за її порушення особою;

б) до контракту додається Графік виконання завдань, який є невід'ємною частиною контракту [149].

Рішення про віднесення посади державної служби до посад, призначення на які здійснюється з укладанням контракту про проходження державної служби, приймається суб'єктом призначення або керівником державної служби до проведення конкурсу.

Забезпечення права державного службовця на державну службу за умови проходження служби за контрактом здійснюється за допомогою системи гарантій, до яких варто віднести такі: 1) в оголошенні про проведення конкурсу на посади державної служби, призначення на які здійснюється з укладанням контракту про проходження державної служби, обов'язково наводиться інформація про істотні умови контракту, які не можуть змінюватися у подальшому щодо конкретної особи, яка проходила конкурс; б) при укладанні контракту про проходження державної служби не допускається звуження обсягу прав державного службовця, визначених цим Законом.

Окрім вищенаведеного, ст. 31¹ передбачає формально-технічні вимоги щодо укладення контракту: а) він укладається у письмовій формі у 2 примірниках, які мають однакову юридичну силу; б) один примірник контракту передається державному службовцеві разом із копією акта про призначення на посаду, другий зберігається в особовій справі державного службовця [22].

3. Присяга державного службовця. У лексичному значенні під поняттям «присяга» слід розуміти: а) урочисту обіцянку дотримуватися взятих на себе зобов'язань, клятва вірності якій-небудь справі; б) офіційна обіцянка, яка підтверджується шляхом згадування чогось дорогого, священного для того, хто обіцяє; в) запевнення у правдивості сказаного. Цікавим є звернення до тлумачення змісту присяги у правозастосовній практиці. Так, у Постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду

від 04.04.2018 р. № 826/6646/16, Присяга державного службовця визначається як одностороннє, індивідуальне, публічно-правового характеру конституційне зобов'язання державного службовця. Акцентується увага на тому, що з тексту Присяги вбачається, що в основі поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких утворює факт порушення такої Присяги. Тому, складаючи Присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання [74].

Зазначені підходи до визначення змісту такої правової категорії як «присяга», свідчать про різне розуміння як сутності присяги, так і тих наслідків, які пов'язані з її складанням. У зв'язку із цим постає закономірне питання: присяга – це тільки урочиста обіцянка дотримуватися певних зобов'язань, чи це – конкретна клятва (зобов'язання) – акт, який породжує юридичні факти? У тому разі, якщо чинне законодавство не пов'язує настання певного правового статусу особи із складанням присяги, вона відіграє роль тільки урочистої обіцянки, а в разі, якщо такий статус набувається тільки за умови складання присяги – вона являє собою зобов'язання, яке породжує певні юридичні факти (присяга працівника прокуратури, військова присяга, присяга працівника органів внутрішніх справ тощо).

Порівняльний аналіз текстів Присяги державного службовця, передбачений Законом–1993 і чинним Законом, свідчить про певні відмінності між ними, які, насамперед, стосуються переліку тих обов'язків, які покладають на себе службовці, складаючи Присягу. Так, новітніми є такі положення у тексті нової Присяги: а) поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави; б) сумлінно виконувати свої службові обов'язки.

Важливо звернути увагу на те, що в тексті Присяги відображається конституційне положення про те, що єдиним джерелом влади є народ України і саме йому адресовано Присягу, яку складає державний службовець: «... вступаю на військову службу і урочисто клянусь народу України завжди бути

вірним і відданим йому ...» [77], «Вступаючи на митну службу, урочисто зобов'язуюсь бути відданим Українському народу, справі української державності ...» [32], «... вступаючи на службу до Державної кримінально-виконавчої служби України, клянуся завжди залишатися відданим Українському народові ...» [78], «... вступаючи на службу до Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, присягаю завжди залишатися відданим Українському народові ...» [79]. Таким чином, вірне служіння (відданість) народові України є визначальним положенням будь-якої Присяги в Україні.

З огляду на часткову тотожність змісту тексту присяги різних державних службовців, варто акцентувати увагу на тому, що правозастосовна практика свідчить, що особа, яка займає посаду державної адміністративної служби, повинна обов'язково складати Присягу, яка передбачена чинним Законом. Оскільки складення особою присяги працівника, як приклад, спеціалізованої державної служби, автоматично не поширює на неї обов'язок дотримання присяги державного адміністративного службовця. Цікавим видається аналіз судової практики щодо вирішення питань зазначеного змісту. Так, колегія судів Київського апеляційного адміністративного суду дійшла висновку щодо того, що позивача – Голову Державної служби України з надзвичайних ситуацій, який у минулому займав посаду в органах внутрішніх справ та відповідно складав присягу за минулим місцем роботи, було необґрунтовано звільнено за порушення Присяги державного службовця, яка ним не складалася, тобто при порушенні присяги працівника ОВС України не може бути застосований п. 6 ст. 30 чинного Закону, який визначає правові наслідки порушення присяги виключно державного службовця. Складення особою присяги працівника органів внутрішніх справи автоматично не поширює на неї обов'язок дотримання присяги державного службовця, що передбачена іншим нормативним актом [80].

Важливо звернути увагу на те, що особа, яка визначена переможцем конкурсу та, у разі проведення спеціальної перевірки, її успішно пройшла,

набуває статусу державного службовця лише з дня складення Присяги. Відповідно до ст. 36 чинного Закону встановлюється особлива процедура проголошення тексту Присяги, яка передбачає дотримання наступних сутнісних моментів: а) Присяга складається у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому призначено особу та представників служби управління персоналом відповідного державного органу та керівника державної служби; б) виголошення Присяги особою, повинне мати характер урочистості, для того, щоб акцентувати увагу на особливому статусі державного службовця і його відповідальності за цей статус; в) після проголошення Присяги особа зобов'язана підписати текст і зазначити дату її складення, що є складовою особою справи державного службовця. Про складення присяги робиться запис у трудовій книжці державного службовця.

Правовими наслідками відмови особи від складення Присяги державного службовця є: 1) позбавлення особи права щодо зайняття посади за якою проводився конкурс. Отже, особа вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби; 2) скасування акта про призначення особи на посаду державної служби; 3) застосування права суб'єктом призначення на повторне визначення переможця конкурсу.

Звернення до зарубіжного досвіду країн Західної Європи свідчить про те, що складання присяги публічного службовця є характерним для переважної більшості цих країн з певними особливостями її прийняття. Параграф 58 Федерального закону Німеччини «Про статус чиновників» передбачає, що чиновник повинен скласти присягу «Я присягаю дотримуватись Основного закону Федеративної Республіки Німеччина і всіх діючих в Федеративній Республіці законів і сумлінно виконувати свої службові обов'язки, і допоможе мені Бог». Присяга може бути складена і без слів «допоможе мені Бог». При цьому, якщо закон дозволяє членам відповідної релігійної громади замість слів «я присягаю» використовувати інші форми запевнення, то чиновник, який є членом такої релігійної громади, може проголосити таку формулу запевнення. У випадках прийняття на публічну службу громадянина країн-членів

Європейського Співтовариства (п. 1 § 7) така особа може відмовитися від складання присяги і, водночас, вона повинна урочисто пообіцяти сумлінно виконувати свої службові обов'язки [75, с. 225-266]. У такому ж контексті передбачена присяга службовця цивільної служби Польщі. Стаття 39 Закону Польщі «Про цивільну службу» визначає, що службовець цивільної служби складає урочисту присягу такого змісту: «Присягаю служити Польській Державі, дотримуватися Конституції Республіки Польща, сумлінно і неупереджено виконувати обов'язки службовця цивільної служби згідно з найкращими знанням і волею». При цьому, до змісту присяги службовець може додати слова «І допоможи мені, Боже» [75, с. 388-427].

У більшості країн службовець складає присягу перед державою. Відповідно до § 34 Закону Чехії «Про службу державних службовців ... » призначена на посаду особа складає присягу такого змісту: «Я свідомо присягаю своєю честю, що при виконанні я буду дотримуватися конституційних законів та інших законів і правових положень Чеської Республіки, міжнародних договорів, ратифікованих Чеською Республікою, і службових правил, а також розпоряджень мого керівника, виданих відповідно до закону. Я також буду виконувати свої обов'язки належним чином, неупереджено та сумлінно і не буду зловживати посадою державного службовця». Службова присяга вважається складеною, якщо після прочитання присяги особа заявляє: «так присягаю» і підписує реєстр складених службових присяг. Стаття 13 Закону Латвії «Про державну цивільну службу» закріпила такий текст присяги: «Присягаю бути чесним та справедливим, відданим Республіці Латвія, виконувати свої обов'язки згідно з Конституцією Республіки Латвія, міжнародними договорами, законами та урядовими рішеннями, служити загальним інтересам суспільства, щоб забезпечити законне, ефективне та відкрите функціонування публічної адміністрації» [81].

4. Обмеження при призначенні на посаду являє собою встановлену чинним Законом заборону: обмеження спільної роботи близьких осіб, що більш детально регламентується Законом України «Про запобігання корупції». Зміст

визначеної заборони полягає в неможливості призначення на посаду державної служби особи, яка буде працювати у прямому підпорядкуванні близької особи або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

Для вірного трактування відносин прямого підпорядкування необхідно враховувати, що: а) пряме підпорядкування має місце за наявності відносин прямої організаційно-правової залежності службовця від безпосереднього керівника; якщо залежність є, і водночас вона є непрямою, то обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не застосовується (як приклад, не є прямим керівником для працівника господарського відділу – керівник служби управління персоналом); б) до форм прямої залежності можна віднести: вирішення питань щодо вступу на державну службу, припинення державно-службових відносин, застосування заходів заохочення, примусу (матеріальної та/або дисциплінарної відповідальності) тощо; в) наявність повноважень щодо здійснення координації дій конкретного службовця, фактично є опосередкованою формою відносин прямого підпорядкування.

Окрім цього, важливим для розуміння цього обмеження є трактування поняття «близькі особи», які визнаються такими у разі наявності однієї із двох підстав: по-перше, наявними є такі три умови, як: сумісне проживання; пов'язаність спільним побутом; наявність взаємних прав та обов'язків сімейного характеру; по-друге, належать до однієї з категорій перерахованих: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням [23].

Для дотримання обмежень щодо спільної роботи у прямому підпорядкуванні близьких осіб, важливим є дотримання таких правил: 1) для кандидатів на зайняття посади державної служби – встановлюється необхідність повідомлення керівника державного органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб; 2) для

державних службовців, у разі виникнення обставин, якими порушуються обмеження щодо спільної роботи близьких осіб – у п'ятнадцятиденний строк вжити заходів щодо усунення таких обставин.

До правових наслідків не вжиття заходів щодо усунення відповідних обмежень є такі: переведення державного службовця за його згодою на іншу посаду, яка виключає пряме підпорядкування близьких осіб; звільнення (якщо переведення не є можливим). Із двох державних службовців, що є близькими особами, за загальним правилом звільняється той, хто перебуває у підпорядкуванні.

5. Процедура призначення на посаду державної служби передбачає можливість зайняття посади лише переможцем конкурсу. Водночас, важливим аспектом призначення є те, що навіть особа, яка успішно пройшла усі етапи тестування та перевірки рівня її професійної компетентності не має 100-відсоткових гарантій щодо призначення на посаду державної служби, зокрема це стосується категорії посад, щодо яких необхідним є проведення спеціальної перевірки. У зв'язку із зазначеним, акт про призначення на посаду приймається суб'єктом призначення та/або керівником за наявності сукупності таких обставин:

після проведення суб'єктом призначення співбесіди з кандидатами, яких було визначено конкурсною комісією, як рекомендованих до зайняття посади, та відповідно визначення серед них переможця;

у разі передбачення контрактної форми проходження державної служби – підписання з особою контракту;

дотримання строків прийняття рішення щодо призначення на посаду – не пізніше п'яти календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки.

Суб'єкт відповідальний за прийняття рішення щодо призначення на посаду, визначається у залежності від категорії посади державної служби, на яку здійснювався добір. Так, на посаду державної служби категорії «А» – це суб'єкт призначення; категорії «Б» – особи, які здійснюють повноваження

керівників державної служби в державних органах або суб'єкт призначення, визначений законом; категорій «Б» і «В» – керівник державної служби.

Таким чином, право на призначення на посаду державної служби – це законодавчо визначена можливість громадянина України на проходження процедури допуску до конкретної посади державної служби з урахуванням установлених вимог та правообмежень.

3.4. Право на проходження державної адміністративної служби

Важливим структурним компонентом правового інституту державної служби є проходження державної служби, під час якого, власне, забезпечуються виконання основних завдань і функцій держави, реалізація публічного інтересу, надання адміністративних послуг, зростають її авторитет, стабільність та престижність. Право на проходження державної служби є логічним продовженням попередніх прав і характеризується значним обсягом елементного складу. Як видається, це право становлять: можливості, вимоги, обмеження, заборони.

2.4.1. Можливості державного службовця під час проходження державної служби. Перш ніж перейти до характеристики можливостей державного службовця під час проходження державної служби як елемента права на проходження державної служби, слід зазначити, що «проходження державної служби» є центральним інститутом державної служби і, власне, є самою державною службою у суб'єктивному розумінні. На відміну від інших питань державної служби, це питання не оминалося увагою науковців (Л.Р. Біла-Тіунова [2], Ю.П. Битяк [3], М.І. Іншин [4], С.В. Ківалов [5; 6], В.Я. Малиновський [7], О.П. Рябченко [9], А.В. Петришин [10] та ін.), які за різних часів, за різної редакції Закону «Про державну службу» досліджували різні аспекти цього інституту. Серед дисертаційних робіт вчених – провідних спеціалістів із проблематики напрямку дослідження, заслуговує на увагу дисертаційна робота О.С. Продаєвича «Проходження державної служби в

Україні: організаційно-правовий аспект» [11], в якій автор уперше визначив службові процедури як процесуальні засади проходження державної служби в Україні та виокремив такі їх види: по-перше, конкурсна, щодо обрання та призначення на державну службу; по-друге, атестаційна, щодо здійснення оцінки діяльності державних службовців, присвоєння рангів; по-третє, щодо службового розслідування; здійснив кореляцію термінів «проходження державної служби» і «просування по державній службі»; охарактеризував етапи службової кар'єри. Слід також приділити увагу дисертаційній роботі Л.Р. Білої-Тіунової «Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання» [2, с. 234-250], в якій: уперше здійснено визначення поняття «службова кар'єра» та здійснено розмежування із поняттям «проходження державної служби»; виокремлено та охарактеризовано ознаки, принципи, аспекти і види службової кар'єри; визначено систему законодавства про службову кар'єру, з'ясовано сутність режиму службової кар'єри.

Враховуючи, що напрацювання цих науковців є значним внеском у розвиток теорії державної служби та є суттєвим методологічним підґрунтям для подальших наукових доробок з урахуванням змін законодавства про державну службу, значної уваги буде приділено питанню саме права на проходження державної служби.

Проходження державної служби є, насамперед, сферою реалізації державним службовцем своїх можливостей на: присвоєння рангів у межах визначених категорій посад, здійснення просування по державній службі, застосування заходів заохочення, оплати праці, надання відпусток, соціально-побутове забезпечення і належні умови праці.

Саме ранг є певним зв'язком між державним службовцем і державою протягом усієї його професійної діяльності. Ранг – це спеціальне звання, яке дає право його власникові – державному службовцеві – займати певні посади державної служби. На відміну від категорій, які чітко визначаються щодо посад державної служби, ранги присвоюються державним службовцям. Правовою

основою присвоєння рангів для службовців адміністративної державної служби є чинний Закон і Порядок присвоєння рангів державних службовців [87].

Відповідно до чинного Закону присвоюються такі ранги: 1) державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – 1, 2, 3 ранги; 2) державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранги; 3) державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранги [22]. Уперше ранг присвоюється одночасно з призначенням на посаду державної служби (найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад: 3 – категорія «А»; 5 – категорія «Б»; 9 – категорія «В»), а у випадку проходження випробування – після його закінчення. Водночас, особа, яка вже має ранг, якого було присвоєно за попереднім місцем служби, під час проходження випробування має право на одержання надбавки за ранг.

Присвоєння чергового рангу державному службовцю у межах відповідної категорії посад здійснюється з урахуванням нормативно визначених строків, зокрема: 1) у порядку загального присвоєння – через кожні три роки службової діяльності з урахуванням результатів оцінювання діяльності державного службовця; 2) дострокове присвоєння – не раніше ніж через рік з моменту присвоєння попереднього рангу.

Юридичною підставою достроково присвоєння чергового рангу державному службовцеві є наявність обґрунтованого подання безпосереднього керівника, яке подається суб'єктові призначення. У разі, якщо суб'єкт призначення є безпосереднім керівником державного службовця, рішення про присвоєння достроково чергового рангу державного службовця приймається таким керівником за обґрунтованим поданням служби управління персоналом державного органу, в якому працює відповідний державний службовець. Подання щодо дострокового присвоєння рангу повинно містити таку інформацію, як: 1) дата присвоєння попереднього рангу, номер і дата відповідного рішення – у разі присвоєння державному службовцю чергового рангу в межах відповідної категорії посад державної служби; 2) завдання,

виконані державним службовцем, що мають важливе значення для розвитку держави або регіону чи особливі досягнення – у разі присвоєння державному службовцеві достроково чергового рангу в межах відповідної категорії за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань. Разом з поданням подаються такі документи: біографічна довідка; копія першої сторінки та сторінок трудової книжки із записами про призначення на посаду та присвоєння попереднього рангу [87].

Важливо зазначити, що черговий ранг не присвоюється державному службовцеві протягом строку застосування дисциплінарного стягнення. Окрім зазначеного, державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду. При цьому у чинному Законі не передбачаються підстави для такого позбавлення рангу. Видається, що у цьому разі слід звернутися до ст. 54 КК, яка передбачає, що засуджена за тяжкий чи особливо тяжкий злочин особа, яка має військове, спеціальне звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас, може бути позбавлена за вироком суду цього звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу.

Просування по державній службі. Просування по службі є ключовим моментом проходження державної служби. Воно здійснюється шляхом: а) зайняття більш високої посади; б) присвоєння державному службовцеві більш високого рангу. Таким чином можна виокремити: а) просування за посадами; б) просування за рангами. Частина 1 ст. 40 «Просування державного службовця по службі» передбачає просування за посадами і визначає три його умови: 1) з урахуванням професійної компетентності; 2) шляхом зайняття вищої посади, тобто мається на увазі вищої посади за ту, яку займає державний службовець. При цьому важливо зазначити, що ця вища посада може бути у тому ж самому державному органі, або в іншому державному органі; 3) за результатами конкурсу. Важливим є з'ясування того факту, що у державного службовця є право на просування по службі з урахуванням рівня професійної компетентності; сумлінного виконання своїх службових обов'язків тощо, однак немає жодних правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право

державного службовця, тобто він не має права вимагати просування по службі, оскільки призначення на посаду належить до компетенції державного органу або посадової особи.

Основним принципом вирішення питання щодо просування по службі є: державний інтерес до оптимального заміщення посад державних службовців повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, який бажає просунення по службі. При цьому на державний орган покладається обов'язок, враховуючи його професійні якості, не перешкоджати йому у просуванні по державній службі у межах державно-службових та фінансових можливостей державного органу.

Слід акцентувати увагу на тому, що відповідно до ч. 2 ст. 40 чинного Закону просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [22]. Таким чином чинний Закон передбачив тільки одну підставу обмеження просування державного службовця по службі. При цьому слід мати на увазі, що це положення не кореспондується із ч. 6 ст. 39 цього Закону, відповідно до якої «протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом 6 місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. Такі періоди не зараховуються до строку, зазначеного в абзаці першому цієї частини». Таким чином, як уявляється, державному службовцеві має бути встановлено обмеження щодо просування по службі і протягом 6 місяців з дня отримання ним негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності. Окрім цього, виникає також запитання щодо просування по службі державного службовця під час: а) проведення службового розслідування; б) порушення адміністративної справи за корупційне правопорушення; в) порушення кримінальної справи.

Заохочення. Особливістю інституту заохочення державних службовців є те, що переважну більшість нормативних положень передбачено не чинним Законом, а іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

При цьому слід зазначити, що важливе місце серед законів належить міжнародним актам, ратифікованим ВРУ, положення яких стосуються регулювання сфери заохочень державних службовців [88].

Чинний Закон не містить легальної дефініції поняття «заохочення», відсутня вона і в КЗпП. Звернення до доктринальних тлумачень цього поняття надає підстави зазначити, що заохочення – це стимулювання діяльності суб'єктів правовідносин, спрямоване на підтримку їхніх суспільно-корисних дій, у результаті застосування якого забезпечується реалізація взаємного інтересу особи, суспільства і держави.

Важливо зазначити, що заохочення характеризується такими ознаками: фактичною підставою його виникнення є заслуга як своєрідний якісний показник, відповідно до якого здійснюється оцінка результатів правомірної поведінки суб'єкта; добровільність, яка припускає, що закріплений спосіб заохочення породжує у суб'єкта бажання поводитися відповідним чином, враховуючи власне волевиявлення; легальність (юридична оформленість) схвалення, властива правовим заохоченням, яка означає виникнення позитивних юридичних наслідків у зв'язку з виконанням вимог, зазначених у заохочувальній правовій нормі; наявність позитивного стимулюючого характеру діяльності; взаємовигідність для суспільства, держави і суб'єкта, щодо якого застосовується заохочення [91, с. 6-14].

Підставою прийняття рішення щодо застосування заходів заохочення є бездоганна та ефективна державна служба. Стосовно поняття «бездоганна державна служба» слід зазначити, що це службова діяльність, до якої немає зауважень з боку як безпосереднього керівника, так і керівника державної служби. Інакше кажучи, це служба «без доган», тобто без дисциплінарних стягнень. Поняття «ефективна державна служба» безпосередньо впливає з принципу ефективності державної служби і означає результативне та раціональне (найоптимальніше) виконання державним службовцем посадових обов'язків.

Щодо поняття «особливі заслуги» слід зазначити, що його визначення в законодавстві про державну службу не надається, однак його зміст тлумачиться через такі оціночні критерії, як: визначні трудові досягнення; видатні заслуги, особисті мужність і героїзм, передбачені Законом «Про державні нагороди» [92].

На підставі аналізу чинного законодавства, видається за можливе виокремити такі види заохочень державних службовців:

оголошення подяки. Подякою відзначаються працівники міністерств, інших ЦОВВ, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, військовослужбовці та працівники військових формувань, особи рядового і начальницького складу, працівники державних правоохоронних органів;

нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу – встановлюються з метою відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків працівників ЦОВВ, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, військовослужбовців та працівників військових формувань, осіб рядового і начальницького складу, працівників державних правоохоронних органів, а також інших осіб, визначених Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки [93]. До відомчих відзнак належать подяка, грамота, почесна грамота, якими відзначаються працівники міністерств, ЦОВВ, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, військовослужбовці та працівники військових формувань, особи рядового і начальницького складу, працівники державних правоохоронних органів. Відзначення відомчою відзнакою провадиться наказом керівника відповідного ЦОВВ щодо працівників цього органу виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, що входять до сфери його управління;

дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному чинним Законом;

нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка) [94]. Вітальний лист та подяка Прем'єр-міністра України є заохочувальними відзнаками, які запроваджуються для привітання, а також для оголошення подяки працівникам та трудовим колективам за значні досягнення у відповідній галузі чи сфері діяльності, зразкове виконання службових обов'язків, пов'язаних з реалізацією державної політики. Подання про привітання, оголошення подяки вноситься до КМУ ЦОВВ, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською МДА, ОМС. У поданні зазначаються заслуги працівника (трудового колективу), що стали підставою для порушення клопотання. У разі внесення пропозиції щодо оголошення працівникові подяки також подається біографічна довідка.

відзначення державними нагородами. Державні нагороди є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвиткові економіки, науки, культури, соціальної сфери, при захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Вони визначаються виключно законами України. У свою чергу, законодавство про державні нагороди становлять Конституція України, названий Закон та укази Президента України, що видаються відповідно до Закону.

Важливо акцентувати увагу на тому, що заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення. Це положення не передбачає, протягом якого саме строку заохочення не застосовується до державного службовця. При визначенні такого строку слід мати на увазі, що: а) за загальним правилом, максимальний строк дії дисциплінарного стягнення – один рік; б) дисциплінарне стягнення може бути знято до закінчення року, але не раніше ніж через шість місяців.

Оплата праці. Здійснюючи свою службову діяльність, державний службовець має право на оплату праці. Іншими словами, державний службовець здійснює свою діяльність з метою одержання оплати праці. Отже, оплата праці є основною його винагородою і вона повинна забезпечувати

достатній рівень матеріальних умов для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Саме держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи. Це положення відповідає міжнародним стандартам щодо належного соціального забезпечення людини [18; 21; 95].

Перш ніж охарактеризувати особливості оплати праці державних адміністративних службовців, слід звернути увагу на використання у чинному Законі термінів «оплата праці» і «заробітна плата». При цьому, ані чинний Закон, ані КЗпП не передбачають їхнього визначення та співвідношення. Водночас, Закон України «Про оплату праці» [97] визначає, що заробітна плата – це «винагорода, обчислена, як правило, у грошовому вираженні, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу». При цьому варто зазначити, що практично аналогічне визначення терміна «заробітна плата» передбачено у Конвенції про захист заробітної плати: «заробітна плата означає, незалежно від назви й методу обчислення, будь-яку винагороду або заробіток, які можуть бути обчислені в грошах, і встановлені угодою або національним законодавством, що їх роботодавець повинен заплатити, на підставі письмового або усного договору про наймання послуг, працівникові за працю, яку виконано, чи має бути виконано, або за послуги, котрі надано, чи має бути надано» [98]. Натомість, визначення терміна «оплата праці» у чинному законодавстві не передбачено. Звернення до доктринального тлумачення цього терміна свідчить про те, що оплата праці – це будь-який заробіток, обчислений, як правило, у грошовому вираженні, що його за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану роботу або надані послуги. Видається, що ці терміни за своєю сутністю є однаковими і можуть використовуватися як синоніми. Це підтверджується і Рішенням КСУ, відповідно до абз. 3 пп. 2.1 п. 2 якого

«поняття «заробітна плата» і «оплата праці», які використано у законах, що регулюють трудові правовідносини, є рівнозначними в аспекті наявності у сторін, які перебувають у трудових відносинах, прав і обов'язків щодо оплати праці, умов їх реалізації та наслідків, що мають настати у разі невиконання цих обов'язків» [98].

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

Отже, структура заробітної плати державного службовця є доволі поліструктурною і складається з таких елементів: 1) посадовий оклад – фіксований щомісячний розмір оплати праці, основою якого є мінімальна тарифна ставка та не враховуються компенсаційні, стимулюючі та соціальні виплати. Диференціація розміру заробітної плати державних службовців забезпечується через диференціацію розмірів посадових окладів з урахуванням таких аспектів: а) рівень складності роботи, що виконується; б) професійна компетентність службовця; 2) надбавки (додаткові виплати працівникам, що нараховуються поряд із посадовим окладом та належать до системи оплати праці у цілому) – для державних службовців на теперішній час передбачено надбавку за вислугу років та за ранг; 4) премії (у разі встановлення) – заохочення, що виражене у грошовій формі: а) у разі отримання відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця; б) місячна або квартальна премія, що може нараховуватися з урахуванням особистого внеску державного службовця в загальний результат

роботи державного органу та/або за якісне виконання умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 5) виплати – винагорода за виконання додаткового навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця або за вакантною посадою державної служби; 6) компенсація за роботу, що передбачає доступ до державної таємниці; 7) стимулюючі виплати (надбавки) за: а) інтенсивність праці; б) виконання особливо важливої роботи.

Відпустки (тобто нормативно встановлена кількість календарних днів безперервного відпочинку від роботи). Державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати. Основні положення цієї статті впливають із ст. 45 Конституції України, відповідно до якої кожен, хто працює, має право на відпочинок і це право забезпечується наданням щорічної оплачуваної відпустки. Порядок надання щорічної оплачуваної відпустки регулюється КЗпП і Законом «Про відпустки» [100]. За кожен рік державної служби після досягнення 5-річного стажу державної служби державному службовцеві надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів [22]. Державному службовцеві, який відповідно до ст. 35 Закону–1993 за стаж державної служби: а) 12 років – набув право на отримання додаткової відпустки тривалістю 9 календарних днів, додатковий день надається після наступних 2 років державної служби; б) 13 років – набув право на отримання додаткової відпустки тривалістю 11 календарних днів, додатковий день надається після наступних 3 років державної служби; в) 14 років – набув право на отримання додаткової відпустки тривалістю 13 календарних днів, додатковий день надається після наступних 4 років державної служби. Важливо акцентувати увагу на тому, що забороняється ненадання додаткових відпусток повної тривалості протягом двох років підряд. Іншими видами додаткових відпусток, які можуть надаватися державному службовцеві, є такі: відпустка у зв'язку з

навчанням, творча відпустка, соціальні відпустки, відпустка окремим категоріям громадян та постраждалим учасникам Революції Гідності, відпустка без здророження заробітної плати.

Соціально-побутове забезпечення. Проходячи державну службу, державний службовець має право на відповідне соціально-побутове забезпечення, яке є одним із важливих чинників створення державним службовцям належних умов для виконання ними своїх посадових обов'язків. Насамперед, йдеться про надання йому службового майна або матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань.

Положення чинного Закону (ст. 54) суттєво відрізняються від ст. 36 Закону–1993, яка передбачала забезпечення державного службовця: а) житлом у встановленому порядку з державного фонду, або б) надання безвідсоткового кредиту на строк до 20 років на індивідуальне і кооперативне житлове будівництво або придбання квартир або індивідуальних жилих будинків. Важливо зазначити, що протягом усього періоду дії Закону–1993 ця стаття була тільки декларативною, оскільки її дія припинялася кожного року через відсутність фінансування з державного бюджету.

Важливо звернути увагу на те, що державному службовцеві, який потребує поліпшення житлових умов, може надаватися тільки службове житло у порядку, визначеному КМУ. Службове житло – це жиле приміщення державної або комунальної форми власності, призначене для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їхньої діяльності мають проживати за місцем роботи або поблизу від нього.

Забезпечення державного службовця службовим житлом здійснюються суб'єктом призначення. При цьому, службове житло надається державному службовцеві: 1) якщо місце проживання його зареєстровано в іншому населеному пункті, ніж той, в якому розташовано його місце роботи; 2) незалежно від того, чи перебуває державний службовець на обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, без додержання черговості та врахування пільг, установлених для забезпечення громадян житлом; 3) у межах

населеного пункту, в якому працює державний службовець; 4) у межах 13,65 кв. м. жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею у відповідному населеному пункті, встановленого рішенням виконавчого органу місцевого самоврядування за місцезнаходженням приміщення.

Матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань надається державному службовцеві: а) один раз на рік; б) у розмірі середньомісячної заробітної плати; в) на підставі особистої заяви. Державним службовцям, переведеним з одного державного органу в інший, матеріальна допомога надається за умови, що вони не отримували її за попереднім місцем роботи у році, в якому їх було переведено. Рішення про надання матеріальної допомоги приймається: а) керівником державної служби в державному органі у межах затвердженого фонду оплати праці – щодо державного службовця; б) керівником відповідного державного органу за погодженням з відповідним органом вищого рівня (у разі наявності такого органу) – щодо керівника державної служби у державному органі та його заступників; в) керівником апарату відповідної місцевої державної адміністрації за погодженням з головою відповідної місцевої державної адміністрації – щодо керівника апарату місцевої державної адміністрації та його заступників; г) керівником відповідного структурного підрозділу із статусом юридичної особи публічного права місцевої державної адміністрації за погодженням з головою відповідної місцевої державної адміністрації – щодо керівника структурного підрозділу із статусом юридичної особи публічного права місцевої державної адміністрації та його заступників.

Звернення до зарубіжного законодавства свідчить про кардинально відмінний підхід щодо вирішення питань житла, комунальних послуг, медичного обслуговування публічних службовців. Йдеться, насамперед, про встановлення для публічних службовців відповідної заробітної плати, яка має забезпечити їх достойне життя і покривати втрати на власне соціально-побутове забезпечення, у т.ч. й на житло. Щодо останнього слід зазначити, що

про службове житло або виплати на нього йдеться тільки у випадках переміщення або переведення публічного службовця на роботу в іншу місцевість. Так, у Франції в таких випадках здійснюється доплата за найм житла [75, с. 231]. Щодо медичного обслуговування варто наголосити, що створення спеціальних відомчих закладів медичного обслуговування публічних службовців не має аналогів у світовій практиці і є характерним тільки для країн колишнього Радянського Союзу.

Належні умови праці. Державний службовець під час проходження державної служби має право на створення керівником державного органу та/або суб'єктом призначення належних умов для виконання посадових обов'язків. Це положення впливає із: ст. 43 Конституції України, яка закріплює право людини і громадянина на належні безпечні і здорові умови праці, не допускаючи із цього правила будь-яких винятків; ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, якою визначається право кожного на умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; п. 3 ст. 1 і ст. 3 Європейської соціальної хартії (переглянутої), якими, відповідно, визначено, що держава зобов'язана запроваджувати політику, метою якої є досягнення таких умов, за яких усі працівники мають право на безпечні і здорові умови праці; передбачено обов'язкові заходи: розроблення, здійснення і періодичний перегляд послідовної соціальної політики у галузі охорони праці, виробничої гігієни і виробничого середовища, прийняття правил з техніки безпеки тощо.

Слід звернути увагу на те, що передбачені ст. 55 Закону положення є основоположними і стосуються: а) права державного службовця на створення здорових та безпечних умов для виконання ними своїх посадових обов'язків; б) обов'язку керівника державної служби створити здорові та безпечні умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків. Водночас, важливо зазначити, що положення цієї статті не визначають правового механізму створення належних умов для державного службовця, що зумовлює необхідність звернення до законодавства про охорону праці:

1) розділу XI «Охорона праці» КЗпП, в якому визначено: основні положення щодо: створення на всіх підприємствах, в установах, організаціях безпечних і нешкідливих умов праці (ст. 153); державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці (ст. 157); обов'язок власника або уповноваженого ним органу щодо полегшення й оздоровлення умов праці працівників (ст. 158); обов'язок працівника виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці (ст. 159); контроль за додержанням вимог нормативних актів про охорону праці (ст. 160); заходи щодо охорони праці (161) тощо;

2) Закону «Про охорону праці» [101], який передбачає: мету державної політики у галузі охорони праці – створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням; принципи державної політики у галузі охорони праці; гарантії прав на охорону праці; організацію охорони праці; нормативно-правові акти з охорони праці (правила, норми, регламенти, положення, стандарти, інструкції та інші документи, обов'язкові для виконання); державне управління охороною праці; державний нагляд і громадський контроль за охороною праці; відповідальність за порушення законодавств про охорону праці;

3) Основ законодавства України про охорону здоров'я [1-2], ст. 6 яких визначає, що право громадянина України на охорону здоров'я містить також і право на безпечні і здорові умови праці;

4) Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [103], ст. 4 якого визначає, що громадяни мають право, зокрема, на безпечні умови праці.

Важливо зазначити, що відповідальним суб'єктом за створення здорових та безпечних умов, необхідних для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків, є керівник державної служби та/або суб'єкт призначення. Як уявляється, необхідним є з'ясування змісту окремих понять, що становить зміст правової категорії «належні умови праці». Так, у загальному розумінні, умови праці – це сукупність взаємопов'язаних виробничих, санітарно-гігієнічних, психофізіологічних, естетичних і соціальних факторів

конкретної праці, що обумовлюються рівнем розвитку продуктивних сил суспільства та які визначають стан виробничого середовища та впливають на здоров'я і працездатність людини; здорові умови праці – це умови праці, які сприяють збереженню належного стану здоров'я працівників і створюються передумови для високого рівня їх працездатності; безпечні умови праці – це умови праці, за яких вплив на працюючих шкідливих і (або) небезпечних виробничих факторів виключено або рівні їх впливу не перевищують установлених нормативів.

Для цього керівник державної служби вживає заходів для: а) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов'язків інформації; б) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків, тобто йдеться про: достатні розміри робочих приміщень; раціональне планування приміщень; виокремлення ізольованих кабінетів з урахуванням характеру і форм праці, гігієнічних та естетичних вимог; достатню кількість повітря, світла, інтер'єру приміщення; нормального t^0 режиму та вентиляції у приміщеннях; спокійну та безшумну обстановку у приміщеннях у робочий час тощо; в) належного облаштування робочих місць, тобто йдеться про: зручні меблі (столи, стільці, шафи, стелажі, інші засоби та пристосування для розміщення технологічного оснащення), пристосовані до характеру праці і фізичних даних працівника; зручне розміщення необхідних технічних засобів, документів, довідкових матеріалів; канцелярське приладдя тощо.

У цілому слід зазначити, що завдання раціональної організації робочих місць містить у собі не тільки облаштування його усім необхідним відповідно до змісту та характеру роботи, яка виконується, але й раціональне його розміщення, створення комфортних умов праці, зручності. У процесі виконання своєї роботи службовець працює: проводить прийом відвідувачів, спілкується з персоналом, працює з документами, на комп'ютері, користується телефоном, факсом, модемом, технікою для розмноження документів. Його праця – це безліч різних рухів, простих та складних, таких, які виконуються лише один раз, та таких, які повторюються багато разів, які потребують уваги або

виконуються автоматично. Досить часто роботу службовця вважають легшою порівняно з іншими видами праці тільки тому, що його робота дуже часто виконується сидячи. Але сидяча робота сама по собі є стомлюючою через те, що пов'язана з постійною статичною напругою м'язів та багатьма іншими шкідливими для організму явищами, які виникають через відносно нерухливе положення тіла. А це на пряму впливає на якість, ефективність роботи. Ось чому праця державного службовця потребує розумного підходу, раціональності. Для підтримання високої працездатності, запобігання професійних захворювань на робочих місцях у службових приміщеннях мають бути створені і підтримуватися сприятливі санітарно-гігієнічні умови праці (належні температурний режим, певна вологість, провітреність приміщення, вирішення питань акустики та рівня шумів, рівень освітлення та зоровий комфорт), а також чистота і порядок; г) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням. Організація робочого місця має відповідати вимогам сучасних інформаційних технологій. Це питання вирішується шляхом створення автоматизованого робочого місця у вигляді системи методичних, технічних, програмних засобів з використанням комп'ютерів останніх поколінь. Головне призначення автоматизації – гнучкість функцій користувача в реальному вимірові часу. Завдяки їй державний службовець має завжди під рукою доступ до великої кількості довідкової, статистичної, оперативної інформації, швидко обробляє документи, друкує тексти, обмінюється інформацією з іншими відділами та установами, користується електронною поштою тощо.

Звернення до зарубіжного досвіду свідчить про досить детальну регламентацію питання створення умов для виконання служби в деяких країнах. Так, відповідно до § 97 Закону про службу Республіки Чехія службова установа забезпечує умови для належного виконання службових обов'язків: а) забезпечує їх інформацією, необхідною для виконання служби; б) забезпечує їх картками державних службовців; с) встановлює, організовує та модернізує обладнання для належного виконання службових обов'язків; д) піклується про

зовнішній вигляд і стан місць, де виконуються службові обов'язки; е) створює умови для задоволення культурних, рекреаційних і спортивних потреб та інтересів державних службовців; ф) забезпечує медичний догляд державних службовців. Натомість, ст. 38а Закону «Про державного службовця» Болгарії передбачає досить лаконічне положення щодо безпеки і здорових умов праці: державний службовець має право на безпечні та здорові умови праці згідно з Законом про здорові та безпечні умови праці та нормативних актів, що до нього додаються [75, с. 456].

2.4.2. Вимоги щодо державних службовців під час проходження державної служби. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, інтеграція України в Європейське співтовариство, здійснення адміністративної реформи і реформи системи державної служби передбачають підготовку державних службовців, які здатні неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина та які володіють професійними вміннями і навичками, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичних здібностях та майстерності застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень. Це знайшло своє відображення в обов'язку державного службовця постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності. Водночас, відповідно до ст. 48 чинного Закону державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Так, учасники професійного навчання можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через визначені форми.

Йдеться, насамперед про підготовку, тобто успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю 281

«Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Підготовка за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» здійснюється відповідно до Положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентіві України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться стажування слухачів Національної академії» [104], Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [105] та стандартів вищої освіти. Атестація за результатами навчання здійснюється у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту у порядку, визначеному КМУ, або може проводитися в інших формах, визначених стандартами вищої освіти.

Підвищення кваліфікації – це набуття учасниками професійного навчання нових та/або удосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань. Програми підвищення кваліфікації можуть передбачати очну (денну, вечірню), дистанційну та змішану (очну та дистанційну з використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів тощо) форми навчання. Підвищення кваліфікації здійснюється за програмами, які за змістом навчання поділяються на загальні і спеціальні:

загальні програми: їх метою є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до загальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування. Їхній зміст охоплює: загальні питання державного управління та місцевого самоврядування; питання запобігання корупції; зміни в законодавстві з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; питання європейської та євроатлантичної інтеграції; питання забезпечення рівних прав та можливостей

жінок та чоловіків; підвищення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, та державною мовою; інші питання, визначені відповідними державними, регіональними, місцевими програмами, стратегіями;

спеціальні програми: їх метою є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування. Їхній зміст охоплює питання функціонування та основних напрямів діяльності окремого державного органу, органу місцевого самоврядування.

Загальні та спеціальні програми підвищення кваліфікації за тривалістю та інтенсивністю поділяються на: а) професійні (сертифікатні) програми – довгострокові програми підвищення кваліфікації обсягом не менше двох кредитів ЄКТС; б) короткострокові програми – короткострокові програми підвищення кваліфікації обсягом 0,2-1 кредит ЄКТС.

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) програмами є обов'язковим для державних службовців: а) уперше призначених на посаду державної служби, зокрема на посаду державної служби категорій «А» і «Б», протягом року з дня їх призначення на посаду; б) які займають посади державної служби, не рідше одного разу на 3 роки.

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними короткостроковими програмами є обов'язковим для державних службовців, голів МДА, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування не рідше одного разу на три роки.

За результатами підвищення кваліфікації за професійними (сертифікатними) програмами, за умови їх успішного виконання, видається сертифікат про підвищення кваліфікації, а за короткостроковими програмами – відповідний документ про підвищення кваліфікації. При цьому важливо зазначити, що документи про підвищення кваліфікації, що видані: а) суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерми), які

проводять освітню діяльність із підвищення кваліфікації відповідно до ліцензії та/або за акредитованими загальними професійними (сертифікатними) програмами підвищення кваліфікації – не потребують окремого визнання і підтвердження; б) установами/організаціями/закладами, які проводять освітню діяльність з підвищення кваліфікації без відповідної ліцензії та/або за неакредитованими загальними професійними (сертифікатними) програмами підвищення кваліфікації – потребують окремого визнання і підтвердження в установленому НАДС порядку.

Стажування – набуття учасниками професійного навчання практичного досвіду виконання завдань та обов’язків у професійній діяльності або галузі знань. Воно може проводитися шляхом з відривом від служби: а) строком від одного до шести місяців; б) на іншій посаді державної служби в іншому державному органі; в) за кордоном. Направлення державного службовця на стажування до іншого державного органу, а також за кордон здійснюється на підставі наказу керівника державної служби державного органу, в якому працює державний службовець. При цьому необхідна письмова заява самого державного службовця та згода відповідного керівника державної служби державного органу за місцем його стажування.

Права і обов’язки державного службовця, який проходить стажування: а) може брати участь у діяльності органу, готувати проекти документів, бути присутнім на нарадах; б) зобов’язаний: у повному обсязі та своєчасно виконувати завдання, передбачені індивідуальним планом стажування; удосконалювати професійні знання, уміння та навички, поєднуючи їх із практичною діяльністю з використанням позитивного досвіду відповідного державного органу; виконувати вказівки та доручення керівника стажування, дотримуватися професійної етики та культури поведінки; дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, в якому проходить стажування.

Важливо зазначити, що на період стажування в державному органі за державним службовцем закріплюється керівник стажування із числа керівників

структурних підрозділів цього органу, в яких буде проводитися стажування. Зміст стажування визначається індивідуальним планом стажування, що затверджується керівником стажування в державному органі за погодженням з керівником державної служби в державному органі, де проводиться стажування. Керівник стажування: складає та затверджує індивідуальний план стажування; забезпечує умови, необхідні для проходження стажування; забезпечує можливість ознайомлення з організацією роботи органу державної влади, в якому державний службовець проходить стажування; залучає державного службовця, який проходить стажування, до діяльності структурного підрозділу; вивчає ділові та моральні якості державного службовця, який проходить стажування; надає допомогу в удосконаленні професійних знань, умінь та навичок; коригує, перевіряє хід заповнення документації стосовно стажування; заслуховує за необхідності на відповідних нарадах звіт державного службовця, який проходить стажування, про хід стажування, проводить індивідуальну роботу, спрямовану на відповідальне його ставлення до виконання посадових обов'язків; контролює виконання індивідуального плану. Керівник стажування після подання державним службовцем звіту про результати стажування оформляє висновок щодо результатів стажування, що містить негативну (у разі невиконання державним службовцем більшої частини завдань, визначених індивідуальним планом стажування), позитивну (у разі виконання державним службовцем половини або більшої частини завдань, визначених індивідуальним планом стажування) або відмінну (у разі виконання державним службовцем усіх завдань, визначених індивідуальним планом стажування) оцінку виконання державним службовцем індивідуального плану стажування та її обґрунтування. Зазначений висновок подається разом з індивідуальним планом керівникові державної служби в державному органі, де проводилося стажування.

Стажування за кордоном здійснюється відповідно до міжнародних договорів, на основі договорів про співпрацю між державним органом та іноземними державними органами, а також із міжнародними організаціями, із

визначенням змісту, умов стажування та фінансового забезпечення. Порядок та зміст такого стажування визначаються правилами проходження стажування у відповідних іноземних державних органах, міжнародних організаціях, а також умовами, передбаченими міжнародними договорами та договорами про співпрацю. Державний службовець, який пройшов стажування за кордоном, складає звіт у довільній формі за результатами стажування та протягом тижня з дня закінчення стажування подає його за основним місцем роботи безпосередньому керівникові. Звіт про стажування та інші документи про проходження стажування за кордоном або їх копії зберігаються в особовій справі державного службовця за основним місцем його роботи.

На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

Самоосвіта – це самоорганізоване здобуття учасниками професійного навчання певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозволяям. Вона здійснюється у формі участі у конференціях, науково-практичних конференціях, фахових семінарах, тренінгах, майстер-класах, курсах з оволодіння практичними навичками тощо. Потреба у формуванні, розвитку, оновленні відповідних компетентностей державного службовця шляхом самоосвіти визначається на основі оцінювання результатів його службової діяльності і відображається в індивідуальній програмі. Її частка серед інших видів професійного навчання у межах виконання індивідуальної програми має становити не менше 10 і не більше 20 відсотків загальної кількості отриманих кредитів ЄКТС за результатами виконання програми.

Відповідно до чинного Закону система професійного навчання державних службовців містить: а) замовників освітніх послуг у сфері професійного навчання; б) суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів).

Формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих

державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування здійснюються відповідно до:

Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» [107], який регулює особливості відносин, що виникають у зв'язку з формуванням і розміщенням державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

Постанови КМУ «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил» [108], яка визначає, що державним замовником на підготовку за вечірньою та заочною (дистанційною) формами навчання державних службовців, посади яких належать до 6–9 груп оплати праці, є НАДС;

Постанови КМУ «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» [111], яка передбачає механізм розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, що здійснюється державними замовниками на конкурсних засадах;

наказу НАДС «Про затвердження положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [110], який визначає, що основними завданнями Комісії є: 1) відбір виконавців державного замовлення на підготовку магістрів за

спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» серед закладів вищої освіти; 2) розгляд та інформування виконавців державного замовлення щодо попереднього обсягу державного замовлення; 3) здійснення контролю за виконанням державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»; 4) прийняття рішення щодо внесення змін до натуральних показників державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»;

наказу НАДС від 13 липня 2018 р. «Про затвердження Критеріїв конкурсного відбору виконавців державного замовлення НАДС на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [111], який визначає критерії конкурсного відбору виконавців державного замовлення: наявність ліцензії на право надання освітніх послуг за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, сертифіката про акредитацію на пряму підготовки (спеціальності); наявність висновків експертної комісії та експертної ради при акредитаційній комісії; наявність проектних показників обсягу державного замовлення, погоджених з територіальними органами НАДС за місцем розташування закладу освіти; показники економічної ефективності, які підтверджуються розрахунком вартості надання послуг з підготовки магістрів; показники якості наукової роботи; кадрове забезпечення; міжнародна діяльність; показники матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу; соціальні показники.

Суб'єкти надання освітніх послуг – це фізична або юридична особа (заклад освіти, підприємство, установа, організація будь-якої форми власності), що провадить освітню діяльність, міжнародні та іноземні установи, організації, які реалізують відповідні програми, проекти міжнародної технічної допомоги. Суб'єкти надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдери) забезпечують запровадження та здійснення внутрішнього моніторингу та оцінювання якості такого навчання. Зовнішній моніторинг та оцінювання якості

професійного навчання здійснюються замовниками освітніх послуг у сфері професійного навчання. Моніторинг та оцінювання якості професійного навчання здійснюються відповідно до положення, затвердженого НАДС. НАДС здійснює моніторинг стану системи професійного навчання та щонайменше один раз на три роки готує відповідну доповідь з урахуванням результатів визначення та аналізу потреб у професійному навчанні, оцінювання якості освітніх послуг, яка оприлюднюється НАДС на його офіційному веб-сайті та веб-порталі управління знаннями.

Відповідно до ст. 49 чинного Закону державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності (документ, що визначає індивідуальні потреби учасника професійного навчання в професійному навчанні, форму та види проходження такого навчання), яка: а) погоджується його безпосереднім керівником; б) затверджується керівником самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

При складанні індивідуальної програми враховуються потреби у професійному навчанні, визначені за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця, та встановлені йому завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності на наступний звітний період, а також вимоги Положення про систему професійного навчання державних службовців щодо: 1) обов'язковості підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) програмами для державних службовців, які: а) вперше призначені на посаду державної служби – протягом року з дня їх призначення на посаду; б) займають посади державної служби – не рідше одного разу на три роки; 2) обов'язковості підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними короткостроковими програмами для державних службовців – не рідше одного разу на три роки; 3) необхідності набрання державними службовцями у межах виконання індивідуальних програм не менше одного

кредиту Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ЄКТС) за результатами їх виконання; 4) встановлення частки самоосвіти серед інших видів професійного навчання в межах виконання індивідуальної програми не менше 10 і не більше 20 відсотків загальної кількості отриманих кредитів ЄКТС за результатами виконання.

2.3.3. Обмеження щодо проходження державної служби. Оцінювання за своїм змістом є складним суб'єктивно-об'єктивним процесом, який незалежно від об'єкта спрямування, характеризується підвищеною конфліктністю поглядів та позицій. Особливо це стосується юридичної сфери, де результати оцінювання характеризуються посиленою важливістю, адже безпосередньо пов'язані з приватними і/або публічними інтересами осіб та детермінують якість підсумкових актів різноманітних правових процесів і процедур. Усім сферам юриспруденції, які ґрунтуються на оцінюванні та дискреційній діяльності, є властивою своєрідна постійна відновлюваність, яка характеризується діалектичною суперечністю явищ та потребує доктринального опрацювання. Зазначене є актуальним та справедливим і для процедури оцінювання у державній службі. Ця службова проблематика демонструє всі перспективи та загрози, пов'язані із застосуванням адміністративного розсуду: від обрання ефективної методики пошуку об'єктивної істини під час формування кадрового складу державних органів, до упередженості (суб'єктивізму) та під час прийняття кадрових рішень під час проходження державної служби [134, с. 23].

Із певною часткою умовності обмеженням проходження державної служби можна вважати оцінювання результатів службової діяльності державних службовців з огляду на те, що за результатами такого оцінювання державного службовця може бути звільнено із займаної посади у разі отримання ним негативної оцінки. Характеризуючи інститут оцінювання у цілому, слід зазначити, що Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця (далі – оцінювання), передбачене ст. 44 чинного Закону, є, водночас, і новітнім положенням цього Закону, і не новітнім положенням у

структурі підгалузі державної служби, оскільки раніше воно мало дещо іншу назву – атестація державних службовців + щорічна оцінка діяльності державних службовців. Отже, оцінювання результатів діяльності державних службовців – це поєднання атестації і щорічної оцінки державних службовців. При цьому важливо зазначити, що чинним Законом відмінено атестацію державних службовців, однак це положення стосується тільки державних адміністративних службовців, тобто тих, на кого поширюється дія цього Закону. Стосовно спеціалізованих і мілітаризованих державних службовців атестацію не відмінено. Отже, чинний Закон передбачив певні відмінності у процедурі проходження державної служби окремими видами державних службовців.

Оцінювання діяльності державних службовців є універсальною категорією, яку може бути використано у декількох напрямках діяльності, зокрема: по-перше, індикатор, який дозволяє державному апарату своєчасно змінювати свою діяльність залежно від потреб громадян; по-друге, процес перевірки належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посад. Однак, не варто ототожнювати поняття «оцінювання» з функцією контролю, а слід визначати його, за допомогою виокремлення цілей, які покладаються на нього: а) надання допомоги службовцям у забезпеченні виконання ними своїх функцій, обов'язків, повноважень; б) підвищення результативності та якості ключових показників діяльності державних службовців; в) спрямування їхньої діяльності у напрямку здійснення службової кар'єри та підвищення службової дисципліни; г) отримання інформації, необхідної для ефективного управління державною службою; д) вирішення кадрових питань тощо.

У теорії державного управління оцінювання діяльності державних службовців зазвичай розглядається як процедура та/або діяльність: 1) діяльність, змістом якої є порівняння двох об'єктів між собою або з якимось третім об'єктом, що відіграє роль еталону (таким чином вимірюється ступінь відхилення або наближення до нього), або шляхом

визначення частоти якихось якостей [112, с. 128]; 2) процес (процедура) визначення відповідності здійснення працівниками роботи встановленим посадовою інструкцією вимогам; 3) сукупність дій, що містять у собі перевірку теоретичних, технологічних і практичних знань та навичок фахівця, складання протоколу за результатами перевірки й оформлення кваліфікаційного посвідчення [7, с. 111]; 4) процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівників протягом тривалого часу та, відповідно, порядок перевірки належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади [5, с. 233].

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» [22] та Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [46] змістом зазначеної процедури є сукупність етапів оцінювання показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державного службовця та їх оцінка (визначення та перегляд завдань і ключових показників; оціночна співбесіда; визначення результатів оцінювання та їх затвердження). Вбачається, що оцінювання діяльності державних службовців здійснюється завдяки практичній реалізації значної кількості кадрових технологій, зокрема таких, як: 1) організаційні процедури – їх метою є: а) оцінка професійної компетентності державного службовця; б) визначення рівня дотримання принципів державної служби; в) сприяння формуванню професійного та висококваліфікованого кадрового персоналу органів державної влади; г) здійснення державними службовцями кар'єри; д) вирішення питань щодо застосування заходів відповідальності або стимулювання; е) запобігання вчинення корупційних або тих, що пов'язані з корупцією, правопорушень; 2) методики оцінювання – спрямовані на оптимізацію кадрових рішень, що приймаються та являють собою конкретизацію методів оцінки у формі процедури, послідовності дій, правил чи інструкцій тощо.

Видається за можливе виокремити ознаки, притаманні процедурі оцінювання діяльності державних службовців:

встановлюється та регламентується нормами публічного права, зокрема адміністративного;

є формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного адміністрування;

забезпечує реалізацію уповноваженими суб'єктами функції щодо ефективного управління державною службою шляхом прийняття об'єктивних кадрових рішень;

відбувається за обов'язкової участі спеціального суб'єкта – суб'єкта призначення або керівника;

метою є визначення ефективності, результативності та якості виконання поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо преміювання, планування кар'єри державного службовця.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, що встановлюють та регламентують процедуру оцінювання діяльності державних службовців можливим видається виокремлення основних засад оцінювання. По-перше, метою оцінювання є: 1) визначення якості виконання державним службовцем завдань, визначених за посадою; 2) прийняття рішення щодо преміювання (у разі отримання відмінної оцінки); 3) вирішення питання щодо планування кар'єри.

По-друге, оцінювання проводиться стосовно державних службовців, які працюють на посаді державної служби не менш як 3 місяці у звітному році. При цьому окремі групи державних службовців звільняються від обов'язку проходження оцінювання результатів їх діяльності, зокрема до таких варто віднести службовців, які: по-перше, перебувають у відпустках у зв'язку з вагітністю та пологами; для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, без збереження заробітної плати відповідно до п.п. 3 і 18 ч. 1 ст. 25 Закону «Про відпустки»; по-друге, призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом

під час мобілізації, на особливий період або прийняттям на військову службу за контрактом, зокрема шляхом укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду; по-третє, відсутні на службі у зв'язку з проходженням спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді відповідно до ст. 77 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; по-четверте, відсторонені від виконання посадових обов'язків та/або повноважень [46] (як приклад, під час здійснення щодо державного службовця дисциплінарного провадження).

По-третє, оцінювання є регулярним та проводиться щороку у жовтні-грудні за період з 1 січня поточного року (з урахуванням дати визначення завдань і ключових показників) до дати прийняття наказу (розпорядження) про проведення процедури оцінювання результатів діяльності державних службовців. Строк проведення оцінювання державних службовців, визначається в залежності від категорії посади державної служби (для категорії «А» визначається з урахуванням того, що пропозиції щодо результатів оцінювання державних службовців, які займають посади керівників державних органів, готуються після формування пропозицій щодо результатів оцінювання державних службовців, які займають посади заступників керівників державних органів; для категорій «Б» і «В» – визначається з урахуванням того, що результати службової діяльності безпосередніх керівників оцінюються після визначення результатів оцінювання підпорядкованих їм державних службовців [12, с. 432]).

По-четверте, процедура оцінювання здійснюється на підставі ключових показників та критеріїв. Відповідно до ч. 2 ст. 44 Закону України «Про державну службу», оцінювання здійснюється з урахуванням таких критеріїв, як: 1) результативність (ступінь відповідності досягнення запланованих результатів щодо: а) повноти виконання посадових обов'язків протягом звітного періоду у відповідності до положень посадових інструкцій; б) рівня складності виконуваних завдань, продемонстрованих при цьому професійних та особистісних компетентностей; в) дотримання правил етичної поведінки та

внутрішнього службового розпорядку; г) застосування на практиці отриманих внаслідок підвищення кваліфікації знань, навичок та умінь;), 2) ефективність (обсяг виконання передбачених за посадою завдань та обов'язків за умови використання мінімальної кількості ресурсів (людських, фінансових коштів, часу, енергії) [115, с. 10]; 3) якість.

Кожен із перелічених показників визначається та конкретизується шляхом виокремлення відповідних критеріїв оцінювання, що являють собою відповідні характеристики, на підставі яких відбувається оцінка та приймається підсумкове рішення щодо відповідності рівня професійної компетентності державного службовця займаній посаді [152, с. 11]. Як уявляється, до критеріїв оцінювання діяльності державних службовців можна віднести: а) результати виконання ключових показників та завдань за звітний період – персоніфікований перелік завдань та очікуваних результатів роботи, що відображає кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, і вимірюватися у кількісному та/або якісному вираженні. Такі завдання та ключові показники затверджуються для державних службовців категорій «Б» та «В». Натомість для державних службовців категорії «А», ці завдання визначаються з урахуванням загальних функцій та повноважень відповідного державного органу, що визначаються стратегічними документами державного рівня, положенням про державний орган тощо; б) особистісні якості державного службовця: результативність, дисциплінованість, етичність, стресостійкість, ініціативність; в) рівень дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції та правил етичної поведінки.

По-п'яте, Порядком проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців виокремлюється система суб'єктів процедури оцінювання, тобто осіб, які можуть вчиняти процедурні дії, що спрямовані на досягнення мети процедури. Не вдаючись до детальної характеристики класифікацій суб'єктів процедури оцінювання діяльності державних службовців, уявляється за доцільне поділити їх на три групи у

залежності від ролі, яку вони відіграють у процедурі, а саме: 1) лідируючі суб'єкти – тобто компетентні органи та посадові особи, які законодавством наділяються повноваженнями щодо здійснення оцінювання (особа, яка визначає завдання і ключові показники та здійснює підготовку пропозицій щодо оцінювання результатів діяльності державного службовця категорії «А»; суб'єкт призначення; безпосередній керівник та/або керівник самостійного структурного підрозділу (у разі наявності); 2) зацікавлені суб'єкти – державні службовці, результати службової діяльності яких підлягають оцінюванню (державні службовці категорій «А», «Б», «В»); 3) органи та особи, які сприяють реалізації процедури (служба управління персоналом) [116, с. 160-161].

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється:

негативна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання негативної оцінки державний службовець звільняється із служби відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 чинного Закону та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Це положення докорінно відрізняється від попереднього положення, яке передбачало проведення не раніше ніж через 3 місяці повторного оцінювання результатів його службової діяльності. І тільки у разі повторного отримання негативної оцінки за результатами службової діяльності, такий державний службовець звільнявся із служби;

позитивна оцінка з її обґрунтуванням. Отримання державним службовцем такої оцінки є підставою для: а) відзначення відомчими заохочувальними відзнаками; б) просування по службі; в) інших заохочень;

відмінна оцінка з її обґрунтуванням. Отримання державним службовцем такої оцінки є підставою для: а) щорічного преміювання у розмірі до 100 відсотків посадового окладу; б) присвоєння достроково чергового рангу; в) просування по службі; г) клопотання про заохочення відзнаками інших органів державної влади та державними нагородами; д) інших заохочень.

Варто акцентувати увагу на тому, що згідно із Роз'ясненням НАДС щодо врахування виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності/індивідуальної програми професійного розвитку при визначенні результатів виконання завдань державними службовцями від 22 жовтня 2020 р. № 122 р/з [114] під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців обов'язково повинні враховуватися результати індивідуальної програми підвищення кваліфікації. За загальним правилом державні службовці протягом календарного року в межах підвищення кваліфікації повинні набрати не менше одного кредити ЄКТС. Водночас з метою належного виконання положень чинного Закону, а також для об'єктивного врахування виконання індивідуальної програми при визначенні результатів виконання завдань державними службовцями, однією з умов виставлення найвищого балу «4» є нарахування не менше ніж 0,4 кредити за результатами проходження професійного навчання.

Цікавим є зарубіжний досвід вирішення питання оцінювання, який, безумовно, заслуговує на увагу. Важливо зазначити, що в європейських державах для означення процедури оцінювання використовуються різні назви цього механізму, зокрема в: Болгарії, Естонії, Чехії – «атестація», Латвії – «оцінка відповідності», Литві – «оцінювання». Особливістю оцінювання в зарубіжних країнах є те, що окрім оцінки діяльності службовця, оцінюються і його особистісні якості: ступінь лояльності, схильність до корупційних діянь, здатність до підвищення професійного рівня тощо.

При проведенні оцінки державних службовців Німеччини на кожного з них заповнюється службова характеристика, яка містить у собі такі параметри: а) кмітливість, тобто здатність швидко й диференційовано сприймати суть справи; б) розумові та оціночні здібності, тобто здатність аналізувати проблеми й робити висновки; в) спеціальні знання, тобто обсяг спеціальних знань; в) готовність до діяльності, яка має прояв при виконанні завдань, інтенсивність роботи; г) здатність пристосовуватися до нової ситуації або виконання нового завдання; д) особиста ініціативність, яка має прояв у готовності і здатності

знаходити проблеми з власної ініціативи; ж) здатність приймати рішення і втілювати їх у життя; з) вміння вести переговори, тобто здатність пристосовуватися до партнера у переговорах і переконливо аргументувати свої думки; і) якість виконання своїх обов'язків, тобто оцінка придатності результатів роботи для використання (надійність, раціональність, економічність тощо); к) здатність висловлювати свої думки усно, письмово, перед великою аудиторією (точність і ясність викладення, обґрунтованість стилю, плавність мови, логічність тощо) [75, с. 123].

Відповідно до Закону Чехії «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ», атестація державного службовця містить оцінку: а) дотримання вірності державі та утримання від зловживання посадою державним службовцем; б) належне виконання служби щодо правильності, доцільності та самостійності; в) дотримання службової дисципліни; г) результати навчання [48].

Особливостями характеризується атестація у Литві, зокрема, її обов'язковим етапом є оцінка публічного службовця наприкінці кожного календарного року його прямим керівником. У разі, якщо службовця на цьому етапові оцінено на «добре», то процедура на цьому завершується, а в разі отримання оцінок «бездоганно» або «незадовільно» службовець підлягає додатковій оцінці спеціально створеною комісією [52]. Позитивним у цій атестаційній процедурі є те, що має місце тенденція щодо спрощення процедури оцінювання публічного службовця з метою зменшення її формалізму і покращання взаєморозуміння між публічним службовцем і керівником. Більше того, у цьому разі атестація відіграє роль своєрідного заохочувального впливу на службовця: належне виконання своїх обов'язків – відповідна позитивна оцінка – спрощення (до мінімуму) процедури оцінювання.

Найскладнішою є процедура атестації у Великій Британії, яка здійснюється для: а) упорядкування сфери праці; б) чіткого визначення

персональних обов'язків кожного чиновника; в) виявлення сильних і слабких сторін чиновника; г) виявлення талановитих працівників; д) ухвалення об'єктивних рішень щодо призначення й винагороди. Отже, основна спрямованість атестації полягає у тому, щоб керівництво завжди мало уявлення про якість підлеглих, їх готовність або потенційну здатність посісти вищу посаду. Для проведення атестації створюється складна система суб'єктів оцінювання: з одного боку – службовець, що атестується, з іншого: безпосередній керівник (складає атестаційний звіт) – керівник вищого рангу (затверджує атестаційний звіт) – головний контролер атестації – керівник вищого рівня (приймає рішення за результатами звіту). Складною є й сама процедура оцінювання.

Відповідно до Закону Японії «Про державних службовців» [117, с. 98] оцінювання державних службовців покладається на Раду у справах персоналу, яка функціонує при Кабінеті Міністрів Японії і є, відповідно, незалежним атестаційним органом, який здійснює як конкурсний відбір, так і оцінювання діяльності державних службовців при їхньому просуванні за посадами або рангами. При цьому важливо зазначити, що оцінювання проводиться, як і конкурс, через так звані конкурсні іспити. Основними критеріями оцінювання є: особисті заслуги, стаж роботи, професійна підготовка, ділові якості, які постійно контролюються кадровими структурами і щорічно оцінюються безпосереднім керівником, який направляє відповідний висновок керівникові органу. Цікавим, із точки зору запровадження, для України є висновок, який складається з двох частин: 1) проставляються оцінки («відмінно» або «недостатньо») за: а) здатність готувати документи; б) швидкість виконання завдань; в) ініціативність, г) ретельність опрацювання матеріалу; д) дисциплінованість; ж) лояльність, з) уміння будувати відносини в колективі; 2) описовість характеру і передбачення ним, насамперед, критичних зауважень, які висловлював керівник в «неофіційних листах», що направлялися протягом року підлеглому. Окрім цього, кожен рік відділ кадрів направляє в усі

департаменти «картки досягнень», в яких має бути зафіксовано найбільш значущі успіхи кожного службовця [117, с. 123].

2.4.4. Заборони щодо проходження державної служби. Як випливає із характеристики попередніх двох прав, заборони є притаманними кожному із них і для кожного із них свої. Заборони щодо права на проходження державної служби передбачені Законом «Про запобігання корупції», перелік яких є вичерпним і не підлягає широкому тлумаченню.

4.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища. Державним службовцям забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані із цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у т.ч. використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Слід зазначити, що це обмеження спрямовано на недопущення одержання неправомірної вигоди як державним службовцем, так і іншими особами (не обов'язково близькими особами). Визначальними елементами цього обмеження є:

використання своїх службових повноважень, яке може мати прояв у тому, що державний службовець реалізує (або не реалізує, а повинен реалізувати) надані йому займаною посадою повноваження для одержання неправомірної вигоди для себе або для інших осіб;

використання свого становища (мається на увазі службове становище) може мати прояв у тому, що державний службовець здійснює ті чи інші дії в межах свого статусу повноважень і з використанням авторитету того державного органу, в якому він здійснює свою діяльність, або з використанням своїх службових зв'язків для вирішення конкретної справи неслужбового характеру;

отримання неправомірної: а) вигоди, під якою слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову; б) переваги, як

матеріальні чи інші вигоди, привілеї, виключення з правил, пільги. Неправомірними є ті переваги, які або не передбачені чинним законодавством; або передбачені чинним законодавством, але стосуються певної категорії осіб; або надаються з порушенням встановленої процедури тощо; в) пільги, тобто вигоди, полегшення, які надаються особам, уповноваженим на виконання функцій держави, як виняток із загальних правил, пов'язаних з можливістю одержати матеріальні блага або послуги, або з можливістю уникнути матеріальних затрат. Важливо зазначити, що це обмеження стосується також заборони щодо використання державним службовцем будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах.

4.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Державним службовцям забороняється (повне унеможливлення певних діянь) безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває у підпорядкуванні такої особи. У цьому разі йдеться про безпосереднє підпорядкування, тобто організаційну або правову залежність, у т.ч. через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на службу, звільнення зі служби, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контроль за їх виконанням.

Важливо зазначити, що ця заборона стосується одержання державним службовцем подарунка як для себе, так і для близьких осіб. Це законодавче положення повністю узгоджується із:

а) ст. 18 Модельного кодексу поведінки посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування – додатку до Рекомендації R (200) 10 Комітету Міністрів Ради Європи: «Державний службовець не повинен вимагати чи приймати дарунки, послуги, гостинність, або будь-які інші переваги для себе чи своєї сім'ї, близьких родичів і друзів, або осіб чи організацій, з якими він чи вона має чи мав бізнесові чи політичні стосунки, що може вплинути чи уможливити вплив на безсторонність, з якою він чи вона

виконують свої обов'язки, або може бути чи виглядає як нагорода, що стосується його чи її повноважень. Це не стосується традиційної гостинності та незначних дарунків» [118];

б) ст. 9 Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН): «Державні посадові особи не домагаються і не отримують, прямо або опосередковано, будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання ними своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень» [119].

Слід звернути увагу на те, що мова йде про одержання подарунка як безпосередньо (із рук в руки), так і через інших осіб, тобто опосередковано. При цьому, подарунок визнається таким, що наданий опосередковано, якщо: а) його отримали особи, які є близькими родичами державного службовця або інші, пов'язані з ним фізичні та юридичні особи, якщо державний службовець, знав або повинен був знати про це; б) його надано будь-якій іншій фізичній чи юридичній особі за згодою, рекомендацією чи іншим аналогічним волевиявленням державного службовця.

З огляду на значення поняття «подарунок» у контексті цього дослідження, слід цьому питанню приділити певну увагу. Так, подарунок – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. Зміст цього поняття становлять такі поняття: грошові кошти (готівка, кошти на рахунках у банках та депозити до запитання); майно (це окрема річ, сукупність речей а також майнові права та обов'язки); пільги (вигоди, полегшення, які надаються особам, уповноваженим на виконання функцій держави, як виняток із загальних правил, пов'язаних з можливістю одержати матеріальні блага або послуги, або з можливістю уникнути матеріальних затрат); послуги (будь-який захід, вигода, користь, які одна сторона може запропонувати іншій, або нематеріальні дії, що не приводять до володіння чим-небудь); переваги (матеріальні чи інші вигоди, привілеї, виключення з правил, пільги). При цьому, неправомірними є ті переваги, які: а) не передбачені

чинним законодавством; б) передбачені чинним законодавством, але стосуються певної категорії осіб; в) надаються з порушенням встановленої процедури тощо; нематеріальні активи (немонетарні активи, які не мають матеріальної форми, можуть бути ідентифікованими та утримуються підприємством з метою використання протягом періоду більш як один рік для виробництва, торгівлі, в адміністративних цілях чи для надання в оренду іншим суб'єктам ринку); ринкова ціна [ціна, за якою товари (роботи, послуги) передаються іншому власнику за умови, що продавець бажає передати такі товари (роботи, послуги), а покупець бажає їх отримати на добровільній основі, обидві сторони є взаємно незалежними юридично та фактично, володіють достатньою інформацією про такі товари (роботи, послуги), а також ціни, які склалися на ринку ідентичних (однорідних) товарів (робіт, послуг) у порівняних економічних (комерційних) умовах (пп. 14.1.219 п. 14.1 ст. 14)] [120]. Слід зазначити, що державні органи своїми нормативно-правовими актами у ряді випадків передбачають більш розширений перелік змісту поняття «подарунок», зокрема включаючи до нього «безоплатне навчання, транспортування, проживання та харчування, як ті, що надаються безпосередньо, так і шляхом придбання квитків, передплати, або відшкодування вартості після того, як було зроблено проплату» (п. 19) [120].

Важливо звернути увагу на те, що щодо державних службовців передбачається обмеження (тобто надання дозволу за певних умов) щодо одержання подарунків. Так, відповідно до ч. 2 Закону «Про запобігання корупції» державні службовці можуть приймати подарунки:

які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, окрім випадків, передбачених ч. 1 ст. 23 названого Закону. Поняття «загальновизнане уявлення про гостинність» уперше введено у нормативний обіг саме в Законі «Про запобігання корупції», який, водночас, не надає визначення і не розкриває його змісту. Звернення до словарно-енциклопедичної літератури та науково-теоретичних доробок дає підстави зазначити: загальновизнаний – це такий, що:

- а) дістав визнання усіма [121, с. 228]; б) який усім відомий і не вимагає ніяких

пояснень [122, с. 621]; гостинний – це той, хто: а) любить приймати гостей, частувати гостей; б) радий гостям [123]. Таким чином, можна зробити висновок, що гостинність – це прояв (емоційний, матеріальний) особливого радісного відношення щодо іншої особи;

якщо: а) вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово; б) сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки;

як подарунки державі, АРК, державним підприємствам, установам чи організаціям, вони є відповідно державною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, АРК, державним підприємствам, установам чи організаціям [124]. У цьому разі державний службовець зобов'язаний передати його органу протягом місяця. Передача дарунка здійснюється в адміністративному приміщенні органу, про що складається акт приймання-передачі згідно з додатком. Уповноважена особа передає дарунок матеріально-відповідальній особі органу з одночасним складенням акта його приймання-передачі. Акт приймання-передачі дарунка складається у двох примірниках, що мають однакову юридичну силу. Один примірник залишається в органі та передається матеріально-відповідальною особою до підрозділу, на якого покладено ведення бухгалтерського обліку, а другий – в уповноваженої особи. Операції, пов'язані з передачею дарунка органу, відображаються в бухгалтерському обліку відповідно до законодавства. У разі подання уповноваженою особою підтвердних документів орган компенсує витрати, пов'язані з доставкою дарунка або сплатою митних зборів, у триденний строк після його передачі органу.

Обмеження щодо вартості не поширюються на подарунки, які:
1) даруються близькими особами; 2) одержуються як загальнодоступні знижки

на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси: загальнодоступні знижки (бонусна, дилерська, кількісна, сезонна, спеціальна, торговельна, функціональна, цінова тощо) – це досяжні для всіх без виключення фізичних осіб зменшення вартості на щось; виграш – це: а) здобуття або одержання чого-небудь у процесі гри, розігрування; б) вигода, користь від чого-небудь; в) успіх, перемога у чому-небудь; г) заощадження у витратах внаслідок економії, вмілого використання матеріально-технічних і фінансових ресурсів; приз – це нагорода у вигляді коштів, майна, майнових прав у певному змаганні; премія – це виплата, що здійснюється при дотриманні певних умов (п. 4. ч. 1 ст. 1) [125]; бонус – це: а) додаткова винагорода, премія; б) додаткова цінова знижка, що надається за умовами контракту чи постійним покупцям; в) комісійна винагорода за надання послуги при купівлі або продажу товару.

4.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Насамперед слід зазначити, що сумісництво – це виконання державним службовцем, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час у цьому ж державному органі, або в іншій установі чи організації. Правовими засадами сумісництва є Постанова КМУ «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» і Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій [126]. Суміщення – це виконання державним службовцем у тому самому органі поряд з основною роботою (посадою), обумовленою посадовими обов'язками, додаткової роботи за іншою посадою в робочий час. Таким чином, сумісництво відрізняється від суміщення тим, що: а) перше виконується у позаробочий час, друге – у робочий час; б) перше може виконуватися як в тому ж самому державному органі, так і в іншій установі чи організації, друге – тільки в тому ж самому органі; в) для першого у чинному законодавстві передбачаються обмеження і заборони (кількість годин у позаробочий час, кількість годин на рік тощо), для другого – обмежень і заборон немає.

Важливо зазначити, що перелік видів діяльності, займатися якими забороняється державному службовцеві є вичерпним і потребує уваги щодо їх особливостей. Отже, державним службовцям забороняється займатися такими видами діяльності.

1. Займатися іншою оплачуваною (окрім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Інша оплачувана діяльність, у контексті чинного Закону, – це будь-яка діяльність, за яку особа отримує заробітну плату, окрім: викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту. Таким чином, державному службовцеві дозволяється займатися такими видами діяльності, як:

а) наукова діяльність – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження (п. 12 ст. 1) [127];

б) викладацька діяльність – це діяльність, спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо), та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору (п. 4. ч.1 ст. 1) [128];

в) творча діяльність – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність (абз. 4 ст. 1). Отже, у наведеній дефініції визначальним є поняття «твір, що має культурну цінність». При цьому Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [129] не надає визначення як цього поняття, так і переліку об'єктів, що становлять його зміст. Звернення до ст. 8

Закону України «Про авторське право і суміжні права» [130] дає підстави зазначити, що Об'єктами авторського права є твори у галузі науки, літератури і мистецтва, а саме: літературні письмові твори белетристичного, публіцистичного, наукового, технічного або іншого характеру (книги, брошури, статті тощо); виступи, лекції, промови, проповіді та інші усні твори; комп'ютерні програми; бази даних; музичні твори з текстом і без тексту; драматичні, музично-драматичні твори, пантоміми, хореографічні та інші твори, створені для сценічного показу, та їх постановки; аудіовізуальні твори; твори образотворчого мистецтва; твори архітектури, містобудування і садово-паркового мистецтва; фотографічні твори, у тому числі твори, виконані у способи, подібні до фотографії; твори ужиткового мистецтва, у тому числі твори декоративного ткацтва, кераміки, різьблення, ливарства, з художнього скла, ювелірні вироби тощо; ілюстрації, карти, плани, креслення, ескізи, пластичні твори, що стосуються географії, геології, топографії, техніки, архітектури та інших сфер діяльності; сценічні обробки творів, зазначених у пункті 1 цієї частини, і обробки фольклору, придатні для сценічного показу; похідні твори; збірники творів, збірники обробок фольклору, енциклопедії та антології, збірники звичайних даних, інші складені твори за умови, що вони є результатом творчої праці за доббором, координацією або упорядкуванням змісту без порушення авторських прав на твори, що входять до них як складові частини; тексти перекладів для дублювання, озвучення, субтитрування українською та іншими мовами іноземних аудіовізуальних творів; інші твори;

г) медична практика – це вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами - підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії (абз. 3 п. 4) [131]. Звертає на себе увагу той факт, що медична практика – це вид господарської діяльності, тобто виникає колізія щодо можливості (якщо не сказати права) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на здійснення такої діяльності самостійно. Видається, що найбільш прийнятним є здійснення ними

такої діяльності у спеціалізованих закладах охорони здоров'я. Окрім зазначеного, слід звернути увагу на те, що: по-перше такою діяльністю можуть займатися тільки особи, які володіють спеціальними знаннями; по-друге, така діяльність здійснюється тільки на підставі ліцензії;

д) інструкторська та суддівська практика із спорту. Насамперед слід зазначити, що чинне законодавство України не передбачає нормативного визначення цих понять. Звернення до їх доктринального визначення надає можливість зазначити, що: суддівська практика зі спорту – це професійна діяльність спортивного судді, спрямована на забезпечення дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також достовірності зафіксованих результатів; інструкторська практика зі спорту – це професійна діяльність фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, проведення інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також здійснення керівництва тренувальною і(чи) змагальною роботою спортсменів (команд спортсменів) [132, с. 46].

Щодо характеристики підприємництва у контексті цього дослідження, слід, насамперед, зазначити, що підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (ст. 42 ГК). При цьому важливо звернути увагу на те, що в Законах «Про запобігання корупції» і чинному Законі використовується поняття «підприємницька діяльність», а в ГК – поняття «підприємництво». Видається, що ці поняття є синонімами за своїм змістом і сутністю, а тому у цьому дослідженні використовується поняття «підприємницька діяльність», для якої характерними є ряд положень, насамперед щодо прибутку. Така діяльність здійснюється «з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку», тобто,

одержання прибутку – це мета підприємницької діяльності. Однак в офіційній дефініції «прибуток» визначається поряд з іншими формулюваннями, покликаними охарактеризувати мету. Це, як правило, породжує запитання щодо рівноцінності елементів складеної мети: «досягнення економічних і соціальних результатів» та «одержання прибутку» є сукупною метою чи рівнозначними та окремо (кожен сам по собі) достатніми характеристиками підприємництва? Іншими словами: чи спрямованість на отримання прибутку є неодмінною властивістю підприємницької діяльності, чи достатньо й однієї лише спрямованості на досягнення «економічних і соціальних результатів» (змодельовати які можна і поза «прибутком»)? Аналіз спеціалізованої господарсько-правової літератури дозволяє констатувати справедливості першої з альтернатив. Так, коментуючи положення ГК, науковці зазвичай наголошують, що спрямування на отримання прибутку – основна ознака підприємництва, оскільки вона визначає безпосередньо мету, для якої здійснюється така діяльність (залишаючи осторонь, названу першою у ст. 42 ГК України, складову мети – націленість на «досягнення економічних і соціальних результатів»); інші фахівці хоча й і враховують обидва елементи нормативно зафіксованої мети підприємництва, але зміщують основний акцент також на прибуток, характеризуючи підприємницьку діяльність через її «спрямованість на систематичне отримання прибутку завдяки досягненню економічних і соціальних результатів» [133]. Таким чином слід зазначити, що:

- а) спрямованість та отримання прибутку є неодмінною і достатньою ознакою мети підприємницької діяльності (економічні і соціальні результати є суміжною та одночасною характеристикою цілі, є одним з ефектів прибутку, можуть мати прояв в окремих наслідках підприємництва, але не потребують самостійного встановлення; мінімум, для цілей антикорупційного законодавства);
- б) одержання прибутку є ключовою ознакою мети підприємництва, як бажаної кінцевої точки цього процесу, як результату, до якого прагне особа, займаючись відповідною активністю; в) відсутність прибутку в конкретний момент часу не свідчить однозначно про непідприємницький характер діяльності; головне – це

спрямованість останньої на отримання прибутку, а тому недосягнення бажаної мети жодним чином не нівелює підприємницької природи відповідної активності.

2. Входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Заборона щодо входження до складу правління інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, не є абсолютною, і державному службовцеві дозволяється входити до їх складу, якщо: а) здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі; б) представляють інтереси держави в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації. При цьому важливо відмітити, що таке входження не є самостійним і потребує відповідного дозволу відповідного державного органу. Слід мати на увазі, що державному службовцеві не забороняється брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (абз. 8 п. 4 мотивувальної частини, абз. 2 п. 2 рішення) [136]. Стосовно інших понять, що становлять це обмеження, слід зазначити:

1) підприємство – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності у порядку, передбаченому ГК та іншими законами. Залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів: а) приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи

суб'єкта господарювання (юридичної особи); б) підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності); в) комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади; г) державне підприємство, що діє на основі державної власності; д) підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності);

2) господарське товариство – це підприємства, установи, організації, створені на засадах угоди юридичними особами і громадянами шляхом об'єднання їх майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку. Виокремлюють такі види господарського товариства: акціонерні товариства; товариства з обмеженою відповідальністю; товариства з додатковою відповідальністю; повні товариства; командитні товариства. Органами управління господарського товариства є: а) наглядова рада; б) виконавчий орган (правління); в) голова правління; г) ревізійна комісія. Правовий статус органів управління господарським товариством визначається ГК, ЦК, Законами: «Про господарські товариства [137], «Про акціонерні товариства» [138], «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» [139] тощо;

3) наглядова рада (спостережна рада) може створюватися в товаристві із числа акціонерів, для представлення інтересів акціонерів у період між проведенням загальних зборів і в межах компетенції, визначеної статутом, контролює і регулює діяльність виконавчого органу. У роботі наглядової ради товариства з правом дорадчого голосу беруть участь представники профспілкового органу або іншого уповноваженого трудовим колективом органу, який підписав колективний договір від імені трудового колективу. У товаристві, яке налічує понад 50 акціонерів, створення наглядової ради акціонерного товариства є обов'язковим. Статутом акціонерного товариства або за рішенням загальних зборів акціонерів на наглядову раду акціонерного товариства може бути покладено виконання окремих функцій, що належать до компетенції загальних зборів. Питання, віднесені статутом акціонерного

товариства до виключної компетенції наглядової ради акціонерного товариства, не можуть бути передані на вирішення виконавчих органів товариства. Члени наглядової ради акціонерного товариства не можуть бути членами виконавчого органу та ревізійної комісії;

4) виконавчий орган підприємства (організації) здійснює керівництво його поточною діяльністю, організовує виконання рішень загальних зборів учасників (акціонерів) господарського товариства, діє від імені підприємства (організації). Здійснюючи управлінську діяльність, виконавчий орган реалізовує колективну волю учасників (акціонерів) господарського товариства, які є носіями корпоративних прав [141] (абз. 3 пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини). Виконавчий орган підприємства (організації) може бути колегіальним (правління, дирекція) чи одноособовим (директор, генеральний директор) (ч. 2 ст. 161 ЦК);

5) голова правління товариства вправі без довіреності здійснювати дії від імені товариства. Інші члени правління також можуть бути наділені цим правом згідно із статутом. Голова правління товариства організовує ведення протоколів засідань правління. Книга протоколів повинна бути у будь-який час надана акціонерам. На їх вимогу видаються засвідчені витяги з книги протоколів. Головою та членами правління товариства можуть бути особи, які перебувають із товариством у трудових відносинах;

б) ревізійна комісія товариства створюється для здійснення контролю за його фінансово-господарською діяльністю із числа акціонерів. Членами ревізійної комісії не можуть бути члени правління, наглядової ради товариства та інші посадові особи. Порядок діяльності ревізійної комісії та її кількісний склад затверджуються загальними зборами акціонерів згідно із статутом товариства. Перевірки фінансово-господарської діяльності правління проводяться ревізійною комісією за дорученням загальних зборів, наглядової ради акціонерного товариства, з її власної ініціативи або на вимогу акціонерів.

4.5. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування. Це обмеження стосується

тільки тих державних службовців, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність з виконання функцій держави. Таким державним службовцям забороняється:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо вони протягом року до дня припинення виконання функцій держави здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Отже, основними елементами цього обмеження є:

а) укладати трудові договори (контракти) з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями. Це обмеження стосується виключно заборони працевлаштування звільнених державних службовців як в юридичних особах приватного права, так і щодо фізичних осіб-підприємців, з якими державний службовець, до звільнення з державного органу, перебував у певних державно-владних відносинах щодо здійснення своїх повноважень. Строк такої заборони – протягом року з дня припинення державно-службових повноважень;

б) вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності. При цьому слід мати на увазі, що правочин – це дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків (ст.ст. 202-236 ЦК). Однією з найпоширеніших підстав виникнення, зміни та припинення цивільних правовідносин є договір, як вид правочину. Це обмеження стосується вчинення правочинів не взагалі, а тільки у сфері підприємницької діяльності. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням цих вимог, можуть бути визнані недійсними. При цьому слід звернути увагу на те, що вони саме можуть бути визнані, але не однозначно є такими. Це питання вирішується у судовому порядку;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом:

а) інформація – це відомості або/та дані у будь-якій формі та вигляді, на будь-яких носіях чи оголошені усно або у будь-який інший спосіб чи отримані у вигляді знань, що поширюються у просторі і часі, які відображають стан, властивості, якості, ознаки суб'єктів і об'єктів (предметів, технологій, засобів, ресурсів тощо), фактів, подій, дій, явищ, процесів, тощо у навколишньому світі, державі, суспільстві, тощо та які є об'єктами збирання, зберігання, використання та поширення. Кожен має право на інформацію, що означає право вільно збирати, одержувати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію та створювати систему (порядок) умов (режиму) захисту (охорони) інформації на основі своїх прав та обов'язків, в межах повноважень, у будь-який спосіб на свій вибір, визначений у відповідності до Конституції та законів України, міжнародних договорів та угод, ратифікованих Україною. Водночас, реалізація права на інформацію не повинна порушувати державні, приватні, громадянські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших суб'єктів інформаційних відносин;

б) у ході виконання своїх службових повноважень щодо здійснення контролю, нагляду, прийняття рішень щодо підприємств, установ та організацій державний службовець має доступ до службової інформації, тобто інформації про фінансову діяльність, господарську діяльність (яка не пов'язана з секретами виробництва, введенням новацій та ноу-хау, розробкою стратегії розвитку, веденням переговорів, розробкою та впровадженням нових технологій) та внутрішньої службової діяльності установи, її посадових, службових осіб та кореспонденції (доповідних записок, листування між підрозділами тощо), які пов'язані з процесом прийняття рішень та передують їх прийняттю. Розголошення такої інформації може завдати шкоди юридичним особам приватного права або фізичним особами-підприємцям, яка їх стосується. Таким

чином, державному службовцеві заборонено розголошувати (доводити до відома інших у будь-який спосіб) цю інформацію, окрім випадків, передбачених законом. Окрім розголошення такої інформації звільненому державному службовцеві забороняється використовувати її в інший спосіб: поширювати, продавати, розповсюджувати тощо;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у т.ч. в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Слід мати на увазі, що представляти інтереси – це виступати на боці однієї із сторін конкретного спору (адміністративного, судового) з певним обсягом повноважень, наданих особою, яку представляють. Це обмеження характеризується такими особливостями: а) має строковий характер (протягом року з моменту звільнення з посади державної служби); б) стосується тільки тих випадків, коли однією із сторін є державний орган, підприємство, установа, організація, в яких звільнений державний службовець раніше здійснював свою службову діяльність. В усіх інших випадках державний службовець може представляти інтереси будь-якої особи у справах, у т.ч. в тих, що розглядаються в судах.

Таким чином слід зазначити, що право на проходження державної служби – це законодавчо визначена можливість громадянина України здійснювати діяльність на посаді державної служби з урахуванням встановлених вимог та правообмежень.

3.5. Право на захист права на державну службу

Завершальним елементом структури права на державну службу у цілому є право на його захист. Право на захист права на державну службу є результатом виконання конституційного закріпленого положення щодо захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, результатом демократизації

державної служби і приведення правового регулювання функціонування цього суспільно-правового інституту у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу. Вбачається за необхідне акцентувати увагу на тому, що право на судовий захист визначається уперше чинним Законом, який, на відміну від попередніх законів (Закону–1993, і Закону–2011), передбачає як саме право на захист права на державну службу, так і основні засади механізму такого захисту.

Важливо акцентувати увагу на тому, що право на захист права на державну службу мають як громадяни (тобто ті, що не є державними службовцями, але бажають ними стати), так і, власне, державні службовці.

Право громадянина на захист права на державну службу. Громадянин України має право на захист права на державну службу під час: а) вступу на державну службу; б) призначення на посаду державної служби. Необхідно зазначити, що право на вступ на державну службу і право на призначення на посаду державної служби досліджено у підрозділах 2.2 і 2.3 цього дослідження. Стосовно права на захист права на державну службу під час реалізації вищенаведених прав слід зазначити таке.

По-перше, йдеться тільки про судовий захист права на державну службу. Чинне процесуальне законодавство, насамперед КАСУ, і законодавство про державну службу, тобто Закон «Про державну службу», не передбачають позасудового захисту права на державну службу у цьому разі. Питання захисту права громадянина на державну службу віднесено виключно до юрисдикції адміністративних судів – п.п. 2 і 9 ст. 19 КАСУ. Аналіз ст. 19 КАСУ свідчить про те, що чинним КАСУ передбачено два види спорів щодо публічної служби, які належать до юрисдикції адміністративних судів:

пункт 2: «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби». Це положення, як видається, безпосередньо стосується захисту громадянином свого права на державну службу під час призначення на посаду державної служби, яке здійснюється суб'єктом призначення або керівником державної служби. Таким чином, у

цьому разі йдеться про оскарження відмови у призначенні на посаду. Цікавим видається аналіз судової практики щодо розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних зі спорами, що виникають у зв'язку з призначенням, проходженням та звільненням з публічної служби у цілому, та державної служби, зокрема. Щодо оскарження рішення про звільнення у зв'язку із встановленням невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування розглядалася справа Шостим Апеляційним адміністративним судом України (справа № 826/10649/18 від 15.01.2020 р.). За результатом розгляду справи було прийнято рішення щодо неправомірності звільнення особи з посади державної служби категорії «Б», оскільки в матеріалах справи є відсутніми докази неналежного виконання обов'язків позивачем під час випробувального строку, з огляду на наявність підготовленого проекту інформаційної довідки, а також на відсутність в матеріалах справи будь-яких доказів щодо визначеного керівником позивача характеру, обсягу та строків для виконання поставленого завдання, відповідно до яких можливо було б визначити невідповідність існуючої довідки поставленій позивачем меті [142]. Варто звернути увагу на неоднозначність судової практики щодо розгляду та вирішення справ з однаковим змістом оскарження. Аналогічною є підстава оскарження рішення керівника державної служби щодо припинення державної служби, однак у цьому випадку цей же суд, проте у складі іншої колегії, дійшов до висновку щодо правомірності звільнення особи у зв'язку із встановленням невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування (справа № 826/19218/16 від 11.02.2019 р. [143]);

пункт 9: «оскарження рішень атестаційних, конкурсних та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади». У цьому положенні йдеться про реалізацію права на вступ на державну службу, яке здійснюється шляхом конкурсного відбору. Важливо зазначити, що у попередній редакції КАСУ ст. 17, яка визначала компетенцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних спорів, передбачала тільки один пункт

– п. 2 «спори з приводу прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби». Як уже зазначалося у попередніх підрозділах, Комісія або конкурсна комісія за результатами конкурсу рекомендує суб'єктові призначення або керівникові державної служби не більше п'яти осіб на одну посаду державної служби, з яких визначається переможець конкурсу. Отже, особи, які не потрапили до рейтингового списку п'яти осіб, або ж які потрапити до списку, але не згідно з рейтинговим розміщенням у ньому, вправі оскаржити результати конкурсу у судовому порядку. Однак, це не узгоджується з положенням п. 6 ст. 28 чинного Закону, який визначив, що кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, має право оскаржити рішення Комісії або Конкурсної комісії. Таким чином, йдеться тільки про переможця конкурсу, якого визначає не Комісія або конкурсна комісія, а суб'єкт призначення або керівник державної служби. Отже, кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, не повинен мати претензій до Комісії або конкурсної комісії, які визначили його кандидатом серед п'яти інших кандидатів (тобто Комісія або конкурсна комісія виконали своє завдання), та оскаржувати їх рішення, а повинен оскаржувати рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби. Таким чином має місце колізія між п. 1 і п. 6 ст. 28 чинного Закону.

При цьому слід звернути увагу на два обов'язкові елементи такого оскарження:

1) підстави. Підставами для оскарження у цьому разі є:

а) порушення умов проведення конкурсу – зокрема наявність порушення нормативно передбачених правил здійснення конкурсної процедури на різних її етапах. Такі порушення можуть стосуватися: прийняття рішення про оголошення конкурсу; розгляду інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; проведення тестування та визначення його результатів; розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів; проведення співбесіди та визначення її результатів; складення загального рейтингу кандидатів; визначення переможця конкурсу; оприлюднення результатів конкурсу. Як приклад, у Касаційному адміністративному суді Верховного Суду України було

розглянуто справу №804/6325/17 від 21 листопада 2019 р. щодо визнання незаконною, та скасування вимоги щодо повторного проведення конкурсу. Так, на етапі конкурсу «розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів» на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б», які полягають у досягненні максимальної об'єктивності при перевірці ситуаційних завдань членами конкурсної комісії на умовах анонімності особи, яка розв'язала ситуаційне завдання, було встановлено, що в нижньому правому куті кожного аркуша розв'язання ситуаційного завдання стоїть особистий підпис конкурсанта, який виконав це завдання. Суд встановив, що допущені з боку конкурсної комісії порушення принципу анонімності (проставлення підписів на кожному аркуші бланків відповідей) створило передумови для ідентифікації кандидатів і, відповідно, для необ'єктивної оцінки відповідних робіт. Відповідні обставини створили умови для визнання результатів конкурсу не дійсними та відповідно спричинили необхідність повторного проведення конкурсу на зайняття відповідної посади [144];

б) порушення порядку проведення конкурсу [38]. У цьому разі йдеться про наявність порушень щодо: вимог стосовно оприлюднення інформації про посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу; формування складу, порядку формування та повноважень конкурсної комісії; порядку прийняття та розгляду інформації для участі у конкурсі; етапів оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби та порядку їх проведення; обрання та застосування методів оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби. Як свідчить судова практика, навіть у разі наявності порушень порядку проведення конкурсної процедури, суд може визнати ці обставини недостатніми для скасування підсумкового рішення конкурсу (Справа №815/4701/16 від 20.12.201 р. Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду) [145].

Цікавою є позиція суду щодо спору у справі, який виник у зв'язку з тим, що за наслідками конкурсу на заміщення вакантної посади конкурсна комісія не визначила кандидата на зайняття цієї посади. Причиною такої ситуації стало

те, що два кандидати на вказану посаду, у рейтинговому списку набрали однакову кількість балів, а за результатами відкритого голосування, яке ініціював голова конкурсної комісії, жоден із них не отримав більшості голосів. Так, Верховний Суд України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду встановив, що оскільки конкурс пройшов усі необхідні етапи, хоча конкурсна комісія не проводила повторної співбесіди, за наведеного правового регулювання та встановлених обставин справи, рішення щодо проведення повторного конкурсу є правомірним та обґрунтованим [146].

2) наслідки. Порушення, наведені у п. 1, могли істотно вплинути на його результати конкурсу. При цьому слід звернути увагу на те, що йдеться не про будь-яке порушення умов проведення конкурсу, а тільки про те, яке істотно вплинуло на його результат. Оскільки коментована стаття не визначає змісту поняття «істотно», видається, що це питання вирішується за розсудом кандидата, який подає таку скаргу.

Плюралізм інстанцій звернення державного службовця п захист своїх прав, свобод та законних інтересів під час здійснення своєї службової діяльності надає декілька можливостей та фактичних засобів такого захисту. Як уявляється, керівник державної служби є тією особою, що може вирішити питання щодо безпосереднього захисту державного службовця, водночас може бути й особою, яка порушує право на державну службу такого службовця, перешкоджаючи та унеможлиблюючи їх здійснення службовою особою. Так, відповідно до ст. 11 «Захист права на державну службу» чинного Закону державний службовець має право на захист права на державну службу у разі:

порушення наданих державному службовцеві прав (ст. 7 Закону). При цьому важливо зазначити, що йдеться саме про права, надані державному службовцеві чинним Законом. Водночас важливо звернути увагу на те, що окрім ст. 7 державному службовцю надаються й інші посадові права, що визначаються посадовими інструкціями;

виникнення перешкод в реалізації державним службовцем наданих йому прав – фактично права державного службовця не порушуються, проте є перешкоди щодо реалізації цих прав.

Так, державний службовець має право звернутися з письмовою скаргою до керівника державної служби в державному органі. При цьому, Закон чітко визначає: а) форма звернення – письмова; б) вид звернення – скарга; в) строк звернення – 30 днів з дня, коли стало відомо або має було стати відомо про порушення прав. Відповідно до Закону «Про звернення громадян» [140] скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і про захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Адресатом скарги є керівник державної служби державного органу.

Державний службовець може реалізувати своє право на захист права на державну службу шляхом подання двох видів скарги до керівника державної служби: по-перше, скарга, що містить викладення фактів порушення його прав або перешкод у їхній реалізації; по-друге, скарга, що містить викладення фактів порушення його прав або перешкод у їхній реалізації і вимогою утворення комісії для перевірки викладених у ній фактів. Як уявляється, така вимога державного службовця є його правом (може вимагати), а не обов'язком.

Варто акцентувати увагу на тому, що у разі порушення прав державного службовця або створення перешкод в реалізації таких прав і подання ним скарги може проводитися службове розслідування відповідно до Порядку проведення службового розслідування [96]. Строк проведення службового розслідування становить не більш як 1 місяць, водночас у разі потреби отримання відповіді від інших органів, відсутності з поважних причин керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу, стосовно якого проводиться службове розслідування, зазначений строк може бути збільшено уповноваженим органом, але не більш як до 2 місяців. Щодо строків проведення службового розслідування,

важливими є такі два аспекти: 1) враховує час вивчення, проведення аналізу та оцінювання матеріалів службового розслідування, підготовки та підписання висновку щодо його проведення; 2) не враховує часу тимчасової втрати працездатності державним службовцем, стосовно якого проводиться службове розслідування, його перебування у відпустці або службовому відрядженні, відсутності з інших поважних причин, а також часу ознайомлення з висновком щодо проведення службового розслідування.

Щодо порядку проведення службового розслідування, варто зазначити таке. Уповноважений орган протягом 3 робочих днів з дати надходження скарги державного службовця приймає рішення про проведення службового розслідування або відмову в розгляді скарги. У скарзі державного службовця повинно обов'язково зазначатися: найменування та адреса уповноваженого органу, до якого подається скарга; інформація про державного службовця: прізвище, ім'я та по батькові; найменування посади; зворотна адреса; прізвище, ім'я та по батькові, найменування посади керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу; факти, що призвели до порушення прав державного службовця, встановлених Законом, керівником державної служби в державному органі чи державним службовцем вищого органу або створення перешкод у їх реалізації; вимога щодо проведення службового розслідування; наявні у державного службовця рішення, які приймалися за результатами розгляду його скарг (висновки щодо проведення службових розслідувань), або їх копії.

Рішення про проведення службового розслідування оформляється наказом уповноваженого органу, копія якого надсилається суб'єктові призначення особи, стосовно якої проводиться службове розслідування. У наказі про проведення службового розслідування зазначається: підстава для проведення службового розслідування; предмет службового розслідування; прізвище, ім'я та по батькові, найменування посади державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування; дата початку та

закінчення службового розслідування; склад комісії з проведення службового розслідування із зазначенням її голови [96].

До складу комісії, що уповноважена на проведення службового розслідування, включається не менше 3 осіб. У разі, якщо службове розслідування стосується інформації з обмеженим доступом, таке розслідування проводиться з урахуванням положень Законів «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» за відповідними правилами діловодства. Керівник, не будучи членом комісії, наділяється повноваженнями щодо її утворення, здійснення розподілу обов'язків між членами, забезпечення контролю за роботою комісії з проведення службового розслідування. Відповідно до Порядку проведення службового розслідування до повноважень членів комісії належать такі права та обов'язки: 1) права: отримувати обґрунтовані пояснення від державного службовця, щодо якого здійснюється службове розслідування, а також інших осіб щодо обставин, які їм стали відомими та є безпосередньо підставою для його проведення; ознайомлюватися з необхідними для об'єктивного розслідування документами (їхніми копіями); одержувати консультації відповідних спеціалістів, експертів з питань, що стосуються проведення службового розслідування; належним чином вести протокол засідання комісії; використовувати за погодженням з особами, які опитуються (надають пояснення, консультації), аудіозасоби з метою фіксації їх пояснень та свідчень; 2) обов'язки: дотримуватися у своїй діяльності режиму законності; надати пам'ятку про права і обов'язки державному службовцеві до початку службового розслідування; не втручатися в діяльність державного органу, в якому проводиться службове розслідування; не розголошувати інформації з обмеженим доступом, яка стала їм відомою під час проведення службового розслідування; долучати до матеріалів службового розслідування документи та/або їхні копії, отримані під час його проведення; надати для ознайомлення державному службовцеві, стосовно якого проводиться службове розслідування, висновок щодо його проведення, а на його вимогу – матеріали

службового розслідування; запропонувати у разі незгоди державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, з висновком щодо його проведення подати письмові зауваження [96].

За результатами службового розслідування складається висновок щодо його проведення, який обов'язково повинен містити таку інформацію: прізвище, ім'я та по батькові, найменування посади, рік народження, освіта, стаж державної служби державного службовця, стосовно якого проводилося службове розслідування; факти, які стали підставою для проведення службового розслідування; обставини і причини вчинення дії або бездіяльності; заяви, клопотання, пояснення, а також зауваження державного службовця, стосовно якого проводилося службове розслідування, подані під час проведення службового розслідування, обґрунтована інформація про їх задоволення чи відхилення; дані про наявність або відсутність у діях державного службовця, стосовно якого проводилося службове розслідування, дисциплінарного проступку та підстави для притягнення його до дисциплінарної відповідальності; обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність державного службовця, стосовно якого проводилося службове розслідування; вимога щодо безумовного поновлення порушених прав державного службовця, встановлених Законом, або усунення перешкод у їх реалізації. Копія висновку щодо проведення службового розслідування, складеного уповноваженим органом, надсилається: а) суб'єктові призначення для ініціювання дисциплінарного провадження стосовно: державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», – Комісією з питань вищого корпусу державної служби; державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», – дисциплінарною комісією відповідного державного органу; б) державному службовцеві, який подав скаргу, та державному службовцеві, стосовно якого проводилося службове розслідування.

Необхідно акцентувати увагу на строках надання обґрунтованої письмової відповіді керівником державного органу на скаргу державного

службовця – протягом 20 календарних днів. Більше того, чинний Закон не передбачає можливості продовження цього строку та у разі відсутності відповіді не надається можливості звернення до керівника вищого рівня або до НАДС, із поданням скарги повторно.

Повноцінний захист права державного службовця на державну службу повинен передбачати можливість звернення до вищої інстанції (у межах адміністративного оскарження), якщо він не отримав відповідного рішення чи пояснення щодо правопорушення. Це є додатковою гарантією правового захисту державного службовця й можливістю визнати права, свободи та законні інтереси останнього. Водночас правові приписи щодо можливості звернення у разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державного органу державного службовця з відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, було виключено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [57].

Як уявляється, ч. 4 ст. 11 чинного Закону здійснюється реалізація конституційно закріпленого положення, яке стосується можливості звернення державного службовця зі скаргою до суду у разі: неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу; або незгоди з відповіддю керівника державної служби. У цьому разі мова йде про те, що державний службовець вчасно одержав відповідь на скаргу, однак його не задовольняє її вирішення. Право на судовий захист прав державного службовця закріплено у ч. 3 ст. 8 Конституції України, відповідно до якої норми Конституції України є нормами прямої дії, а звернення до суду по захист конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Рекомендації щодо застосування під час здійснення правосуддя безпосередньо норм Конституції викладено у постанові Пленуму ВРУ від 01.11.1996 р. [150] Отже, державний службовець вправі звернутися до процедури судового захисту

своїх прав та свобод без дотримання встановленої позасудової процедури (адміністративного оскарження) подання і розгляду його скарги.

Так, зі змісту захисту права на державну службу вважається, що оскарження державним службовцем може стосуватися таких аспектів:

рішень державного органу та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації його прав. Рішення – це нормативно-правові акти (встановлюють, змінюють чи скасовують правила поведінки, що мають не персоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування) та правові акти індивідуальної дії (є результатом правозастосування, містять приписи з конкретних питань щодо конкретної особи (осіб), їх дія вичерпується, як правило одноразовим застосуванням), які видаються державним органом або його посадовою особою [151, с. 114];

дій державного органу та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації його прав. Дія – це активна форма поведінки, яка може мати вплив на права, свободи, інтереси, обов'язки державного службовця, що не оформлюється правовим актом (наприклад, надання усного доручення);

бездіяльності державного органу та його посадових осіб, що перешкоджають реалізації його прав. Бездіяльність – це пасивна поведінка, пов'язана з не вчиненням дій, які державний орган чи посадова особа мали вчинити, що може мати вплив на права, свободи, інтереси обов'язки державного службовця (наприклад, не ознайомлення з наказом, не створення належних умов праці, ненадання необхідних матеріалів для виконання службових обов'язків тощо).

Як уже було зазначено, відповідно до КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи щодо публічно-правових спорів: а) із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 19); б) щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних комісій, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування (п. 9 ч. 1 ст. 19); в) щодо

формування складу державних органів, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб (п. 10. ч. 1 ст. 19) [35].

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

ДО РОЗДІЛУ 3

1. Андрійко О.Ф. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. *Правова держава*. 2014. Вип. 25. С. 182–203. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2014_25_13.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
3. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
4. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні: монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2004. 337 с.
5. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник для студ. вищ. навч. закл. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
6. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон «Про державну службу»: науково-практичний коментар. Одеса: Фенікс, 2007. 316 с.
7. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
8. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2002. 37 с.
9. Рябченко О.П. Забезпечення реалізації права на справедливий суд: окремі законодавчі новели. *Юридичний вісник*. Вип. 1 (34). 2015. С. 70–74.
10. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монографія. Харків: Факт, 1998. 168 с.
11. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 238 с.

12. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 545 с.
13. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. 340 с.
14. Габрічідзе Б.Н. Чернявский А.Г. Служебное право: учебн. для юрид. вузов. Москва: Издат.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2003. 620 с.
15. Ноздрачьев А.Ф. Государственная служба: учебн. для подгот. госуд. служащих. Москва: Статут, 1999. 592 с.
16. Овсянко Д.М. Советская государственная служба: учеб. пособ. / Всесоюзн. юрид. заоч. ин-т. Москва, 1987. 326 с.
17. Старилов Ю.М. Служебное право: учебник. Москва: Изд-во БЕК, 1996. 698 с.
18. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 28 червня 2020 р.).
19. Конституцій України. Науково-практичний коментар / В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. 1128 с.
20. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).
21. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. Ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 29 червня 2020 р.).
22. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).
23. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

24. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 31.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

25. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. Дата оновлення: 30.05.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

26. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. Дата оновлення: 02.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

27. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. Дата оновлення: 01.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

28. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. Дата оновлення: 25.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

29. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

30. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

31. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. Дата оновлення: 28.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

32. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. Дата оновлення: 29.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

33. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 19.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-1> (дата звернення: 26 червня 2020 р.).

34. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

35. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

36. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2> (дата звернення: 23 червня 2020 р.).

37. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова КМУ від 03.04.1993 р. Дата оновлення: 11.03.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-93-%D0%BF> (дата звернення: 23 червня 2020 р.).

38. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 30.11.2019 р. (12.02.2020 р.) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (дата звернення: 23 червня 2020 р.).

39. Приклади ситуаційних завдань для категорії «Б». URL: <http://www.guds.gov.ua/page/pryklady-sytuaciyh-zavdan-dlya-kategoriyi-b> (дата звернення: 23 червня 2020 р.).

40. Рішення Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 грудня 2020 р., судова справа № 808/1460/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86333224> (дата звернення: 23 червня 2020 р.).

41. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 25.05.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

42. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова КМУ від 22.07.2016

р. Дата оновлення: 05.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

43. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ НАДС від 12.04.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

44. Про затвердження Переліку тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства : наказ НАДС від 06.05.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

45. Про затвердження типових завдань для перевірки професійних знань (Типові завдання для перевірки знань) : наказ НАДС від 19.09.2017 р. URL: <https://nads.gov.ua/article/nakazy-nacionalnogo-agentstva-ukrayiny-z-pytan-erzhav-sluzhbvy> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

46. Про затвердження Положення про Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби: наказ НАДС від 19.04.2019 р. URL: <https://usg.org.ua/concept-ukra-nsku-shkolu-uryadu/polozhennya-pro-czentr-oczinyuvannya-kandidativ/> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

47. Про статус чиновників: Федеральний закон Німеччини від 31.03.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 225–269.

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

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

50. Про цивільну службу: Закон Польщі / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 388–426.
51. Про публічну службу: Закон Естонії від 25.01.1995 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 467–520.
52. Про публічну службу: Закон Литви від 23.04.2002 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 427–454.
53. Про державну цивільну службу: Закон Латвії від 07.09.2000 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 455–466.
54. Про державного службовця: Закон Болгарії від 27.07.1999 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 601–638.
55. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).
56. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою: Постанова КМУ від 26.04.2017 р. Дата оновлення: 04.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2017-%D0%BF> (втратила чинність).
57. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. Дата оновлення: 01.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).
58. Щодо підтвердження рівня вільного володіння державною мовою переможцем конкурсу на зайняття посади державної служби: роз'яснення НАДС від 17.01.2020 р. URL: <file:///C:/Users/pc/Desktop/8E.pdf> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

59. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

60. Статут Ради Європи від 05.09.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001 . Ратифікований 31.10.1995 р.: Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31.10.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

61. Тестові завдання з англійської і французької мови. URL: <https://nads.gov.ua/vyshhyj-korpus-derzhavnoyi-sluzhby/testuvannia/testuvannia-na-volodinnia-inozemnoiu-mo/> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

62. Критерії оцінювання володіння іноземною мовою. URL: <http://nads.gov.ua/page/protokol-no-10-zasidannyakvks-vid-12-cherhvnya-2018-rok> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

63. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

64. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин їх аналогів і прекурсорів» та Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними»: Закон України від 15.02.1995 р. Дата оновлення: 07.03.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/64/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

65. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Рішення НАЗК від 09.02.2018 р. Дата оновлення: 16.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#n13> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

66. Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

67. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019>.

68. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення: 28.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

69. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення НАЗК від 17.06.2016 р. Дата оновлення: 17.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#n13> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

70. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.11.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (втратив чинність).

71. Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні: Закон України від 27.02.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-18> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

72. Єдиний портал вакансій державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/vakansiyi-derzhavnoyi-sluzhby/yedynyj-portal-vakansij-derzhavnoyi-sluzhby/> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

73. Про затвердження Положення про Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби: наказ НАДС від 19.04.2019 р. URL:

<https://usg.org.ua/concept-ukra-nsku-shkolu-uryadu/polozhennya-pro-czentr-oczinyuvannya-kandidativ/> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

74. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04.04.2018 р., судова справа №826/6646/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73249830> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

75. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 61.

76. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).

77. Про текст Військової присяги : Постанова ВРУ від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 06.12.1991 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1936-12?lang=ru> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

78. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

79. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 р. Дата оновлення: 07.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-1> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

80. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 07.07.2018 р., судова справа № 826/7299/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75803213> (дата звернення: 26 червня 2020 р.).

81. С.В. Ківалов, Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2011 р. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/68994/C> (дата звернення: 26 червня 2020 р.).

82. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення: 27.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> . (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

83. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення: 29.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

84. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. Дата оновлення: 05.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

85. Про вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. Дата оновлення 28.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

86. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

87. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова КМУ від 20.04.2016 р. Дата оновлення 20.08.2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

88. Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 159: Конвенція Міжнародної організації праці від 27.06.1978 № 151. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_187 (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

89. Про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності: Конвенція Міжнародної організації праці від 29.06.1951 р. № 100. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_002 (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

90. Щодо рівного винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності: Рекомендація Міжнародної організації праці від 29.06.1951 р. № 90. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_601 (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

91. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури: автореф. десерт. ... канд. юрид. наук. Одеса: Фенікс, 2010. 22 с.

92. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 р. Дата оновлення: 13.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1549-14> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

93. Про відомчі заохочувальні відзнаки: Указ Президента України від 30.05.2012 р. Дата оновлення: 15.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2012> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

94. Деякі питання запровадження заохочувальних відзнак Прем'єр-міністра України: Розпорядження КМУ від 26.10.2000 р. Дата оновлення: 04.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2000-%D1%80> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

95. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 р. Ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

96. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу: Постанова КМУ від 24.06.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2016-%D0%BF> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

97. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. Дата оновлення: 27.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

98. Про захист заробітної плати: Конвенція МОП від 01.07.1949 р. Ратифікована Україною 01.08.1961 р. Дата оновлення: 23.06.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146 (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

99. У справі за конституційним зверненням громадянки Присяжнюк Людмили Михайлівни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України

«Про оплату праці»: Рішення КСУ від 15.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-13> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

100. Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. Дата оновлення: 21.06.2019 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

101. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. Дата оновлення: 27.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

102. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

103. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 21.02.1994 р. Дата оновлення: 04.10.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

104. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться стажування слухачів Національної академії: Постанова КМУ від 01.04.2013 р. Дата оновлення: 23.03.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2013-%D0%BF> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

105. Про затвердження Порядку прийому та навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»: Постанова КМУ від 29.07.2009 р. Дата оновлення: 23.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

106. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ НАДС від 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

107. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Закон України від 20.11.2012 р. Дата оновлення: 28.09.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

108. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил: Постанова КМУ від 14.07.1999 р. Дата оновлення: 14.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262-99-%D0%BF> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

109. Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Постанова КМУ від 20.05.2013 р. Дата оновлення: 14.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2013-%D0%BF#n8> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

110. Про затвердження Положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 12.04.2017 р. Дата оновлення: 03.05.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0619-17> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

111. Про затвердження Критеріїв конкурсного відбору виконавців державного замовлення НАДС на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування»: наказ НАДС від 13.07.2018 р. Дата оновлення: 03.05.2019 р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0899-18> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

112. Базаров Т.Ю., Беков Х.А., Аксенова Е.А. Методы оценки управленческого персонала государственных и коммерческих структур. Москва: ИПК ГС, 1995. с. 128.

113. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова КМУ від 23.08.2017 р. Дата оновлення 12.07.2019 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n11> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

114. Щодо врахування виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності/індивідуальної програми професійного розвитку при визначенні результатів виконання завдань державними службовцями: Роз'яснення НАДС від 22 жовтня 2020 р. № 122 р/з. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vrahuvannya-vikonannya-individualnoyi-programi-pidvishchennya-rivnya-profesijnoyi-kompetentnostiindividualnoyi-programi-profesijnogo-rozvitku-pri-viznachenni-rezultativ-vikonannya-zav> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

115. Залужний В.Г. Оцінювання службової діяльності поліцейського в Україні: теорія, правове регулювання і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. с. 16.

116. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. С. 160 –161.

117. Панов А.Н. Японская дипломатическая служба. Москва, 1988. 285 с.

118. Модельний кодекс поведінки посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування. Додаток до Рекомендації R (200) 10 Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 р. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislatre/Rekomend_poved_DS.pdf . (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

119. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 23.07.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995788> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

120. Про затвердження Правил етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС: наказ ДФС від 01.12.2016 р. Дата оновлення: 20.10.2017 р. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptsiyna-programa-dfs/291898.html> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

121. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусея. Київ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2001. 1440 с. С. 228.

122. Тлумачний словник сучасної української мови / за ред. д.ф.н., проф. В.С. Калашника. Харків: Белкар-книга, 2005. 800 с.

123. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. Российская академия наук. Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд. доп. Москва: ООО ИТИ Технологии, 2003. 944 с.

124. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, державним підприємствам, установам чи організаціям: Постанова КМУ від 16.12.2011 р. Дата оновлення: 15.03.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-%D0%BF#n7> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

125. Про державні лотереї в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. Дата оновлення: 09.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-1>.

126. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ організацій: наказ Мінпраці, Мін'юсту, Мінфінансів від 28.06.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

127. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 р. Дата оновлення: URL: 16.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

128. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

129. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. Дата оновлення: 04.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

130. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 р. Дата оновлення: 04.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12> (дата звернення: 28 червня 2020 р.).

131. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики: наказ МОЗ від 02.03.2016 р. Дата оновлення: 20.03.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

132. Годуєва К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 45–50.

133. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. В.К. Мамутова. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 62.

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

135. Панова Н.С. Вимоги до осіб, які претендують на вступ до державної служби. *Прикарпатський вісник*. 2019. № 3. Т. 1. С. 55–60

136. У справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини 1 статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: Рішення Конституційного Суду України від 13.03.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-12> (дата звернення: 30 червня 2020 р.).

137. Про Господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 р. Дата оновлення: 17.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

138. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 р. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17> (дата звернення: 27 червня 2020 р.).

139. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю: Закон України від 06.02.2018 р. Дата оновлення: 02.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19#n386> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

140. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення: 01.10.2020 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

141. У справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Міжнародний фінансово-правовий консалтинг» про офіційне тлумачення частини третьої статті 99 Цивільного кодексу України: Рішення КСУ від 12.01.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-10> (дата звернення: 29 червня 2020 р.).

142. Рішення Шостого Апеляційного адміністративного суду України від 15.01.2020 р., судова справа № 826/10649/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86989285> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

143. Рішення Шостого Апеляційного адміністративного суду України від 11.02.2019 р., судова справа № 826/19218/16 від. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79727667> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

144. Рішення Верховного суду України від 21.11.2019 р., судова справа №804/6325/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85804125> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

145. Рішення Верховного Суду України від 20.12.2018 р., судова справа №815/4701/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771572> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

146. Рішення Верховного суду України від 24.04.2019 р., судова справа №826/2198/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81431713> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

147. Резолюція ПАРЕ із вживання заходів з метою викриття комуністичних тоталітарних систем. URL: <https://helsinki.org.ua/2010/03/rezolyutsiya-pare-iz-vzhyvannya-zahodiv-z-metoyu-vykryttya-komunistychnyh-totalitarnyh-system/> (дата звернення: 25 червня 2020 р.).

148. Дело «Фогт (VOGT) против Германии»: Постановление ЕСПЧ от 26 сентября 1995 г. URL: https://european-court.ru/uploads/ECHR_Vogt_v_Germany_26_09_1995 (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

149. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова КМУ від 17.06.2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-п#Text> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

150. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму ВСУ від 01.11.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення: 26 червня 2020 р.).

151. Ківалов С.В., Картузова І.К., Осадчий А.Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник. Одеса, Фенікс, 2014. 342 с.

152. Panova N.S. Evaluation of the performance of civil servants as an institution of civil law. Visegrad Journal on Human Rights. 2019. № 3. P. 11.

РОЗДІЛ 4

ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

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

Чинний Закон «Про державну службу», на відміну від попереднього Закону, який передбачав посилання на відповідні статті КЗпП України, уперше визначив правові, фактичні та процедурні підстави дисциплінарної відповідальності державного службовця. Таким чином, чинний Закон визнав дисциплінарну відповідальність державного службовця правовим інститутом адміністративного права, що цілком відповідає міжнародним стандартам публічної служби. Аналіз наукової думки щодо дисциплінарної відповідальності державного службовця дозволяє виокремити три етапи її становлення та розвитку та визначити основні підходи щодо визначення її сутності [1, с. 345].

Етап становлення інституту державної служби (кінець XVIII–1917 р. – дореволюційний період). Наукові дослідження інституту державної служби та його чинників розглядаються в рамках державного права. Питаннями дисциплінарної відповідальності тією чи іншою мірою займаються такі науковці, як: І.Ю. Андреєвський, В.П. Безобразов, О.Д. Грабовський, В.В. Івановський, М.В. Куплеваський, М.К. Нелідов та ін. У свою чергу, у цей час такі вчені, як М.І. Лазаревський та А.І. Єлістратов, займаються науковими дослідженнями інституту державної служби та його чинників у рамках адміністративного права [2, с. 11]. Уперше наукові положення про дисциплінарну відповідальність державних службовців можна знайти у праці М.О. Куплеваського, професора державного права Імператорського Харківського університету, який займався вивченням інституту державної служби в рамках порівняльного правознавства. Його монографія «Державна служба в теорії і в чинному праві Англії, Франції, Німеччини і Ціслейтанської Австрії» [2, с. 20], яка побачила світ в 1888 р., є суттєвим вкладом у розвиток теорії та історії державної служби. Зміст цієї наукової роботи становлять три окремі монографії: 1) про дисциплінарну відповідальність посадових осіб; 2) про державні іспити; 3) про межі підпорядкування приватних осіб розпорядженням посадових осіб.

Етап становлення наукової думки щодо дисциплінарної відповідальності державного службовця (1917–1991 рр. – радянський період), який характеризується, насамперед, тим, що протягом майже століття питання інституту державної служби пройшло досить складний, розмаїтий, суперечливий та стрибкоподібний шлях становлення наукової думки щодо названого інституту: від повного заперечення – до визнання, від знищення законодавства про державну – до його створення. Дисциплінарна відповідальність службовців державних установ не мала ніяких особливостей порівняно з робітниками, які працювали у приватному секторі. Основним нормативним актом, що регламентував процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності, був КЗпП України, який визначав

універсальні підстави притягнення до такої відповідальності та однакові для всіх заходи стягнення. На початку цього етапу практично не було опубліковано жодного монографічного дослідження як із питань адміністративного права, так і з питань державної служби. Як виняток, можна назвати підручник з адміністративного права А.І. Єлістратова, в якому автор зазначав, що предметом адміністративного права є система правовідносин між посадовими особами (державними службовцями) і громадянами. При цьому, посадову особу, на його думку, наділено великим колом прав, але перед законом вони є принципово рівними. Водночас, особливості становища державних службовців викликають необхідність в особливих правилах, які визначають ці специфічні сторони становища державного службовця. Зазначені правила являють собою у більшості випадків не що інше, як розвиток і доповнення положень КЗпП, і тільки в небагатьох випадках – відступ від них [4, с. 234]. На цей період в юридичній науці не було єдиної думки щодо поняття та галузевої приналежності дисциплінарної відповідальності державних службовців: а) дисциплінарна відповідальність державного службовця регулюється нормами трудового права, і тому відносини, що виникають у цьому випадку, є трудовими (С.С. Студенікін) [5, с. 134]; б) дисциплінарна відповідальність державного службовця – це інститут адміністративного права (Н.І. Фаянс [6], І.М. Пахомов [7; 8], В.М. Манохін [9], В.Н. Скобелкін [10] та ін.). Заслужує на особливу увагу думка Н.І. Фаянс щодо необхідності прийняття загальносоюзного положення «Про державну службу». Саме цим положенням підтверджується специфічність норм, які регулюють державно-службові відносини, які у переважній більшості і становлять норми адміністративного права. Авторка висловила думку з приводу того, що до адміністративного права належать і всі елементи інституту державної служби [3; 11, с. 356], у тому числі і питання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Серед видатних російських науковців радянського періоду, які здійснювали фундаментальні дослідження державної служби та дисциплінарної відповідальності державного службовця і тим самим збагатили

адміністративно-правову науку принциповими теоретичними положеннями щодо інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців, слід назвати Г.В. Атаманчука [12], Д.М. Бахраха [13], Б.М. Габрічідзе [14], В.М. Старилова [15] та ін.

Етап розвитку інституту дисциплінарної відповідальності державного службовця як інституту адміністративного права (1991 р. – теперішній час – період незалежності України). Питанням дисциплінарної відповідальності у цей період займалися такі учені, як: В.Б. Авер'янов [16], Ю.П. Битяк [18], Л.Р. Біла-Тіунова [20; 21], Н.М. Вапнярчук [22], Л.М. Корнута [23], В.Я. Малиновський [24] та ін.

Аналіз підходів щодо визначення поняття «дисциплінарна відповідальність державного службовця» дозволяє стверджувати, що вона розглядається як: а) вид юридичної відповідальності (І.Л. Бородін [25; с. 95]); б) правовий інститут (Н.М. Вапнярчук [27, с. 300]); в) застосування заходів впливу за винні порушення правил державної служби (В.В. Зуй [28, с. 197]).

Щодо видів дисциплінарної відповідальності державного службовця необхідно зазначити таке. В юридичній науці можливим видається виокремлення двох видів дисциплінарної відповідальності: 1) дисциплінарна трудова відповідальність, яка поширюється на всіх працівників, окрім державних службовців: а) загальна: регламентується КЗпП; б) спеціальна: регламентується окремими дисциплінарними статутами і положеннями (працівники залізничного транспорту, зв'язку тощо); 2) дисциплінарна адміністративна відповідальність: а) загальна: регламентується чинним Законом «Про державну службу» і поширюється як на всіх державних адміністративних службовців, так і, в ряді випадків, на спеціалізованих державних службовців у тій частині, яка не врегульована дисциплінарними статутами; б) спеціальна: регламентується дисциплінарними статутами і поширюється на державних службовців державної спеціалізованої і мілітаризованої служби [29, с. 72–75].

4.1. Підстави дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців

Чинний Закон уперше визначив невичерпний перелік дисциплінарних проступків державних адміністративних службовців, які є підставою для застосування дисциплінарної відповідальності. Видається за необхідне визначити зміст та особливості передбачених законодавством підстав застосування дисциплінарної відповідальності.

Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією. Відповідно до ст. 65 Закону «Про державну службу» підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку. Не вдаючись до детального дослідження теоретико-правового змісту поняття «дисциплінарний проступок», слід зазначити, що в теорії адміністративного і трудового права надаються такі різні визначення цього поняття, як: «протиправне, винне порушення дисципліни, що не тягне кримінальної відповідальності» [30, с. 495], «шкідливе, антисуспільне діяння, вчинене членом колективу, що полягає у порушенні обов'язків, пов'язаних з перебуванням особи в такому колективі» [31, с. 201], «протиправне, винне діяння, яке посягає на службову дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов'язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями, або вчинення проступку, який порочить його як державного службовця чи дискредитує орган, в якому він працює» [32, с. 98], «невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також вчинення проступку, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює» [33, с. 122], «суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або

бездіяльність), яке полягає у невиконанні або в неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, порушенні морально-етичних правил, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність» [34, с. 130–131].

Як свідчить аналіз ч. 1 ст. 65 Закону, на законодавчому рівні уперше визначено поняття «дисциплінарний проступок», який характеризується сукупністю таких ознак, як:

протиправність. Діяння, яке посягає на суспільні відносини, урегульовані правом і, таким чином, воно вчиняється всупереч нормам права. Важливо зазначити, що тільки закон передбачає ті діяння, які є дисциплінарними проступками, а щодо державних адміністративних службовців – чинний Закон або його положення щодо посилання на інші нормативно-правові акти;

винність. Для застосування дисциплінарної відповідальності форма вини значення не має – застосувати до державного службовця заходи стягнення можна і за умисної, і за необережної поведінки. Однак урахування форми вини є важливим при виборі дисциплінарного стягнення [35, с. 383]. Принагідно слід звернути увагу на те, що хоча законодавець взагалі не визначає її значення при застосуванні заходів дисциплінарної відповідальності до державного службовця, вона є обов'язковим предметом доказування у разі притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності: а) умисна форма вини передбачає, що державний службовець усвідомлював протиправність свого діяння, передбачав його шкідливі наслідки і бажав або свідомо допускав їх настання. Так, прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин, а також поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані є можливими лише умисно. Саме з умислом вчиняються такі дисциплінарні проступки, як: вияв неповаги до державних символів України, перевищення службових повноважень; порушення обмежень щодо участі у виборчому процесі, окремі порушення правил внутрішнього трудового розпорядку; б) необережна форма

вини є можливою в окремих випадках і вона передбачає, що державний службовець усвідомлював протиправність своєї поведінки, передбачав її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховував на їх відвернення, або не передбачав, хоча повинен була їх передбачити. При цьому, обов'язковим елементом такої форми вини є усвідомлення державним службовцем протиправності свого діяння. Так, порушення правил професійної етики державного службовця може бути вчинено як умисно, так і з необережності;

караність. Дія або бездіяльність, або прийняте рішення, за яке обов'язково передбачено дисциплінарне стягнення. Не може бути дисциплінарного проступку без дисциплінарного стягнення. Слід також звернути увагу на те, що у визначенні поняття «дисциплінарний проступок» використано словосполучення «може бути застосовано», що надає право керівникові державної служби та/або суб'єктові призначення вирішувати питання щодо застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця за дисциплінарний проступок або ні. Звільнення державного службовця від дисциплінарного стягнення не порушує ознаки «караність»;

дія або бездіяльність чи прийняття рішення. Протиправне винне діяння має прояв, насамперед, у діях чи бездіяльності (розглядається нижче). Ще одним проявом протиправного діяння державного службовця може бути прийняття рішення у письмовій або усній формі. При цьому слід зазначити, що «прийняття рішення» не є самостійною формою прояву дисциплінарного проступку, оскільки воно завжди має форму або дії (активної поведінки), або бездіяльності (пасивної поведінки). Водночас варто звернути увагу на те, що державний службовець не несе дисциплінарної відповідальності за свої думки, переконання, почуття та інші характеристики, що не знайшли свого виявлення у конкретних проявах (дії, бездіяльності);

невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, інших вимог, установлених чинним Законом. Слід зазначити, що насамперед, йдеться про «невиконання або неналежне виконання», тобто про об'єктивну сторону дисциплінарного проступку, яка має класичну структуру: протиправна

поведінка; шкідливі наслідки; причинний зв'язок між поведінкою і шкідливими наслідками; додаткові (факультативні) ознаки, якими є: місце, час, обстановка вчинення дисциплінарного проступку державним службовцем. Протиправність поведінки державного службовця полягає у порушенні присяги та його посадових обов'язків, визначених законодавством, а також у невиконанні законних наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень. Стосовно спеціальних видів державних службовців слід зазначити, що існують особливості протиправних діянь, за які вони підлягають дисциплінарній відповідальності, передбачені статутами про дисципліну, або спеціальними положеннями в деяких сферах державної діяльності. Важливо зазначити, що протиправне діяння може бути здійснено у формі дії або бездіяльності: а) невиконання – це нездійснення службовцем своїх повноважень без поважних причин (бездіяльність); б) неналежне виконання – це неякісне, несвоєчасне, не повною мірою здійснення службовцем своїх повноважень (бездіяльність); в) перевищення службових повноважень – це здійснення державним службовцем певних дій, які не охоплюються колом його повноважень: не має повноважень, але здійснює їх; має певні повноваження, але в конкретному випадку виходить за їх межі щодо: кола осіб, які не належать до числа його підлеглих; кола питань, які підлягають вирішенню; правових актів управління, на видання яких не має права, тощо (дія). Окрім зазначеного, об'єктивна сторона може мати прояв і в інших діяннях: вияв неповаги (дія або бездіяльність), невжиття заходів (бездіяльність), порушення обмежень (дія), порушення правил (дія або бездіяльність), прогул (бездіяльність) тощо.

При цьому важливо звернути увагу на те, що в ряді випадків, невиконання чи неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків чи окремих доручень може не бути протиправним діянням і не розглядатися як дисциплінарний проступок, зокрема: а) невиконання явно злочинного наказу, розпорядження чи доручення; б) вчинення дій в умовах крайньої необхідності; в) об'єктивна неможливість державного службовця належним чином виконати службовий обов'язок чи розпорядження керівного

органу тощо. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що законодавство про державну службу (у т.ч. й чинний Закон) таких умов не передбачає, хоча на практиці здійснення державно-службової діяльності такі випадки є непоодинокими. Тому, вбачається за необхідне такі випадки чітко визначити в законодавчих нормах.

Ознакою об'єктивної сторони дисциплінарного проступку є також спричинення державним службовцем шкоди певним суспільним відносинам. Слід зазначити, що проблема виокремлення шкоди, як обов'язкової ознаки об'єктивної сторони дисциплінарного проступку державного службовця, трактується вченими неоднозначно. В юридичній літературі утвердилася думка щодо того, що спричинення негативних наслідків (шкоди) дисциплінарним проступком державного службовця є обов'язковою ознакою його об'єктивної сторони. При цьому слід зазначити, що чинне законодавство України не містить приписів, що прямо передбачають завдання шкоди як обов'язкової ознаки дисциплінарного проступку державного службовця. Як уявляється, при вчиненні державним службовцем дисциплінарного проступку шкода завжди завдається об'єктові такого проступку – певним публічним суспільним правовідносинам. Водночас, не можна не помітити різниці між так званими «матеріальними» дисциплінарними проступками, якими обов'язково завдається шкода суспільним відносинам (наприклад, матеріальні збитки) і «формальними» проступками, які, за загальним правилом, не завдають матеріальних збитків, проте можуть завдавати шкоди правопорядку. Видається, що дисциплінарний проступок державного службовця завжди завдає шкоди, але шкоди, яка може мати різний характер, не обов'язково матеріальний. Найчастіше це шкода: а) авторитетові державної служби; б) нормальному функціонуванню державного апарату; в) правопорядку у сфері державно-службових відносин; г) авторитетові конкретного державного органу; д) безпосередньо авторитетові самого державного службовця [34, с. 132].

Слід погодитися з позицією учених-адміністративістів, які наголошують на тому, що шкода є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони

дисциплінарного проступку державного службовця. Така позиція є актуальною на етапі розвитку державної служби та інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. У контексті зазначеного слід визнати, що законодавець у п. 14 ч. 2 ст. 65 чинного Закону передбачив настання негативних наслідків як обов'язкову умову дисциплінарного проступку – прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну (п. 14 ч. 2 ст. 65 чинного Закону) [47].

Час дисциплінарного проступку є важливою факультативною ознакою дисциплінарного проступку державного службовця, оскільки, як правило, порушення службової дисципліни відбувається у службовий час (наприклад, невиконання або неналежне виконання службового обов'язку). Разом із тим, дисциплінарні проступки, що є вираженими в обмеженнях, пов'язаних з державною службою (наприклад, здійснення підприємницької діяльності або іншої діяльності, що має на меті отримання прибутку), а також проступки, що порочать честь та гідність державного службовця або органу, в якому він здійснює свою діяльність, можуть бути вчиненими і в позаслужбовий час. При вчиненні ряду дисциплінарних проступків визначальним є місце їх вчинення, адже деякі з них (як приклад, прогул) можуть бути вчиненими тільки на місці державної служби, чим і визначається протиправність такого діяння [34, с. 132];

Щодо поняття «посадові обов'язки» слід зазначити, що це конкретні обов'язки державного службовця, визначені відповідно до посадових інструкцій (положень). Варто звернути увагу на те, що поряд із поняттям «посадові обов'язки» використовується поняття «службові обов'язки» як сукупність обов'язків державного службовця, яку становлять обов'язки, визначені: а) Законом; б) Правилами внутрішнього службового розпорядку; в) посадою державної служби, тобто посадовою інструкцією. Саме таку

структуру службових обов'язків визначає чинний Закон. Таким чином, посадові обов'язки є складовою службових обов'язків.

Цікавим є аналіз судової практики у справах, що пов'язані з оскарженням рішення щодо звільнення особи з посади у зв'язку з неналежним виконанням службових обов'язків. Так, у Постанові Верховного Суду України у складі колегії Касаційного адміністративного суду від 20 березня 2020 року № 815/281/18 було визначено, що встановлення факту неналежного виконання посадових обов'язків, що визначені посадовою інструкцією щодо організації виконання нормативно-правових актів з питань планування і організації матеріально-фінансового забезпечення апарату Департаменту освіти і науки, що не забезпечило ведення бухгалтерського обліку згідно з вимогами чинного законодавства та призвело до фінансових порушень, є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Водночас, у зв'язку з неправильним визначенням уповноваженого суб'єкта для притягнення особи до відповідальності, рішення щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності (навіть з наявними фактами порушення посадових обов'язків) було визнано незаконним та таким, що підлягає скасуванню [36].

Одним із визначальних елементів поняття «дисциплінарний проступок» є «інші вимоги» (що висуваються до державного службовця), установлені чинним Законом. У цьому разі йдеться про:

підпорядкування державного службовця та виконання наказу (розпорядження), доручення (ст. 9 Закону). Насамперед слід акцентувати увагу на тому, що підпорядкування державного службовця має місце тільки під час виконання ним своїх посадових обов'язків. Поза межами виконання посадових обов'язків державний службовець не підпорядковується безпосередньому керівникові. Під час виконання посадових обов'язків державний службовець, перш за все, має діяти у межах повноважень, визначених законом. Визначальними у цьому разі є «межі повноважень, визначені законом», а не законодавством, тобто законами і підзаконними нормативно-правовими актами. При цьому, йдеться не тільки про чинний

Закон, але й інші закони, які визначають повноваження державного службовця («Про запобігання корупції» [37], «Про доступ до публічної інформації» [38], «Про центральні органи виконавчої влади» [39] тощо). Частина 2 ст. 9 Закону визначає один з основних постулатів субординації – доручення керівників, надані у межах його повноважень, є обов’язковими для виконання підлеглими державними службовцями і передбачає положення, відповідно до якого державний службовець зобов’язаний виконувати накази (розпорядження) або доручення (далі – накази) керівника, видані в межах його повноважень, крім випадків, передбачених ч. 6 ст. 9 Закону [47]. Таким чином, у державній службі має місце презумпція законності наданого керівником наказу державному службовцеві. Ця презумпція обумовлюється тим, що наказ надається керівником у межах його повноважень, тобто до повноважень керівника віднесено вирішення тих питань, щодо яких керівник надає наказ підлеглому державному службовцеві;

політична неупередженість державного службовця (ст. 10 чинного Закону). Слід мати на увазі, що неупередженість – це безсторонність, об’єктивність, нейтральність, справедливість, чесність тощо. Отже, державний службовець зобов’язаний виконувати свої службові обов’язки: а) незалежно від партійної належності (тобто державний службовець може бути членом політичної партії); б) незалежно від політичних переконань (тобто державний службовець, не будучи членом політичної партії, може мати свої політичні переконання). Важливо зазначити, що ст. 10 Закону передбачає заборони (не має права) для державного службовця щодо проявів його політичної упередженості. При цьому слід зазначити, що названа стаття не пов’язує політичну упередженість державного службовця ні з його робочим часом, ні з виконанням ним посадових обов’язків. Таким чином, його політична неупередженість має забезпечуватися як у робочий, так і позаробочий час;

обмеження щодо призначення на посаду (ст. 32 Закону). Частина 1 названої статті передбачає обмеження щодо призначення на посаду і, таким чином, вона є логічним продовженням ст. 31 «Порядок призначення на посаду

державної служби». Так, не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована [пряме підпорядкування – це відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням] близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи;

особа, призначена на посаду державної служби уперше, публічно складає Присягу державного службовця (ст. 36 Закону), зокрема виголошує її у присутності: а) державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено; б) представників служби управління персоналом відповідного державного органу та керівника державної служби у цьому органі або апараті. Таким чином, виголошення Присяги особою, яка призначена на посаду державної служби, має характер урочистості, яка повинна підкреслити особливий статус державного службовця і його відповідальність за цей статус. У разі відмови особи від складення Присяги державного службовця: а) вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби; б) акт про призначення цієї особи на посаду державної служби скасовується суб'єктом призначення; в) застосовується відкладене право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу;

державний службовець повинен дотримуватися основних положень Правил внутрішнього службового розпорядку як одного з нормативно-правових актів, який визначає загальні положення щодо внутрішнього службового розпорядку державного службовця, режим роботи, засади регулювання службових відносин, умови перебування в органі державної влади та забезпечення раціонального використання робочого часу, а також інші положення (ст. 47 Закону).

Щодо положення «посадові обов'язки, визначені іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби» слід зазначити, що посилення законодавця на інші нормативно визначені підстави дисциплінарної

відповідальності державного адміністративного службовця свідчить про те, що перелік нормативних підстав не охоплюється тільки Чинним Законом «Про державну службу» і свідчить про відсилочний характер цього положення. Як видається, такий підхід законодавця є, як мінімум, дискусійним, як максимум, неправовим. Адже відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України, підстави дисциплінарної відповідальності мали бути визначеними виключно законами [46]. Натомість поняття «інші нормативно-правові акти» містить як поняття «закон» [37; 40; 41], так і поняття «підзаконні нормативно-правові акти» [42].

Відповідно до ст. 5 Закону «Про державну службу» правове регулювання державної служби здійснюється на основі системи законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які у сукупності й становлять законодавство про державну службу, або ж правові акти у сфері державної служби.

Порушення правил етичної поведінки. Безпосереднім об'єктом цього дисциплінарного проступку є суспільні відносини, що виникають при взаємовідносинах державних службовців між собою, з керівниками, з іншими особами під час виконання ними посадових обов'язків. Слід зазначити, що порушення правил етичної поведінки логічно впливає з обов'язку державного службовця дотримуватися правил етичної поведінки.

У лексичному плані «етика» походить від слова «ethos» та перекладається як побут, звичаї, характер. Етика за своєю природою є філософським знанням про мораль та моральність, про їх сутність та місце в житті людини. Крім того, етику розглядають як певні моральні засади і цінності, що діють у межах конкретної професії чи виду діяльності, особливим професійним видом якої є етика поведінки державних службовців [43, с. 84].

Зміст поняття «етика державного службовця» не визначається на законодавчому рівні, а в науковій літературі існують різні підходи щодо його розуміння, зокрема такі: 1) це заснована на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад державної служби система професійно-етичних принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державної служби [44,

с. 82]; 2) сукупність узгоджених моральних норм і правил індивідуальних і спільних дій, які відповідають конституційним цінностям і є оптимальними з погляду мети професійної діяльності, а також способів її досягнення [45, с. 97]; 3) сукупність етичних принципів і норм, що мають вираження у загальній формі моральних вимог до моральної сутності державного службовця, призначення його діяльності, характеру його взаємин з державою [109]. Отже, в сучасних наукових працях етика державного службовця найчастіше визначається як сукупність моральних правил поведінки, сутнісна характеристика якої містить один та/або два компоненти етичної системи у державній службі, зокрема цінностей і норм. Більше того, при визначенні досліджуваного поняття оминається увагою особистісна складова етичної поведінки державних службовців та не визначаються межі поширення таких правил.

Поряд із поняттям «етика» використовується поняття «етикет» як сукупність правил поведінки, установлених у колективі, суспільстві і прийнятих як норма спілкування у різних життєвих ситуаціях. З огляду на сферу публічної влади використовується поняття «ділова етика» – наука, що визначає принципи, моральні критерії та систему взаємних зобов'язань між державою, державними службовцями та фізичними і юридичними особами щодо реалізації своїх прав, обов'язків та законних інтересів. Різновидом ділової етики є професійна етика – це: а) кодекс правил, що визначає поведінку спеціаліста у службовій обстановці, норм, які відповідають існуючим законам та відомчим нормативним документам, професійним знанням, стосункам у колективі, глибокому усвідомленню моральної відповідальності за виконання професійних обов'язків; б) система конкретизованих моральних норм і принципів з урахуванням особливостей тієї чи іншої професійної діяльності людей. При цьому слід зазначити, що мораль – це система неформалізованих у вигляді правових приписів поглядів, уявлень, норм та оцінок, що регулюють поведінку людей у суспільстві, практична реалізація положень якої забезпечується громадським осудом та іманентним імперативом соціалізованого індивіда.

Специфіка етики поведінки державних службовців у категоріальному визначенні має такі ознаки:

особливості категорій етики державних службовців співвідносяться із загальними етичними категоріями як одиничне та загальне;

категорії етики державних службовців відображають професійну діяльність і суспільні явища крізь призму гуманістичного ставлення до людини та громадянина як до найвищої цінності суспільства [45, с. 98];

регулюючи професійні відносини, етика поведінки державних службовців відтворює їх координаційно-субординаційний характер;

правила етичної поведінки закріплені не лише в нормах, принципах державної служби, кодексах етики, – вони мають іще й нормативно-правове закріплення тощо.

Правові засади етики поведінки державних службовців, у першу чергу ґрунтуються на ціннісно-нормативних засадах української держави, що визначені Конституцією України. Згідно зі ст. 1 «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», тобто зазначеною нормою здійснюється проголошення демократії як суспільної цінності. Відповідно до ст. 3 найвищою цінністю української держави є людина, яка є джерелом влади (ст.ст. 3, 5). Життя і здоров'я, честь і гідність, права і свободи, вільний і всебічний розвиток закріплені як інституційні цінності держави та норми їх відносин. Етичними цінностями можна вважати також свободу, рівність, соціальну справедливість (ст.ст. 23–24), принцип законності (ст. 19) тощо. Як уявляється, ці норми характеризують основу морально-політичного устрою демократичної держави, суспільне й природне середовище життєдіяльності людини і покликані забезпечити рівні умови для вільного і всебічного розвитку громадян, самореалізації їх особистості, а також можливість здійснювати управління державними справами та право вільного доступу до державної служби (ст.ст. 5, 11, 17, 21, 23, 36, 38, 40, 55, 65) [46]. Зазначені конституційні цінності являють собою критерії оцінювання міри гуманітаризації держави в цілому, та діяльності державних службовців, зокрема.

Важливо звернути увагу на те, що Законом України «Про державну службу» [47] визначаються основні моральні цінності в діяльності державного службовця. Самі етичні норми відображають практичну доцільність тих форм професійних відносин, які набули моральної визначеності і стійкості. Вони поділяються на норми-заборони, норми-рамки, норми-взірці. Перспективи переходу до правових норм мають саме норми-заборони і норми-рамки: зокрема, етичні вимоги закріплені у нормах, які визначають обов'язки державних службовців, обмеження при вступі та проходженні державної служби, підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Тому можна говорити, що етика поведінки державних службовців є частиною цих елементів. Водночас, недоліком щодо закріплення правил етичної поведінки цим Законом є те, що у ньому лише згадується необхідність дотримання норм етики, однак без визначення її розуміння з правової точки зору.

Звернення до Закону України «Про запобігання корупції» свідчить про те, що Розділом 6 встановлюються узагальнені правила поведінки державних службовців, які водночас є правовою основою для кодексів та стандартів професійної етики усіх публічних службовців (суддів, прокурорів, поліцейських та ін.) [48, с. 113].

Слід зазначити, що деталізація правил етичної поведінки державних службовців здійснюється на підзаконному рівні, а саме Загальними правилами етичної поведінки, які закріплюють та регламентують реалізацію посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування їх прав і обов'язків стосовно інших суб'єктів правовідносин, а також інформують представників громадськості про необхідну поведінку, якої вони можуть очікувати від державних службовців. Більше того, Загальні правилами етичної поведінки є узагальненням етичних вимог до поведінки державних службовців, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання службових обов'язків, та складається із шести розділів, що відзначаються своєрідним інформаційним наповненням [110].

Порушення етичних правил тягне за собою застосування дисциплінарної відповідальності до державного службовця. Це одна з особливостей, яка завжди

вирізняла державну службу серед інших видів діяльності, непов'язаної з виконанням функцій держави. Ці правила передбачаються чинним Законом, Законом «Про запобігання корупції», Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і Правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу.

Варто акцентувати увагу на тому, що зміст правил етичної поведінки та відповідно конкретизація можливих випадків їх порушення не є законодавчо формалізованими, що спричиняє необхідність застосовувати розсуд керівником державного службовця, що призводить до суб'єктивного трактуванням ним таких оціночних понять як «етичні правила поведінки», «загальновизнані вимоги пристойності», «належний зовнішній вигляд» тощо. І навіть якщо те чи інше діяння буде визнане порушенням етичних вимог, воно може кваліфікуватися за декількома видами дисциплінарних проступків. Наприклад, неетична поведінка державного службовця у позаслужбовий час, що супроводжується нецензурною лексикою, посиленням на важливість своєї посади, застосуванням погроз і приниженням людської гідності, підпадає під ознаки трьох окремих видів дисциплінарних правопорушень (передбачених ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу»): вчинення дії, що шкодить авторитетові державної служби; порушення правил етичної поведінки державних службовців; порушення Присяги державного службовця [49, с. 336].

Щодо об'єктивної сторони слід зазначити, що вона має прояв як у діях (вживання нецензурної лексики, зверхнє або зневажливе ставлення до колег тощо), так і в бездіяльності (недотримання ділового стилю, ухилення від надання інформації про особисті телефонні переговори тощо). Суб'єктивна сторона характеризується як умислом, так і необережністю.

Порушення Присяги державного службовця. Перш ніж перейти до характеристики цього проступку, слід зазначити, що його формулювання є надзвичайно об'ємним та абстрактним, тобто таким, що охоплює практично усі дисциплінарні проступки. Це зумовило відсутність в Україні, по-перше, єдиного підходу щодо поняття цього проступку та його об'єктивної сторони,

по-друге, чіткого розмежування цього проступку з іншими дисциплінарними проступками, визначеними коментованою статтею. У контексті зазначеного, заслуговує на увагу Ухвала Вищого адміністративного суду України [50], відповідно до якої суть порушення Присяги пов'язана з такими істотними вчинками службовця, які: а) повністю суперечать покладеним на нього обов'язкам; б) підривають довіру до нього як до носія влади та унеможливають подальше виконання ним його функцій. Незначні факти порушення, які суттєво не впливають на роботу органу, не можуть бути підставою для припинення державної служби за порушення Присяги.

Виходячи зі змісту Присяги, об'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку може мати місце в: а) невірному служінні Українському народові; б) недотриманні під час своєї діяльності Конституції та законів України; в) неповазі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, честі держави; г) неохороні прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, честі держави; д) негідному несенні високого звання державного службовця; д) несумлінному виконанні (невиконанні, неналежному виконанні) своїх обов'язків. При цьому слід звернути увагу на те, що ряд вищенаведених діянь, які становлять порушення Присяги державного службовця, повторюються як самостійні дисциплінарні проступки, передбачені коментованою частиною. У зв'язку із цим виникають суттєві проблеми при правильній кваліфікації дисциплінарного проступку: чи це порушення Присяги, чи це, наприклад, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків. Слід також звернути також слід увагу на те, що порушення Присяги не може бути кваліфіковано лише як недотримання Конституції та законів України, а не конкретно будь-яких нормативно-правових актів. Тому невиконання, порушення підзаконних нормативно-правових актів (указів Президента, постанов КМУ, наказів та розпоряджень Державної митної служби та її органів) не становить порушення Присяги. Обов'язки, несумлінне виконання яких є порушення Присяги, зазначено в коментованому Законі. Таким чином, невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків є

дисциплінарним проступком, передбаченим п. 5 ч. 2 ст. 65 Закону, а несумлінне виконання обов'язків – порушенням Присяги. Отже, різниця між цими складами дисциплінарних проступків полягає в колі обов'язків (основних чи посадових) та ставленні до них державного службовця (сумлінному чи несумлінному).

Цікавим є звернення до судової практики розгляду та вирішення справ щодо оскарження рішення про звільнення з посади у зв'язку з порушенням Присяги. Так, у Постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25.04.2018 р. № 804/1365/16 було встановлено, що звільнення позивача у зв'язку з порушенням ним Присяги державного службовця відбулося з порушенням чинного законодавства. Натомість припинення служби можливим було внаслідок скорочення посади державної служби [51].

Постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30.01.2019 р. № 803/1048/16 було встановлено, що державним службовцем фактично було порушено правила етичної поведінки, а не Присягу. Дисциплінарне провадження було ініційовано у зв'язку з порушенням Правил етичної поведінки державних службовців та вчиненням дій, що шкодять авторитетові державної служби, порушенням Присяги державного службовця та неналежним виконанням його посадових обов'язків. Водночас не обґрунтовано необхідність кваліфікації дій позивача як порушення Присяги державного службовця, тоді як відповідно до усталеної судової практики звільнення за порушення Присяги може мати місце лише тоді, коли державний службовець вчинив проступок проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків. Як результат, суд визначив, що державний службовець, який вчинив дисциплінарний проступок, не може бути звільнений за порушення Присяги, якщо цей проступок не можна так кваліфікувати [52].

Щодо поняття «сумлінне ставлення» слід зазначити, що його визначення у чинному законодавстві не передбачено, хоча воно й використовується у нормативному обігові. Доктринальні визначення цього поняття в юридичній науці також характеризуються значною обмеженістю. Видається, що у цьому разі слід звернути увагу на походження поняття «сумлінне» та його відміну від поняття «сумління», яке трактується, як: а) етична відповідальність за свою поведінку перед оточенням; б) вияв моральної самосвідомості особистості, її здатність здійснювати моральний самоконтроль, самостійно формулювати для себе моральні обов'язки, вимагати від себе їх виконання і здійснювати оцінку своїх вчинків. Таким чином, «сумлінне ставлення» є проявом найвищого рівня відповідальності особи за свої вчинки. З огляду на це слід визнати порушення Присяги одним із найтяжчих дисциплінарних проступків.

Важливо звернути увагу на те, що суб'єктивна сторона цього проступку характеризується умислом. Так, відповідно до Ухвали Вищого адміністративного суду України [53] при вирішенні питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності за порушення Присяги слід встановити ознаки умисності допущених порушень особою і настання тяжких наслідків, які мали місце внаслідок допущеного порушення.

Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу. На державного службовця покладається обов'язок з повагою ставитися до державних символів України, що забезпечує нерозривний зв'язок державного службовця з державою та визначає основні вимоги його службової поведінки щодо держави в цілому, та державних символів України, зокрема. Стаття 20 Конституції України визначає, що символами України є: Державний Прапор України, Великий Державний Герб України, Державний Гімн України [46]. Поняття «державні символи» науковці розуміють як закріплені у конституційному праві офіційні знаки (зображення, предмети) чи звукові вираження, що в лаконічній формі відображають національно-державні та історико-культурні ідеї українського народу, символізують суверенітет його держави [54, с. 321]; як спеціальні позначення, що є засобом офіційного

представництва держави у внутрішніх і зовнішніх відносинах, у зв'язку з чим перебувають під особливою охороною держави [55, с. 115] та ін. Узагальнений аналіз змісту досліджуваного поняття дає підстави стверджувати, що державні символи – це визначені і закріплені на конституційно-правовому рівні офіційні знаки держави, які в лаконічній формі відображають її суверенітет та ідеологію, і, як правило, мають етнічно-національне походження. Серед основних ознак державних символів можна визначити: а) офіційні знаки держави; б) лаконічну форму відображення суверенітету та ідеології держави; в) етнічно-національні витоки державних символів. Важливо зазначити, що державні символи виконують декілька основних функцій: а) політичну, зміст якої виявляється у виключній можливості державних символів бути зовнішнім проявом державного суверенітету на всій території держави і за її межами; б) дипломатичну, коли офіційні символи держави у зв'язках з іноземними державами, міжнародними організаціями виконують представницьку роль; в) соціальну функцію, яка виявляється у можливості державних символів об'єднувати (консолідувати) навколо ідеї державного будівництва громадян держави, незалежно від походження, соціального та майнового стану, раси, національності та інших соціальних ознак [56, с. 723].

Слід акцентувати увагу на тому, що об'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку має прояв у «вияві неповаги». При цьому, вияв – це: а) дія, процес, що робить явними, помітними стан, почуття, наміри тощо; б) вираження чого-небудь; в) те, у що втілюються, виливаються якісь дії, стан, почуття, наміри тощо [57, с. 547]. Отже, вияв може мати прояв як у дії, так і в бездіяльності. Якщо повага – це почуття прихильного ставлення, пошани, що ґрунтується на визнанні заслуг, високих позитивних якостей, вияв цього почуття, авторитет [58, с. 631], то неповага – це зневажливе, нечемне ставлення до кого-, чого-небудь [59, с. 14]. Видається, що вияв неповаги може мати прояв у: а) перекручуванні слів Державного Гімну; б) публічному розшматуванні, викиданні, топтанні або спалюванні Державного Прапора; в) нанесенні образливих надписів на Державному Прапорі; г) невставанні при внесенні або

виносі Державного Прапора або виконанні Державного Гімну; д) незняті чоловіками головного убору при виконанні Державного Гімну; ж) непідняті Державного Прапора у випадках, коли це є обов'язковим, тощо. Вияв неповаги до Українського народу може мати прояв, зокрема в зневажливому чи образливому ставленні до історії становлення та розвитку Українського народу, української мови, культури, традицій обрядів тощо. Суб'єктивна сторона характеризується умислом, тобто державний службовець усвідомлює неправомірність своєї поведінки, передбачає настання негативних наслідків і допускає їх настання.

Окрім дисциплінарної відповідальності, передбачено й кримінальну відповідальність. Так, КК визначає кримінальну відповідальність за: а) публічну наругу над Державним Прапором України, Державним Гербом України або Державним Гімном України у вигляді штрафу, або арешту, або позбавлення волі (ст. 338 КК «Наруга над державними символами»); б) підняття Державного Прапора України на річковому або морському судні без права на цей Прапор у вигляді штрафу або арешту (ст. 339 «Незаконне підняття Державного Прапора України на річковому або морському судні») [102]. Слід зазначити, що цей Закон обмежився тільки терміном «вияв неповаги», не розкривши його змісту. Як уявляється, у цьому разі йдеться про протиправні діяння державного службовця, які не охоплюються тими діяннями, що передбачені ст.ст. 338 і 339 КК. При цьому важливим є те, що ці діяння можуть мати прояв як у дії (порушення порядку використання державного символу, так і в бездіяльності, зокрема невставання при піднятті державного Прапора або при звучанні Державного Гімну тощо.

Дії, що шкодять авторитетові державної служби. Безпосереднім об'єктом цього проступку є суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням авторитету державного службовця, державної служби, державного органу, держави. Саме авторитет державної служби є визначальним при характеристиці цієї інституції. З огляду на те, що в чинному законодавстві термін «авторитет» використовується, але його зміст не визначається, слід зазначити, що авторитет

(нім. *autoritat*, від. лат. *auctoritas* – влада) – це: а) вплив, повага, повна довіра [59, с. 14]; б) загальновизнаний вплив, повага, якими користуються особа, група осіб, організація тощо завдяки притаманним їм особливостям і заслугам (розум, професіоналізм, знання, досвід, моральні чесноти тощо), матеріальному, соціальному становищу, історичним або іншим умовам, що втілюється у здатності носія авторитету скеровувати думки і настрої інших людей, не вдаючись до примусу [60]; в) загальновизнана довіра, пошана, а також особа, яка користується такою пошаною, є впливовою та заслуговує на повну довіру; г) загальновизнаний неформальний вплив якої-небудь особи або організації в різних сферах суспільного життя [60]. Таким чином, слід визнати, що авторитет державної служби – це загальновизнані вплив, повага, довіра, професіоналізм, якими користується державна служба.

Стосовно об'єктивної сторони слід зазначити, що вона має прояв тільки у діях. При цьому важливо звернути увагу на те, що в широкому розумінні будь-які дії, передбачені у пп. 1-15 ч. 2 ст. 65 Закону шкодять авторитетові державної служби. Водночас, видається, що тільки ті дії, які не охоплюються іншими пунктами цієї статті, становлять об'єктивну сторону цього складу дисциплінарного проступку. При цьому суб'єктивна сторона характеризується як умислом, так і необережністю.

Недотримання правил внутрішнього службового розпорядку. Як видається, цей дисциплінарний проступок посягає на суспільні відносини, пов'язані з режимом державної служби: а) дотримання часу початку та закінчення щоденної роботи та перерви для відпочинку державного службовця; б) умови і порядок перебування державного службовця в державному органі, органі влади АРК або їх апараті у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; в) порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень із службових питань; г) порядок охорони праці та протипожежної безпеки; д) порядок повідомлення державним службовцем про відсутність на службі; ж) порядок прийняття та передачі справ і майна державним службовцем;

з) іншими положеннями, які не суперечать чинному законодавству з питань державної служби [61, с. 25]. Йдеться про те, що у Правилах, які розробляються у державному органі на основі Типових правил внутрішнього службового розпорядку, можуть передбачатися й інші положення, які не суперечать цьому Закону та іншим нормативно-правим актам (щодо порядку надання відпусток, вимоги щодо зовнішнього виду державного службовця тощо).

Об'єктивна сторона має прояв як у діях (порушення, використання тощо), так і бездіяльності (нез'явлення, невихід, недотримання, неповідомлення, непередання), передбачених ст. 65 Закону. Важливо зазначити, що цей перелік протиправних діянь не є вичерпним, оскільки у Правилах можуть передбачатися й інші положення, дотримання яких є обов'язком державного службовця: а) порушення початку робочого часу (запізнення, дострокове залишення робочого місця тощо) та його закінчення; б) порушення порядку виходу за межі адміністративної будівлі органу державної влади в робочий час із службових питань: без дозволу керівника; без відповідної письмової реєстрації тощо; в) нез'явлення у вихідні, святкові та неробочі дні для виконання невідкладної або непередбаченої роботи відповідно до чинного законодавства. Умовами перебування державного службовця в державному органі є невідкладні та непередбачувані завдання, які підлягають негайному виконанню; г) невихід на чергування після закінчення робочого дня, у вихідні, святкові і неробочі дні згідно із затвердженим графіком і організовується з метою: оперативного прийняття рішень та організації робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій; організації взаємодії і координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. У графіку зазначаються: завдання, яке потребує виконання, відповідальний державний службовець, його посада, місце, дата та строк чергування; д) недотримання вимог техніки безпеки, виробничої санітарії і гігієни праці, протипожежної безпеки та інших правил з охорони праці; ж) неповідомлення свого безпосереднього керівника про свою відсутність на роботі у письмовій формі, засобами електронного чи

телефонного зв'язку або в інші доступні способи; з) непередання справ і майна, довіреного у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, уповноваженій особі.

Суб'єктивна сторона характеризується умислом, тобто державний службовець усвідомлює неправомірність своєї поведінки, передбачає настання негативних наслідків і допускає їх настання, або необережністю.

Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення. Цей дисциплінарний проступок посягає на суспільні відносини, які виникають при здійсненні державним службовцем своїх службових повноважень. При цьому важливо зазначити, що службові повноваження державного службовця – це сукупність службових прав та службових обов'язків, визначених чинним законодавством про державну службу. Саме службові повноваження є основним елементом правового становища державних службовців, саме вони визначають роль і місце державного службовця в ієрархічній структурі державної служби. Повноваження державного службовця визначаються і надаються державою, контролюються нею через законодавчі акти (Конституція і закони України). Таким чином, державний службовець, реалізуючи свої повноваження, виступає від імені держави і зобов'язаний діяти тільки у межах визначених нею повноважень. З огляду на зазначене важливо акцентувати увагу на тому, що мова йде саме про службові повноваження державного службовця, а не посадові повноваження державного службовця, тобто повноваження, яких визначено Законом «Про державну службу», Правилами внутрішнього службового розпорядку і посадовою інструкцією.

Об'єктивна сторона має прояв виключно в діях державного службовця: перевищення службових повноважень – це здійснення ним певних дій, які не охоплюються колом його повноважень. Таким чином, мова йде тільки про здійснення державним службовцем активної поведінки, тобто певних протиправних дій. Ці дії можуть мати прояв у тому, що державний службовець: а) не має повноважень і здійснює їх; б) має певні повноваження, але у конкретному випадку виходить за їх рамки; в) виходить за рамки своїх

повноважень щодо: кола осіб, які не належать до числа його підлеглих; кола питань, які підлягають вирішенню; правових актів управління, на видання яких не має права, тощо. Суб'єктивна сторона характеризується умислом, тобто державний службовець усвідомлює неправомірність своєї поведінки, передбачає настання негативних наслідків і допускає їх настання.

Невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. Стаття 10 Закону уперше передбачає вимогу щодо політичної неупередженості державного адміністративного службовця [47], оскільки попередній Закон принципу ані політичної нейтральності, ані політичної неупередженості, ані безпартійності щодо цього виду державних службовців не передбачав. Вимога політичної неупередженості є логічним продовженням принципу політичної неупередженості державної служби (ст. 4 Закону) і такою, що відповідає міжнародно-правовим стандартам ЄС. При цьому слід зазначити, що і в чинному законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття: «безпартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість». Аналіз їхнього змістовного навантаження дозволяє зазначити, що найбільш суворим і жорстким, безперечно, є поняття «безпартійність», яке висуває таку однозначну вимогу, як «не бути членом політичної партії чи політичного руху». Поняття «політична нейтральність» і «політична неупередженість» є, певною мірою, більш м'якими, оскільки не забороняють членство у політичних партіях і політичних рухах, а висувають вимоги щодо утримання від демонстрації політичних поглядів, політичних уподобань, особливого ставлення до політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків. Таким чином, і «політична нейтральність» і «політична неупередженість» дозволяють особі бути членом політичної партії, але не дозволяють проявляти свою політичну приналежність під час виконання службових обов'язків.

Важливо звернути увагу на те, що неупередженість – це безсторонність, об'єктивність, нейтральність, справедливість, чесність тощо. Отже, державний службовець зобов'язаний виконувати свої службові обов'язки: а) незалежно від

партійної приналежності (тобто державний службовець може бути членом політичної партії); б) незалежно від політичних переконань (тобто державний службовець, не будучи членом політичної партії, може мати свої політичні переконання). Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження) або доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Таким чином, мова йде тільки про виконання наказу (розпорядження) або доручення керівника (безпосереднього або вищого рівня) незалежно від: а) партійної належності керівника, який видав його; б) політичних переконань державного службовця, який виконує його. При цьому, акцент зроблено виключно на законному наказі (розпорядженні) або дорученні, тобто такому, що відповідає чинному законодавству. Державний службовець не вправі відмовитися від виконання законного наказу (розпорядження) або доручення у зв'язку із своїми політичними переконаннями, оскільки це буде явним проявом його політичної упередженості. Важливо зазначити, що ч. 1 ст.10 Закону не охоплюється вимогою політичної неупередженості державного службовця щодо виконання своїх посадових обов'язків.

Таким чином, безпосереднім об'єктом цього проступку є суспільні відносини, пов'язані з дотриманням політичної неупередженості державного службовця, про що зазначено вище.

Щодо об'єктивної сторони важливо звернути увагу на те, що вона має прояв як у діях, так і в бездіяльності. Виходячи зі змісту ст. 10 цього Закону, слід виокремити такі прояви цього проступку:

демонстрування своїх політичних поглядів та вчинення інших дій або бездіяльності, яке може мати прояв в: а) участі особи у певних політичних заходах партії, фотографіях на фоні атрибутів партії, публікаціях (як автор, співавтор), заявах, виступах, носінні одягу з емблемами партії, матеріальній чи іншій допомозі тощо; б) вчинення інших дій або бездіяльності, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або

становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. Важливо зазначити, що особливе ставлення до певних політичних партій може мати прояв у позитивних чи негативних: виступах, публікаціях, висловлюваннях, використанні атрибутики партій тощо, а прояви ставлення до певних політичних партій може бути відкритим, або скритим (завуальованим);

членство у політичній партії за умови зайняття посади державної служби категорії «А». Державні службовці категорії «А» є єдиними серед інших державних службовців, щодо яких встановлено чітку заборону стосовно членства у політичних партіях. Якщо особу призначено на посаду державної служби категорії «А», то вона, на час служби на такій посаді, повинна зупинити своє членство у політичній партії;

обіймання посад у керівних органах політичної партії. Відповідно до п. 2 Закону «Про політичну партії в Україні» перелік статутних органів політичної партії, їх повноваження і термін цих повноважень передбачає Статут політичної партії;

суміщення державної посади із статусом депутата місцевої ради за умови зайняття посади державної служби категорії «А». Відповідно до цього положення державні службовці, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В» мають право суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради;

залучення, використовуючи своє службове становище, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями. Таким чином, державний службовець несправі «залучати державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування ...» саме як державний службовець, тобто як представник держави. Водночас, як випливає із цього положення, якщо особа «залучає державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування ...» як приватна особа (а державні службовці категорії «Б» і «В» можуть бути членами політичних партій), то вона може здійснювати такі дії. При цьому слід зазначити, що передвиборна агітація

(здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата в депутати (президенти) або партію – суб'єкта виборчого процесу). Відповідно до чинного виборчого законодавства України передвиборна агітація проводиться у таких формах: а) збори громадян, інші зустрічі з виборцями; б) мітинги, походи, демонстрації, пікети; в) публічні дебати, дискусії, «круглі столи», прес-конференції щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів у депутати; г) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; д) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації; ж) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; з) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата в депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; і) публічні заклики голосувати за або не голосувати за партію – суб'єкта виборчого процесу, кандидата в депутати або публічні оцінки діяльності цих партій чи кандидатів у депутати; ї) в інших формах, що не суперечать Конституції та законам України [67].

Об'єктивна сторона заборони у передвиборній агітації має прояв в/у:

- а) участі у(в): а) зборах громадян, інших зустрічах з виборцями; б) мітингах, походах, демонстраціях, пікетах; в) публічних дебатах, дискусіях, «круглих столах», прес-конференціях щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів у депутати; б) оприлюдненні в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; в) розповсюдженні виборчих листівок, плакатів та

інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації; г) розміщенні друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; д) проведенні концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата в депутати, а також в оприлюдненні інформації про таку підтримку; ж) публічних закликів голосувати за або не голосувати за партію – суб'єкта виборчого процесу, кандидата в депутати або публічні оцінки діяльності цих партій чи кандидатів у депутати; з) участь в інших формах передвиборної агітації, які не суперечать Конституції та законам України.

Проявами використання свого службового становища в інший спосіб у політичних цілях об'єктивної сторони у цьому разі є: а) втручання у виборчий процес; б) входження до складу виборчих комісій; в) надання приміщень органів державної влади для проведення передвиборчої агітації за рахунок коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатному окрузі; г) участь у виборчому процесі як «уповноваженого представника кандидата на пост Президента України»; д) участь посадової особи як представника партії у ЦВК; ж) участь як офіційного спостерігача; з) участь як довіреної особи.

Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб. Безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, пов'язані з дотриманням Правил і, насамперед, виконання своїх посадових обов'язків.

Об'єктивна сторона має прояв у діях, спрямованих державним службовцем не на виконання своїх посадових обов'язків, а на вирішення або особистих (приватних) інтересів, або неправомірних особистих інтересів інших осіб. При цьому слід зазначити, що робочий час державного службовця – це час, протягом якого він, відповідно до Правил, має виконувати виключно свої

посадові обов'язки і не вирішувати інших питань, які не стосуються цих обов'язків.

Щодо поняття «приватний інтерес» слід, насамперед, звернутися до етимології поняття «інтерес», яке може мати прояв в(у): увазі; зацікавленості, прагненні; потребі; вигоді, користі, зиску тощо. Особливістю приватного інтересу є те, що вищеназвані прояви належать конкретній фізичній особі і не мають публічно-соціального значення. Приватний інтерес особи може виникати у зв'язку з минулим або теперішнім громадянством, земляцтвом, расою, національністю, мовою, віросповіданням, статевою належністю, інвалідністю, соціальним походженням, майновим станом тощо. Він може ґрунтуватися на корисливому, кар'єристському, амбіційному, егоїстичному, сексуальному чи іншому мотиві [62, с. 67]. Закон «Про запобігання корупції» (абз. 12 п. 1 ст. 1) визначає, що, приватний інтерес – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [37]. Хоча у ряді статей цього Закону використовується поняття «публічний інтерес» (ст.ст. 4, 64), ані в ньому, ані в інших нормативно-правових актах його визначення не надається. Тому, цьому питанню необхідно приділити увагу.

Використання робочого часу в особистих (приватних) інтересах може мати місце при вирішенні: а) власних питань у робочий час на робочому місці; б) власних питань у робочий час поза робочим місцем; в) власних питань у робочий час з використанням свого службового становища тощо. При цьому важливо звернути увагу на те, що мова йде про використання державним службовцем своїх повноважень для вирішення: а) своїх інтересів, тобто інтересів, які притаманні державному службовцеві; б) неправомірних інтересів інших осіб. При цьому слід акцентувати увагу на два важливих моменти, зокрема йдеться: а) про «інших осіб», тобто не обов'язково про членів сім'ї,

близьких осіб; б) тільки про неправомірні інтереси інших осіб, тобто ті інтереси, на яких інші особи не мають права.

Суб'єктивна сторона характеризується умислом, тобто державний службовець усвідомлює неправомірність своєї поведінки, передбачає настання негативних наслідків і допускає їх настання.

Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби. Цей дисциплінарний проступок посягає на суспільні відносини що виникають під час дотримання встановленого порядку реалізації права на державну службу (ст. 19 Закону) та її проходження. Важливо зазначити, що йдеться про ті обставини, які неможливо було достовірно з'ясувати під час їхнього подання. При цьому слід звернути увагу на те, що це положення передбачає:

подання недостовірної інформації при вступі на державну службу. Перелік інформації, яку зобов'язаний подати державний службовець у цьому разі передбачено ст. 19 Закону [47]. Видається, що серед цієї інформації відсутньою є можливість достовірно з'ясувати обставини щодо його: а) недієздатності або обмеженої дієздатності; б) громадянства іншої держави;

неподання необхідної інформації про такі обставини що виникли під час проходження державної служби. Із змісту цього положення випливає, що йдеться про інформацію, яка передбачає право на державну службу, зокрема щодо його: а) недієздатності або обмеженої дієздатності; б) громадянства іншої держави; в) судимості за вчинення умисного злочину; г) позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; д) накладення адміністративного стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

Щодо останнього положення слід зазначити таке. Це положення передбачає обмеження, яке пов'язано з адміністративною відповідальністю за: а) корупційне правопорушення; або за б) правопорушення, пов'язане з

корупцією. Водночас, відповідно до абз. 6 ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [37]. Таким чином, названий Закон не передбачає адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, а тільки за правопорушення, пов’язане з корупцією, тобто за діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Відповідно до ст.ст. 172⁴–172⁹ Глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією» КУпАП за: а) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172⁴); б) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (ст. 172⁵); в) порушення вимог фінансового контролю (ст. 172⁶); г) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172⁷); д) незаконне використання інформації, що стала відомою особі у зв’язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172⁸); ж) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172⁹) передбачається притягнення до адміністративної відповідальності і призначення адміністративного стягнення у вигляді штрафу. Відповідно до ст. 294 КУпАП постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, яка подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає [103].

Об'єктивна сторона має прояв як у дії (подання), так і в бездіяльності (неподання). Слід, насамперед, зазначити, що у цьому разі мова йде про інформацію, яка міститься у таких документах: а) копії паспорта громадянина України; б) письмовій заяві про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме у довільній формі; в) письмовій заяві, в якій повідомляється, що до кандидата не застосовуються заборони, визначені ч. 3 або ч. 4 ст. 1 Закону «Про очищення влади»; г) копії (копій) документа(документів) про освіту; д) посвідченні атестації щодо вільного володіння державною мовою; ж) заповненій особовій картці встановленого зразка; з) у разі проведення закритого конкурсу – інших документах для підтвердження відповідності умовам конкурсу; к) декларацію за минулий рік. При цьому слід зазначити, що:

дія стосується «подання недостовірної інформації». Слід зазначити, що загального законодавчого визначення поняття «подання недостовірної інформації» немає. Водночас, таке поняття надається щодо окремих сфер державної діяльності, зокрема, недостовірною інформацією – це: а) дані про невідповідність інформації, що міститься в документах, поданих заявником для набуття статусу фінансової установи та/або внесення змін до інформації, що міститься в Реєстрі, документам (інформації), наявним в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за результатами виконання функцій і завдань, визначених законодавством [63] (абз. 7 п. 2 р. 1); б) інформація, що суперечить даним первинних документів (абз. 6 п. 1 р. 2) [64]. Аналіз цих визначень дає підстави зазначити, що недостовірною інформацією характеризується тим, що вона: або не відповідає дійсності у цілому (йдеться про факти, яких не було в дійсності); або не відповідає дійсності частково (тобто йдеться про достовірні факти з некоректним їх поданням, що викривляє реальну картину обставин);

бездіяльність стосується «неподання необхідної інформації». Чинне законодавство не визначає поняття «необхідна інформація», а передбачає перелік (невичерпний) необхідних документів, які й містять цю інформацію:

а) копія паспорта громадянина України; б) письмова заява про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме у довільній формі; в) письмова заява, в якій повідомляється, що до кандидата не застосовуються заборони, визначені ч. 3 або ч. 4 ст. 1 Закону «Про очищення влади» [41]; г) копія (копії) документа (документів) про освіту; д) посвідченні атестації щодо вільного володіння державною мовою; ж) заповнена особова картка встановленого зразка; з) у разі проведення закритого конкурсу – інші документи для підтвердження відповідності умовам конкурсу; к) декларація за минулий рік.

Суб'єктивна сторона характеризується умислом, тобто державний службовець усвідомлює неправомірність своєї поведінки, передбачає настання негативних наслідків і бажає їх настання.

Неповідомлення керівникові державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення. Указаний дисциплінарний проступок посягає на суспільні відносини, пов'язані з дотриманням установлених обмежень під час проходження державної служби щодо прямої підпорядкованості державних службовців.

Стосовно об'єктивної сторони слід зазначити, що вона має прояв у бездіяльності, тобто неповідомленні керівника державної служби про виникнення під час проходження обставин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами. При цьому слід звернути увагу на те, що йдеться виключно про виникнення таких обставин саме під час проходження державної служби, а не при вступі на державну службу. Таким чином, об'єктивна сторона характеризується:

фактом прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами, тобто відносинами прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень

тощо, контролю за їх виконанням. Такі відносини виникають між державним службовцем і близькими особами, визначення якого передбачено в Законі «Про запобігання корупції»;

неповідомлення керівника державної служби протягом 15 днів з моменту виникнення таких обставин. При цьому слід зазначити, що ні чинний Закон, ні інші нормативно-правові акти про державну службу не передбачають заходів, які можуть бути вжиті для усунення обставин, передбачених ч. 1 ст. 32 Закону. Як уявляється, мова йде або про переведення, або про звільнення когось із відповідних осіб або близьких їм осіб. Видається, що керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів щодо їх усунення, якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто відповідними особами або близькими їм особами: 1) перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у цьому державному органі; або 2) дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу (ч. 2 ст. 21 Закону); 3) звільнення особи, яка перебуває у підпорядкуванні, із займаної посади у разі неможливості переведення. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що звільненню підлягає саме особа, яка перебуває у підпорядкуванні (але не якій вона підпорядковується!), що не позбавляє можливості подання заяви про звільнення особі, якій підпорядковуються (однак тільки за власним бажанням) (ст. 32 Закону) [47].

Суб'єктивна сторона характеризується прямим умислом, оскільки державний службовець знає про наявність прямого підпорядкування близькій особі та усвідомлює ті наслідки, які можуть настати у зв'язку із цим, але бажає їх, або допускає.

Прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або

адміністративного правопорушення. Безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, пов'язані з прийняттям державним службовцем обґрунтованих рішень щодо державного або комунального майна.

Щодо характеристики об'єктивної сторони слід зазначити таке. Для виконання своїх посадових обов'язків державний службовець вправі приймати відповідні законні рішення. У цьому дисциплінарному проступку йдеться про прийняття необґрунтованого рішення, тобто об'єктивна сторона має прояв у дії й характеризується сукупністю таких фактів:

прийняття необґрунтованого рішення. Слід звернути увагу на те, що йдеться про прийняття необґрунтованого рішення, тобто такого, яке: прийнято без належної аргументації; є недостатньо переконливим з позиції його доцільності; є несвоєчасним; не враховує усієї сукупності об'єктивних обставин тощо. Безперечно, поняття «необґрунтоване рішення» є оціночним і його зміст не визначається жодним нормативно-правовим актом, що визначає його суб'єктивний характер. У контексті цього проступку, необґрунтоване рішення є правопорушенням, якщо воно зумовило настання певних негативних наслідків;

порушення цілісності державного або комунального майна. Одним із негативних наслідків прийняття необґрунтованого рішення є порушення цілісності державного або комунального майна, тобто йдеться про заподіяння матеріальної шкоди або державі, або місцевому самоврядуванню;

незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному або комунальному майну;

причинний зв'язок між діями державного службовця і шкідливим наслідками. Обов'язковим елементом об'єктивної сторони цього дисциплінарного проступку є причинний зв'язок між діями державного службовця і тими наслідками, які настали в результаті його дій. У разі, якщо прийняття необґрунтованого рішення не спричинило таких наслідків, воно не охоплюється цим складом дисциплінарного проступку. При цьому слід звернути увагу на те, що законодавець не передбачив вичерпного переліку

негативних наслідків, передбачивши «інше заподіяння шкоди державному або комунальному майну».

Суб'єктивна сторона характеризується необережністю. У разі, якщо матиме місце умисел, мова йтиме про адміністративну або кримінальну відповідальність.

Прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу. При характеристиці цього дисциплінарного проступку слід звернути увагу на об'єктивну і суб'єктивну сторони. Об'єктивна сторона має прояв у дії і характеризується:

дією – прийняттям рішення;

тим, що прийняте рішення суперечить закону. При цьому слід звернути увагу на те, що законодавець передбачає суперечність рішення тільки закону, а не підзаконним нормативно-правовим актам; або тим, що прийняте рішення суперечить висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду України;

тим, що щодо прийнятого рішення судом винесено окрему ухвалу. Відповідно до ст. 249 КАСУ суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. В окремій ухвалі суд має зазначити закон чи інший нормативно-правовий акт (у тому числі його статтю, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення [85]. З метою забезпечення виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі, суд встановлює у ній строк для надання відповіді залежно від змісту вказівок та терміну, необхідного для їх виконання. Окрему ухвалу може бути винесено судом першої інстанції, судами

апеляційної чи касаційної інстанцій. Окрема ухвала стосовно порушення законодавства, яке містить ознаки кримінального правопорушення, надсилається прокуророві або органу досудового розслідування, які повинні надати суду відповідь про вжиті ними заходи у визначений в окремій ухвалі строк. Важливо зазначити, що наявність такої ухвали є обов'язковою умовою об'єктивної сторони цього дисциплінарного проступку. Суб'єктивна сторона характеризується як умислом, так і необережністю.

4.2. Дисциплінарні стягнення: види та загальні умови їх застосування

Більшість учених-адміністративістів, аналізуючи сутність дисциплінарної відповідальності державних службовців, вважають, що одним із головних аспектів цього виду відповідальності є накладення дисциплінарних стягнень. У загальному розумінні, дисциплінарне стягнення є спеціальним засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання державного службовця, який його вчинив, для беззастережного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних правопорушень. Як уявляється, сутність дисциплінарних стягнень слід визначати на підставі таких складових: 1) чітке розуміння природи дисциплінарних стягнень, що застосовуються; 2) виокремлення єдиної системи цих стягнень; 3) відповідність та адекватність стягнень, які застосовуються до порушника, скоєному ним правопорушенню; 4) чітке регламентування процедури накладення стягнень, яка визначає не лише повноваження уповноваженого суб'єкта на здійснення дисциплінарного провадження, але й права державного службовця, до якого застосовується дисциплінарне стягнення.

На підставі аналізу положень Закону України «Про державну службу», які визначають засади дисциплінарної відповідальності державних

адміністративних службовців (гл. 2 р. 8) [47], видається за можливе виокремити такі функції дисциплінарного стягнення:

виховна (виховання особи, яка вчинила дисциплінарний проступок, у дусі додержання законодавства України у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку);

превентивна (запобігання вчиненню нових проступків як державним службовцем, щодо якого розпочато дисциплінарне провадження, так і іншими особами);

каральна (притягнення до відповідальності державного службовця, який вчинив дисциплінарний проступок).

Дисциплінарні стягнення тісно пов'язані між собою і в своїй сукупності становлять певну логічну систему. При цьому, дисциплінарні стягнення розміщені в даному переліку у відповідності до певного критерію – від найлегшого до найтяжчого. Слід зазначити, що перелік, визначений у ст. 66 Закону України «Про державну службу», є вичерпним, і не може бути встановлено та застосовано інших стягнень. Більше того, така система надає можливість оцінити значення кожного із дисциплінарних стягнень та визначити можливість його накладення за конкретний дисциплінарний проступок з урахуванням його характеру і тяжкості, обставин його вчинення а також особи державного службовця.

Дисциплінарне стягнення – це примусовий захід державного дисциплінарного примусу, що застосовується керівником державного органу (керівником персоналу) щодо державного службовця, який вчинив дисциплінарний проступок. Основними принципами застосування дисциплінарних стягнень є законність та індивідуалізація дисциплінарної відповідальності. Законність має прояв, перш за все, у тому, що юрисдикційний орган чи посадова особа, яка розглядає справу, може застосувати до правопорушника тільки те стягнення, якого передбачено

нормою права, і тільки в тих межах, яких закріплено санкцією конкретної правової норми. Натомість індивідуалізація застосування дисциплінарних стягнень має прояв у тому, що при накладенні стягнення враховуються: характер проступку, обставини, за яких його було вчинено, особу конкретного державного службовця, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередні його здобутки у службовій діяльності, та в цілому ставлення до служби [65, с. 53; 66, с. 6].

Основними цілями застосування дисциплінарних стягнень є: а) забезпечення службової дисципліни в державному органі; б) усунення негативних наслідків вчиненого проступку, які мали місце у певному конкретному випадку; в) недопущення дискредитації державного органу, в якому здійснює діяльність державний службовець; г) покарання державного службовця. Варто погодитися з думкою Н.В. Медведенко, яка, досліджуючи питання дисциплінарної відповідальності, звертає додаткову увагу на те, що ефективне дисциплінарне стягнення засуджує дії працівника, а не його особистість, та має, у першу чергу, виправну та освітню спрямованість, а не лише каральну [67, с. 171].

Важливо акцентувати увагу на тому, що при призначенні дисциплінарного стягнення, передбаченого п.п. 2–5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» [47], у суб'єкта призначення є альтернатива у виборі дисциплінарного стягнення, окрім п. 2, який передбачає найменш суворе стягнення – зауваження. При цьому слід зазначити, що у п.п. 2–5 законодавець використовує словосполучення: або «може обмежитися» (п. 2), або «може бути оголошено» (п. 3), або «може попередити ...» (п. 4), «може бути застосоване» (п. 5). Це дає підстави стверджувати про відсутність імперативного припису щодо призначення тільки зазначеного у названих пунктах дисциплінарного стягнення і про наявність у суб'єкта призначення дискреційних повноважень щодо вибору виду дисциплінарного стягнення. Видається, що у п.п. 3–5 йдеться про найбільш суворе дисциплінарне стягнення за конкретний дисциплінарний

проступок, що дає можливість суб'єктові призначення у ряді випадків застосовувати до порушника і менш суворі стягнення.

З урахуванням зазначеного, важливим є виокремлення суб'єктів, яких уповноважено застосовувати дисциплінарні стягнення до державних адміністративних службовців. Відповідно до положень ст. 68 Закону України «Про державну службу» суб'єкти, яких уповноважено накладати дисциплінарні стягнення, визначаються у залежності від категорії посади державного службовця, який скоїв дисциплінарний проступок та з урахуванням виду самого стягнення. Так, на державних службовців, які займають посади державної служби: 1) категорії «А»: накладення такого виду дисциплінарного стягнення: а) зауваження – здійснюється безпосередньо суб'єктом призначення; б) інші види дисциплінарних стягнень (догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби) – здійснюється суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії; 2) категорії «Б» і «В»: накладення такого виду дисциплінарного стягнення: а) зауваження – здійснюється безпосередньо суб'єктом призначення; б) інші види дисциплінарних – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії [47].

У залежності від функціональної спрямованості діяльності суб'єктів у дисциплінарному провадженні щодо накладення дисциплінарних стягнень, видається за можливе усіх суб'єктів поділити на такі види: а) суб'єкти, яких наділено повноваженнями щодо застосування дисциплінарних стягнень (суб'єкти дисциплінарної влади) – суб'єкт призначення; б) суб'єкти, що уповноважені ініціювати дисциплінарне провадження – безпосередній керівник та суб'єкт призначення; в) суб'єкти, які безпосередньо здійснюють дисциплінарне провадження, зокрема формують дисциплінарну справу та здійснюють її розгляд та вирішення – Комісія та дисциплінарні комісії; г) суб'єкти, щодо яких здійснюється провадження – державні службовців, які займають посади відповідно до штатного розпису конкретного органу

державної влади та щодо дій яких ініційовано проведення дисциплінарного провадження; д) суб'єкти, що зацікавлені у вирішенні дисциплінарної справи – державні службовці, які беруть участь у дисциплінарному провадженні: заявники (ті, що повідомили, про факт вчинення дисциплінарного проступку), треті особи, представники); е) суб'єкти, які сприяють дисциплінарному провадженню – свідки, спеціалісти, експерти.

Варто акцентувати увагу на тому, що підставами застосування до державних адміністративних службовців дисциплінарних стягнень є такі:

- 1) нормативна – система норм, що визначають протиправне діяння й дисциплінарні стягнення, які встановлюються за його вчинення;
- 2) фактична – діяння конкретного суб'єкта, що порушують правові приписи, які охороняються адміністративно-правовими санкціями (дисциплінарні проступки);
- 3) процесуальна – процедура накладення стягнення за конкретне дисциплінарне правопорушення [68, с. 220].

Відповідно до ст. 66 Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження (поєднує в собі елементи виховного впливу із хоча й незначними, проте негативними службовими наслідками), догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби [47]. Видається за необхідне звернутися до з'ясування сутності кожного з перелічених видів дисциплінарного стягнення.

Зауваження є дисциплінарним стягненням для державних адміністративних службовців, що поєднує в собі елементи виховного впливу із хоча й незначними, проте негативними службовими наслідками. Так, наприклад, керівник, якому певна особа безпосередньо підпорядкована, виходячи із фактичної обстановки, в якій було вчинено дисциплінарний проступок, і попередньої поведінки винної особи, може визнати, що цей проступок є малозначним, тобто таким, який незначною мірою впливає на службову дисципліну та функціонування державного органу. Проте керівник

повинен певним чином відреагувати на нього – внаслідок цього на службовця накладається дисциплінарне стягнення у вигляді зауваження. Зауваження як дисциплінарне стягнення є найбільш м'яким видом впливу, якого може бути застосовано до державного службовця. Його суть полягає не в обмеженні прав і не в засудженні протиправної поведінки державного службовця. Скоріше, зауваження покликано нагадати про його посадові обов'язки та правовий статус, про неприпустимість порушення службової дисципліни. Безумовно, про зауваження можна говорити тільки у разі, якщо державним службовцем допущено незначний проступок, що не має негативних наслідків, у разі допущення незначного порушення правил внутрішнього службового розпорядку та посадових інструкцій. Аналога цьому дисциплінарному стягненню у КЗпП немає.

Відповідно до ч. 2 ст. 66 Закону України «Про державну службу» в разі недотримання державним службовцем правил внутрішнього службового розпорядку, суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням [47]. Зауваження накладається на державного службовця за умов:

допущення «незначного» порушення. Щодо ознаки «незначне порушення» слід звернути увагу на те, що чинним законодавством про державну службу такі – «незначні» – порушення не визначаються. Як свідчить практика, такими можуть бути проступки, які: а) не тягнуть негативних наслідків; б) не мають суттєвого впливу на службову дисципліну і функціонування державного органу;

допущення незначного порушення тільки Правил внутрішнього службового розпорядку. Водночас, не йдеться про порушення інших нормативно-правових актів про державну службу (законів, указів, постанов тощо).

Наступним видом стягнення є догана – більш суворе дисциплінарне стягнення, ніж зауваження, застосовується суб'єктом призначення з урахуванням пропозицій Комісії або за поданням дисциплінарної комісії.

Догана накладається на державного службовця у разі: вчинення дій, що шкодять авторитетові державної служби; невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників; прогулу; прийняття рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах ВСУ, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [47].

Щодо попередження про неповну службову відповідність слід зазначити, що воно є тим дисциплінарним стягненням, яке ставить під сумнів відповідність державного службовця займаній посаді але, водночас, надає йому шанс виправитися і довести протилежне. Це, зокрема, підтверджується, переліком тих дисциплінарних проступків, за вчинення яких його може бути накладено: а) порушення правил етичної поведінки державних службовців; б) невиконання вимог щодо політичної неупередженості; в) дії, що шкодять авторитетові державної служби (повторно); г) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників (повторно). Застосовується суб'єктом призначення з урахуванням пропозицій Комісії або за поданням дисциплінарної комісії.

Варто зазначити, що у разі застосування дисциплінарного стягнення у вигляді попередження про неповну службову відповідність, законодавець акцентує увагу на таких характеристиках дій державного службовця, як одноразовість та систематичність. Зокрема, у разі одноразовості дії, зазначений вид стягнення застосовується за: порушення правил етичної поведінки державних службовців та невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. Систематично (повторно протягом року): а) дії, що шкодять авторитетові державної служби; б) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень. При цьому слід звернути увагу на таку кваліфікуючу ознаку дисциплінарного проступку, як систематичність (тобто повторюваність протягом року) вчинення

дисциплінарного проступку, яка є обставиною, що обтяжує відповідальність державного службовця. Більше того, систематичне «невиконання, або неналежне виконання, або порушення» означає, що державний службовець уже має дисциплінарне стягнення саме за «невиконання, або неналежне виконання, або порушення» і знову допустив це ж саме порушення протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення за перший проступок.

Важливо звернути увагу на те, що замість попередження державного службовця про неповну службову відповідність суб'єкт призначення може застосувати у цьому разі й інші, більш м'які, дисциплінарні стягнення: зауваження, догана.

Найбільш суворим і винятковим видом дисциплінарного стягнення є звільнення з посади державної служби, яке застосовується лише у разі: а) порушення Присяги державного службовця; б) вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; в) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; г) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; д) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; ж) неповідомлення керівникові державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; з) появи державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; к) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення; л) прогулу державного службовця (у т.ч. відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних

причин (повторно) [47]. Застосовується суб'єктом призначення з урахуванням пропозицій Комісії або за поданням дисциплінарної комісії.

За загальним правилом, у разі вчинення одного із перелічених видів дисциплінарних проступків, одноразово передбачається застосування звільнення. Водночас вимога систематичності (повторно протягом року) дій законодавством передбачається також, зокрема щодо: прогулу державного службовця (у т.ч. відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Слід звернути увагу на декілька особливостей цього дисциплінарного стягнення: а) є найбільш тяжким стягненням серед інших дисциплінарних стягнень; б) застосовується тільки у разі, якщо це передбачено законом; в) не є імперативним дисциплінарним стягненням.

Важливо зазначити, що за кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. Це положення відповідає ч. 1 ст. 61 Конституції України, відповідно до якої забороняється за одне і те саме порушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного і того самого виду [46].

Цікавим є зарубіжний досвід правового рулювання дисциплінарних санкцій (стягнень, покарань, заходів), які є досить різноманітними. Водночас, слід зазначити, що окремі стягнення є характерними для переважної більшості країн: догана, штраф, затримка підвищення (пониження) у ранзі. Єдиним універсальним дисциплінарним стягненням, яке є характерним для всіх країн, є звільнення:

Чехія – дисциплінарними заходами є: а) письмове попередження; б) зменшення зарплати на суму до 15 відсотків від такої зарплати на строк до 3 календарних місяців; в) відкликання зі службової посади вищого посадовця; г) звільнення (§ 71 Закону) [69];

Польща – дисциплінарними санкціями є: 1) зауваження; 2) догана; 3) позбавлення можливості підвищення службового ступеня на період 2 років; 4) пониження службового ступеня цивільної служби; 5) заборона прийняття

участі в конкурсі на вищу посаду в цивільній службі на період 2 років;
 6) заборона зайняття вищих посад в цивільній службі на період від 2 до 5 років;
 7) звільнення з цивільної служби (ст. 107 Закону) [70];

Литва – дисциплінарними санкціями є: 1) попередження; 2) догана;
 3) суворі догани; 4) звільнення зі служби (ст. 29 Закону) [71];

Естонія – дисциплінарними покараннями є: 1) догана; 2) штраф у розмірі не більше десятикратного денного заробітку чиновника; 3) відсторонення від служби на термін не більше 10 робочих днів підряд за графіком з припиненням виплат заробітної плати; 4) переведення на більш низький розряд посадового окладу в межах не більше трьох розрядів на термін не довше, ніж один рік (§ 85); 5) звільнення від служби [72];

Греція – дисциплінарними санкціями є: а) письмова догана; б) штраф у розмірі до трьох місячних зарплати; с) позбавлення права отримувати підвищення протягом строку від одного року до п'яти років; д) пониження у ранзі; е) тимчасове звільнення зі служби на строк від трьох до шести місяців з повним позбавленням зарплати; ф) остаточне звільнення зі служби (ст. 109 Кодексу) [73];

Болгарія – дисциплінарними покараннями є: 1) зауваження; 2) догана;
 3) затримка підвищення у ранзі на один рік; 4) пониження у ранзі на строк від 6 місяців до 1 року; 5) звільнення (ст. 90 Закону) [74];

Звільнення як дисциплінарне стягнення є найбільш суворим дисциплінарним стягненням, яке застосовується щодо публічних службовців за дисциплінарні проступки. Як свідчить аналіз зарубіжного законодавства, є три підходи щодо підстав застосування цього стягнення:

1) за конкретно визначені дисциплінарні правопорушення: звільнення зі служби може застосовуватися:

у Греції: 1) лише у випадках таких порушень: а) дій, що свідчать про відмову від визнання Конституції Грецької Республіки чи відсутність вірності Батьківщині та демократії; б) порушення обов'язку відповідно до Кримінального закону та інших актів про кримінальні правопорушення;

с) прийняття будь-якої матеріальної винагороди або поради від особи, справою якої займається або буде займатися цивільний службовець при виконанні своїх офіційних обов'язків; d) поведінка, що є типово непристойною чи неналежною для цивільного службовця, при виконанні чи поза виконанням своїх службових обов'язків; e) порушення вимог щодо офіційних таємниць відповідно до чинних правових положень; f) невиправдане утримання від виконання офіційних обов'язків строком від двадцяти двох днів підряд або протягом тридцяти днів протягом одного року; g) відверта відмова від підпорядкування; h) безпосередня чи опосередкована через третіх осіб участь в аукціонах, що проводяться комітетом, учасником якого є або цивільний службовець, або державна установа чи орган, які він представляє; i) повторна відмова з'явитися на обстеження медичним комітетом; 2) за будь-яке порушення, якщо: а) протягом двох років до вчинення такого порушення того ж цивільного службовця було покарано не менше, як трьома санкціями у вигляді штрафу, що перевищує одну місячну зарплату; або б) протягом одного року до вчинення такого порушення того ж цивільного службовця було покарано такою ж санкцією у вигляді штрафу, що перевищує одну місячну зарплату (ст. 109 Кодексу) [73];

у Литві – за: а) діяльність, несумісну з публічною службою; б) порушення вимог Закону про конфлікт (координація) публічних та приватних інтересів у публічній службі з метою отримання незаконного доходу або привілеїв для себе або інших; в) відсутність на роботі один або декілька робочих днів без поважних причин; г) появу в алкогольному, наркотичному або токсичному сп'янінні в робочі години, що ображає людську гідність публічного службовця або дискредитує авторитет держави або муніципальної інституції чи агенції; д) інші випадки, передбачені законами [71];

в Естонії – за: 1) порушення службових обов'язків (винне невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, у т.ч. перебування на службі у стані сп'яніння), якщо термін попереднього дисциплінарного стягнення не минув; 2) грубе порушення службових обов'язків, втрату довіри (винне

заподіяння майнової шкоди адміністративній установі чи винне створення небезпеки виникнення такої шкоди); 3) негідний вчинок (недостойний вчинок, тобто винне діяння, що суперечить загальноприйнятим нормам моралі чи етичним вимогам, що висувуються до чиновника, або такий, що дискредитує адміністративну установу чи чиновника, незалежно від того, чи вчинено його на службі чи поза службою), якщо до нього не застосовувалося дисциплінарне стягнення (§ 118 Закону) [72];

2) на розсуд суб'єкта призначення дисциплінарного стягнення за дисциплінарні правопорушення: у Греції, Болгарії;

3) на підставі спеціальних законів – у Латвії (дисциплінарна відповідальність настає на підставі Закону про дисциплінарне покарання цивільних службовців).

4.3. Дисциплінарне провадження: поняття, зміст та особливості

Дисциплінарне провадження за своєю сутністю є явищем динамічним та відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом. За такого підходу, дисциплінарне провадження є процедурою, яка є послідовністю дій, об'єднаних спільною метою, тобто поняттям динамічним, але, як і будь-яка дія, набуває свого зовнішнього вираження у поняттях статичних [75, с. 150–151].

Натомість дослідження сутності дисциплінарного провадження в аспекті статичності дає підстави стверджувати, що вона є нормативно-встановленою моделлю адміністративно-процедурних правовідносин. Вбачається за можливе погодитися з думкою В.Р. Білої, яка зазначає, що закріплення в нормативних актах переліку та послідовності дій суб'єкта права на тому чи іншому етапі адміністративної процедури, а також темпоральних характеристик цих дій не означає їх постійного здійснення у кожний конкретний момент часу. При виникненні певних юридичних фактів

(як приклад, порушення правил етичної поведінки державним адміністративним службовцем під час спілкування з громадянами шляхом застосування нецензурної лексики) уповноважений суб'єкт повинен реалізувати надані йому повноваження в установленому законодавством порядку (адміністративно-процедурному). Водночас, реалізація адміністративної процедури пов'язана не лише з виникненням юридичного факту, але й з наявністю в невідданого суб'єкта адміністративно-процедурної правосуб'єктності [76, с. 12].

Перш ніж перейти до характеристики змісту дисциплінарного провадження, видається за необхідне визначити зміст таких понять як «процедура», «юридична процедура», «адміністративна процедура». Оскільки дисциплінарне провадження є внутрішньоорганізаційною адміністративною процедурою.

Термін «процедура» має походження від латинської *procedo* – забезпечувати просування чого-небудь, встановлений порядок дій. У лексичному плані «процедура» визначається як: 1) офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ [77, с. 543]; 2) порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату [78]; 3) офіційно визначений порядок дій, виконання чи обговорення чого-небудь [79]. Вбачається, що процедура є системою, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; б) складається з актів поведінки, що послідовно змінюють один одного, ступенів діяльності; в) створює модель розвитку, руху якого-небудь явища, що закріплена на нормативному рівні; г) ієрархічно побудована; д) знаходиться в динаміці, розвитку; е) є засобом реалізації головного для неї суспільного відношення [80, с. 6–7]. Як уявляється, розглянуті у сукупності риси процедури характеризують її як загальносоціальне явище.

Усі ознаки соціальної процедури притаманні і юридичним процедурам, а їх специфіка, характерні риси обумовлені тим, що вони діють у правовому середовищі, тобто юридичні процедури спрямовано на досягнення результатів, що мають юридичне значення (пов'язані з установленням правових норм та юридичних фактів) і складаються з актів поведінки, модель яких передбачена правовими актами. Отже, слід погодитися з думкою І.О. Картузової, яка зазначає, що у найбільш широкому розумінні юридичні процедури – це нормативно визначений порядок діяльності, що спрямована на досягнення юридичного результату [81, с. 228]. Одним із різновидів юридичної процедури є адміністративна процедура.

Не вдаючись до наукової дискусії, варто зазначити, що в загальному розумінні адміністративна процедура в державній службі – це регламентований нормами адміністративного права порядок розгляду й вирішення органами державного управління індивідуально-конкретної справи щодо публічного службовця, пов'язаної з проходженням ним публічної служби [82, с. 5].

Варто зазначити, що дисциплінарне провадження, будучи внутрішньоорганізаційною адміністративною процедурою, являє собою встановлений нормами порядок діяльності, який триває у часі та має на меті досягнення юридично значущого результату.

Правова регламентація дисциплінарного провадження як на законодавчому рівні, так і через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Нормативну основу становлять: Закони України «Про державну службу» [47], «Про запобігання корупції» [37], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [83]. Окрім вищезазваних нормативно-правових актів надзвичайно важливу роль відіграють посадові інструкції, які визначають і конкретизують перелік

прав, обов'язків та повноважень державного адміністративного службовця в залежності від посади, яку він займає.

Видається за можливе виокремити характерні дисциплінарному провадженню ознаки, зокрема: встановлюється та регламентується нормами публічного права, зокрема адміністративного; є формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного адміністрування; забезпечує реалізацію уповноваженими суб'єктами функції щодо ефективного управління державною службою шляхом прийняття об'єктивних кадрових рішень; відбувається за обов'язкової участі спеціального суб'єкта – суб'єкта призначення або керівника; метою є встановлення факту наявності або відсутності в діях державного службовця дисциплінарного проступку.

На підставі узагальнення зазначених ознак можливим є визначення дисциплінарного провадження як встановлений та регламентований нормами публічного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямований на притягнення винних у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності.

Перш ніж перейти до характеристики внутрішньої структури дисциплінарного провадження, тобто виокремлення стадій, етапів та відповідних процедурних дій, варто звернутися до питання визначення суб'єктів, які є учасниками такої процедури.

У загальному розумінні суб'єкт – це носій предметно-практичної діяльності і пізнання, джерело пізнавальної активності, спрямованої на предмет пізнання [78]. У теорії ж права під суб'єктом розуміється – особа, організація або інше суспільне утворення, яких наділено законом здатністю мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки (тобто наділені правосуб'єктністю) [84, с. 95]. Традиційно в теорії адміністративного права суб'єктів адміністративної процедури поділяють у залежності від ролі, яку вони відіграють, на такі групи: лідируючі суб'єкти, зацікавлені суб'єкти, органи та особи, які сприяють реалізації процедури. З урахуванням

зазначеного, вбачається за доцільне усіх суб'єктів дисциплінарного провадження поділити в залежності від ролі, яку вони відіграють, на такі ж три групи:

1) лідируючі суб'єкти – тобто компетентні органи та посадові особи, яких відповідно до законодавства наділено повноваженнями щодо здійснення дисциплінарного провадження та прийняття підсумкового рішення щодо наявності або відсутності в діях державного службовця ознак адміністративного проступку (суб'єкт призначення, керівник, дисциплінарна комісія).

Відповідно до ст. 69 Закону України «Про державну службу» [47] уповноваженим суб'єктом здійснення дисциплінарного провадження щодо державних адміністративних службовців є дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі – дисциплінарна комісія). Відповідно до ч. 1 цієї статті метою діяльності дисциплінарної комісії є визначення: а) ступеня вини державного службовця; б) характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Водночас слід зазначити, що аналіз положень Закону України «Про державну службу» (особливо ст.ст. 64–79) свідчить про те, що мета діяльності дисциплінарної комісії є набагато ширшою і окрім вищеназваних, її становлять і такі чинники, як встановлення: а) у діянні державного службовця наявності або відсутності складу конкретного дисциплінарного проступку; б) обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця; в) обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; г) умов та причин вчинення дисциплінарного проступку.

Для здійснення дисциплінарного провадження щодо державних адміністративних службовців передбачається функціонування двох видів дисциплінарної комісії в залежності від категорії посади державної служби, яку займає службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне

провадження. Стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» дисциплінарною комісією, є Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія), а її робочим органом з питання дисциплінарної відповідальності державних службовців – комітет з дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». Щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників – суб'єкт призначення. Це є його виключним правом, яке він не може нікому делегувати. Стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівник державної служби у кожному державному органі.

Лідуючі суб'єкти наділені повноваженнями щодо: порушення дисциплінарного провадження; накладення (застосовування) дисциплінарного стягнення. Такими суб'єктами є міністр (стосовно державного секретаря відповідного міністерства) і суб'єкт призначення (стосовно інших державних службовців);

2) зацікавлені суб'єкти – державні адміністративні службовці, незалежно від категорії посади, дії яких підлягають оцінюванню з позиції встановлення факту наявності або відсутності ознак дисциплінарного проступку;

3) органи та особи, які сприяють реалізації процедури. До цієї групи суб'єктів слід віднести секретаря дисциплінарної комісії, який уповноважений на: 1) здійснення організаційного забезпечення роботи дисциплінарної комісії; 2) формування порядку денного засідання дисциплінарної комісії; 3) ведення, формування та зберігання протоколів засідань дисциплінарної комісії; 4) ознайомлення з матеріалами

дисциплінарної справи членів дисциплінарної комісії та державного службовця тощо [83].

Щодо самого дисциплінарного провадження, то воно містить у структурі сукупність процедурних дій, які здійснюються не безсистемно, а в законодавчо визначеній послідовності знаходяться між собою у логічно-функціональному зв'язку. Окрім процедурних дій, які є первинним елементом, до структури також належать стадії та етапи. При цьому виокремлення етапів є необов'язковим, оскільки вони є лише внутрішньо відокремленими частинами стадій.

У цілому ж видається можливе виокремити такі стадії: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) підготовка до розгляду дисциплінарної справи: формування дисциплінарної комісії та її складу; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 3) формування та розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) оскарження рішення (факультативна стадія).

Початковою стадією дисциплінарного провадження є прийняття рішення щодо його порушення. Воно здійснюється уповноваженими особами на підставі наявних даних, отриманих як з власної ініціативи, так і наданими іншими фізичними та/або юридичними особами. Рішення про порушення дисциплінарного провадження приймає:

міністр – стосовно державного секретаря відповідного міністерства;

суб'єкт призначення – стосовно інших державних службовців:

а) КМУ – щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; б) голова МДА – щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників; в) керівник державної служби в державному органі – щодо інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» [47; 83].

Порушення дисциплінарного провадження здійснюється стосовно конкретних державних службовців, коли наявності є достатньо відомостей щодо скоєння ними дисциплінарного проступку, або безпосередньо за фактом його скоєння з метою встановлення винної особи у його здійсненні. На цій стадії уповноважений суб'єкт здійснює такі процедурні дії: оцінює законність мотиву та достатність підстав для порушення дисциплінарного провадження; вивчає нормативні матеріали; визначає наявність та/або відсутність обставин, які перешкоджають здійсненню відповідного провадження, тощо.

Наступною стадією є підготовка до розгляду дисциплінарної справи. Строк здійснення дисциплінарного провадження визначається міністром або суб'єктом призначення з урахуванням встановленого законодавством строку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Загальна тривалість здійснення дисциплінарного провадження не може перевищувати 15 календарних днів. За потреби зазначений строк може бути продовжений міністром або суб'єктом призначення, але не більш як до одного місяця.

Першочергово в межах цієї стадії здійснюється формування дисциплінарної комісії та її складу. Склад дисциплінарної комісії щодо державних службовців, які займають державні посади категорії «А», тобто Комісії з питань вищого корпусу державної служби, затверджується КМУ у складі семи осіб (представник Верховної Ради України, визначений її комітетом, до предмета відання якого належать питання державної служби; представник, визначений Президентом України; представник, визначений Кабінетом Міністрів України; керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу; фахівець із питань управління персоналом, визначений Кабінетом Міністрів України; два представники - по одному представникові від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у

сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань) [47]. Склад же дисциплінарної комісії затверджується наказом керівника державної служби. До складу дисциплінарної комісії має бути включено щонайменше одну особу, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом, а також представника СУП, які є працівниками органу, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія. До роботи Комісії, дисциплінарної комісії за її рішенням можуть залучатися відповідні експерти (фахівці). Водночас слід зазначити, що як експерти (фахівці) не можуть бути залучені посадові особи державного органу, особисто заінтересовані в результатах дисциплінарного провадження та безпосередньо підпорядковані особі, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження [83].

У разі неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії в державному органі дисциплінарні провадження щодо державних службовців зазначеного органу здійснюються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня у порядку підпорядкування. Трапляються випадки, коли державний орган вищого рівня є відсутнім, у такому разі дисциплінарна комісія утворюється одноразово для здійснення конкретного дисциплінарного провадження за рішенням НАДС з урахуванням вимог Порядку за поданням особи, яка прийняла рішення про порушення дисциплінарного провадження.

Окрім визначення складу дисциплінарної комісії на цій стадії визначаються її повноваження щодо здійснення дисциплінарного провадження. Так, члени Комісії, дисциплінарної комісії несуть персональну відповідальність за повноту і об'єктивність висновків дисциплінарного провадження та за розголошення інформації щодо дисциплінарного провадження. Із числа членів Комісії обирається головуючий відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні Комісії членів строком на три місяці, її голова та секретар. Голова дисциплінарної комісії: організовує її роботу, призначає місце та дату

проведення засідання дисциплінарної комісії та головує на ньому, визначає із членів дисциплінарної комісії доповідача, сприяє здійсненню учасниками дисциплінарного провадження їх прав та обов'язків, забезпечує об'єктивне та повне з'ясування обставин справи, вживає необхідних заходів щодо забезпечення на засіданні належного порядку та здійснює інші повноваження, пов'язані із забезпеченням діяльності дисциплінарної комісії. Секретар дисциплінарної комісії: здійснює організаційне забезпечення роботи дисциплінарної комісії, формує порядок денний засідань дисциплінарної комісії, забезпечує ведення, формування та зберігання протоколів засідань дисциплінарної комісії, ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи членів дисциплінарної комісії та державного службовця та здійснює інші повноваження, які пов'язані із забезпеченням діяльності дисциплінарної комісії. У разі відсутності на засіданні головуючого члени Комісії обирають із числа присутніх членів Комісії іншу особу, яка буде тимчасово головувати на відповідному засіданні. За відсутності голови або секретаря дисциплінарної комісії під час засідання члени дисциплінарної комісії обирають її голову або секретаря на час проведення цього засідання. Члени Комісії мають право: ознайомлюватися з матеріалами, що належать до повноважень Комісії, висловлювати свою позицію під час засідання Комісії та брати участь у прийнятті рішень шляхом голосування, ініціювати у разі потреби скликання засідання Комісії, здійснювати інші повноваження, які пов'язані із забезпеченням діяльності Комісії. Члени дисциплінарної комісії мають право: одержувати пояснення від державного службовця та від інших осіб щодо обставин справи, одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших державних органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів дисциплінарної справи, одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються дисциплінарного провадження [47; 83].

Основною формою роботи Комісії, дисциплінарної комісії є

засідання, яке є правоможним, якщо на ньому є присутніми не менше двох третин її членів. Фіксація проведення засідання за допомогою технічних засобів може здійснюватися за рішенням членів Комісії, дисциплінарної комісії та згоди державного службовця. Усі рішення Комісії, дисциплінарної комісії ухвалюються простою більшістю голосів присутніх на засіданні її членів. Члени Комісії, дисциплінарної комісії мають один голос та можуть голосувати «за» або «проти». Під час голосування будь-які сумніви щодо наявності в діях державного службовця дисциплінарного проступку тлумачаться на його користь. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні Комісії або голови дисциплінарної комісії. Рішення Комісії, дисциплінарної комісії оформляється протоколом. У протоколі зазначаються прізвище та ініціали голови, секретаря і присутніх на засіданні членів дисциплінарної комісії, місце, дата проведення засідання, час початку і закінчення засідання, порядок денний, результати розгляду порядку денного, результати голосування за кожним пунктом порядку денного, прийняті рішення [83].

Метою стадії формування та розгляду дисциплінарної справи є збір усієї можливої інформації, що містить відомості про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку та, відповідно, аналіз та розгляд таких матеріалів справи Комісією або дисциплінарною комісією.

Формує дисциплінарну справу та здійснює її підготовку до розгляду: Комісія – комітет з дисциплінарних проваджень; дисциплінарна комісія – доповідач, яким може бути будь-який член дисциплінарної комісії. Під час здійснення підготовки справи до розгляду доповідач, зокрема, забезпечує збирання документів та матеріалів, необхідних для формування дисциплінарної справи, формує дисциплінарну справу, забезпечує отримання пояснення від державного службовця, доповідає на засіданні дисциплінарної комісії, вчиняє інші дії, необхідні для здійснення

дисциплінарного провадження.

Важливо зазначити, що інформація, яка міститься в дисциплінарній справі, належить до службової інформації, доступ до якої обмежується Законом «Про доступ до публічної інформації». Водночас важливо зазначити, що державний службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право на доступ до інформації, яка міститься в дисциплінарній справі у будь-який час.

Дисциплінарна справа повинна містити: 1) дату і місце її формування; 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження; 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця; 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; 5) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження та/або акт про відмову від надання таких пояснень; 6) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 7) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, що стали підставою для порушення дисциплінарного провадження (за наявності); 8) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку; 9) пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії в державному органі з висновком про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності [83].

Документи та матеріали, що долучаються до дисциплінарної справи, повинні відповідати вимогам щодо документування управлінської інформації та організації роботи з документами в державному органі. З метою формування дисциплінарної справи Комісія, дисциплінарна комісія може звертатися до відповідних посадових осіб державного органу (його територіальних органів), в якому здійснюється дисциплінарне провадження,

інших державних органів, підприємств, установ, організацій щодо надання відповідних пояснень, документів, матеріалів (належним чином завірених копій).

Для забезпечення всебічного і повного розгляду дисциплінарної справи та об'єктивного накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення законодавством передбачено отримання пояснення від державного службовця. При цьому слід акцентувати увагу на таких моментах:

отримання такого пояснення здійснюється перед накладенням дисциплінарного стягнення на державного службовця та є обов'язком суб'єкта призначення;

відповідальним суб'єктом щодо отримання пояснення державного службовця про вчинення ним дисциплінарного проступку є суб'єкт призначення (ст. 75 чинного Закону). Слід зазначити, що це положення викликає суттєві заперечення, оскільки на суб'єкта призначення покладається вирішення питання щодо накладення дисциплінарного стягнення на підставі пропозиції (подання) Комісії/дисциплінарної комісії, а не проведення, власне, дисциплінарного провадження. Видається, що отримання пояснення є складовою саме дисциплінарного провадження, здійснення якого покладається на інші суб'єкти. Щодо суб'єкта призначення, то саме на нього покладається відповідальність за об'єктивність застосування дисциплінарного стягнення. Таким чином, суб'єкт призначення повинен не отримувати пояснення державного службовця, а контролювати його наявність у дисциплінарній справі;

суб'єкт призначення повинен отримати пояснення державного службовця перед накладенням дисциплінарного стягнення. Це означає, що Комісія/дисциплінарна комісія уже здійснила дисциплінарне провадження і надала суб'єктові призначення свої пропозиції (подання) щодо дисциплінарної справи з урахуванням уже наданого їй пояснення державного службовця;

пояснення державного службовця має бути викладено у письмовій формі.

Варто акцентувати увагу на тому, що відповідно до ч. 3 ст. 75 чинного Закону державний службовець має право на відмову від надання пояснення [47]. Це право випливає із ч. 1 ст. 63 Конституції України, відповідно до якої «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї ...» [46]. Факт відмови, який свідчить про надання державному службовцеві можливості реалізувати своє право щодо захисту своїх інтересів у сфері державної служби, оформляється відповідним актом і підтверджується двома державними службовцями (їхніми підписами наприкінці такого акта). Важливо зазначити, що відмова надавати пояснення не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження та накладенню на державного службовця дисциплінарного стягнення.

Під час здійснення дисциплінарного провадження в цілому, та під час формування та розгляду дисциплінарної справи, зокрема, може здійснюватися відсторонення державного службовця від виконання службових повноважень. У загальному розумінні, відсторонення – це тимчасове недопущення суб'єктом призначення державного службовця до виконання посадових обов'язків (а не основних, передбачених ст. 8 Закону «Про державну службу») у випадках, передбачених чинним законодавством. Таке відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на час здійснення дисциплінарного провадження є правом, а не обов'язком суб'єкта призначення, яке може бути ним реалізовано з урахуванням характеру та тяжкості вчиненого правопорушення.

Підставами для прийняття рішення суб'єктом призначення щодо відсторонення є: по-перше, наявність обставин, що надають підстави вважати, що такий державний службовець може знищити чи підробити речі і документи, які мають суттєве значення для дисциплінарного провадження; по-друге, можливість здійснення впливу державного службовця на

працівників державного органу та інших осіб, зокрема, здійснення протиправного тиску на підлеглих, погрози звільненням з роботи; по-третє, перешкоджання в інший спосіб об'єктивному вивченню обставин вчинення дисциплінарного проступку [47].

Важливим видається акцентування уваги на тому, що тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати тривалості дисциплінарного провадження. Окрім цього, відсторонення не є дисциплінарним стягненням і, тим більше, не є звільненням з державної служби, тобто державно-службові відносини не припиняються. У зв'язку із зазначеним, державний службовець зобов'язаний дотримуватися певних вимог, зокрема таких: 1) перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку; 2) сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

За наслідками розгляду дисциплінарної справи здійснюється прийняття рішення. Комісія, дисциплінарна комісія встановлює такі факти: а) чи мали місце обставини, на підставі яких порушено дисциплінарне провадження; б) чи містять дії державного службовця ознаки дисциплінарного проступку; в) чим характеризується дисциплінарний проступок, обставини, за яких його було вчинено, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до державної служби; г) чи підлягає державний службовець притягненню до дисциплінарної відповідальності; д) який вид дисциплінарного стягнення може бути застосовано щодо державного службовця [83].

Окрім зазначених процедурних дій, Комісією або дисциплінарною комісією на цій стадії здійснюється підготовка пропозиції (подання), яка складається із трьох частин [47]:

вступної частини: дата складення; відомості щодо підстав для порушення дисциплінарного провадження; прізвище, ім'я, по батькові

державного службовця, його посада, інші відомості, що мають значення для здійснення дисциплінарного провадження;

мотивувальної частини: а) у разі відсутності в діях державного службовця дисциплінарного проступку: факти, що підтверджують відсутність вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку з відповідним обґрунтуванням; заяви, клопотання, пояснення державного службовця та рішення, прийняті Комісією, дисциплінарною комісією за результатами їх розгляду; б) у разі наявності в діях державного службовця дисциплінарного проступку: факти, що підтверджують вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, з посиланням на положення відповідних нормативно-правових актів; обставини, що призвели до вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; ступінь вини державного службовця; характер дисциплінарного проступку, ступінь його тяжкості, настання тяжких наслідків; відомості, що характеризують державного службовця, обставини, що пом'якшують чи обтяжують дисциплінарну відповідальність державного службовця, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та ставлення державного службовця до державної служби; заяви, клопотання, пояснення державного службовця та рішення, прийняті Комісією, дисциплінарною комісією за результатами їх розгляду;

резолютивної частини: а) у разі відсутності в діях державного службовця дисциплінарного проступку: прізвище, ім'я, по батькові державного службовця, висновок про відсутність в діях державного службовця дисциплінарного проступку; пропозиція щодо закриття дисциплінарного провадження; б) у разі наявності в діях державного службовця дисциплінарного проступку: висновок щодо наявності в діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності; вид дисциплінарного стягнення, рекомендованого до застосування, або обставини, що містять можливість накладення дисциплінарного стягнення [47; 83].

Пропозиція Комісії і подання дисциплінарної комісії мають для суб'єкта призначення рекомендаційний характер, тобто вони не є обов'язковими для суб'єкта призначення при вирішенні питання про накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця і він вправі прийняти рішення про: а) закриття дисциплінарного провадження або про притягнення до дисциплінарної відповідальності, яке повністю узгоджується з пропозицією/поданням дисциплінарної комісії; б) закриття дисциплінарного провадження за наявності пропозиції/подання дисциплінарної комісії про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; в) про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення за наявності пропозиції/подання дисциплінарної комісії про закриття дисциплінарного провадження [47].

При прийнятті суб'єктом призначення рішення, яке не узгоджується з пропозицією/поданням Комісії/дисциплінарної комісії, воно має бути належно мотивованим. Суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі пропозиції/подання Комісії/дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення оформляється тільки у формі наказу або розпорядження.

Факультативною стадією дисциплінарного провадження є оскарження рішення. Предметом оскарження, відповідно до Закону України «Про державну службу», може бути тільки рішення про накладення адміністративного стягнення, але не може бути рішення про закриття дисциплінарного провадження, яке фактично може бути предметом судового оскарження у порядку, визначеному КАСУ.

Державні службовці оскаржують рішення про накладення дисциплінарного стягнення тільки до суду у порядку, визначеному КАСУ. Такий підхід законодавця є цілком правомірним з огляду на те, що саме судовий розгляд може забезпечити повний, об'єктивний, всебічний і неупереджений розгляд такої скарги. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19

юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у спорах із приводу проходження публічної служби і звільнення з публічної служби [85]. Така адміністративна справа вирішується за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим в установленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, окрім випадків, визначених КАСУ.

Скарга подається у формі позовної заяви, яка подається у письмовій формі протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення. Цей строк стосується як адміністративного, так і судового оскарження. День одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення є початком перебігу строку, наданого для оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення [47].

4.4. Гарантії прав державних адміністративних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження

Питання основних гарантій прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень уперше знайшло свого закріплення на законодавчому рівні у чинному Законі «Про державну службу» (ст. 74). Водночас важливо акцентувати увагу на тому, що ця стаття не передбачає повного переліку тих гарантій, яких визначено іншими статтями цього Закону, зокрема такими, як: ч.ч. 1 і 2 ст. 67 «Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність»; ч. 1 ст. 69 «Дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ»; (ч. 4 ст.72) «Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків», зокрема в частині оплати праці; ст. 75 «Пояснення державного службовця»; ст. 76 «Право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи»; ст. 79 «Зняття

дисциплінарного стягнення» [47]. Вбачається за необхідне з'ясувати зміст правової категорії «гарантії» та охарактеризувати передбаченні чинним законодавством гарантії прав державного службовця під час притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Так, у тлумачному словнику В. Даля гарантія визначається, як «порука, поручительство, забезпечення, застава, запевняння». О.В. Панасюк та А.В. Головач юридичні гарантії називають системою «взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків» [86, с. 58–59; 87, с. 338]. О.Ф. Скакун у свою чергу вважає, що «гарантії реалізації прав і обов'язків істотно впливають на зміст і соціальне значення правового статусу особи. Без створення державою умов для здійснення прав, свобод, обов'язків вони залишаються «заявами про наміри». Так, «загальносоціальні (економічні, політичні, ідеологічні тощо) і спеціально-соціальні (юридичні) гарантії є факторами реалізації правового статусу особи» [88, с. 380]. На думку В.Б. Авер'янова, гарантії є «суттєвим елементом адміністративно-правового статусу особи» та у своїй системі вони є сукупністю взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно-правових (юридичні засоби забезпечення, охорони і захисту прав і свобод, встановлені нормами процесуального і матеріального права) та інституційно-організаційних (спеціальні державні органи, на яких покладаються функції з реалізації і забезпечення вищезазначених юридичних засобів) способів їх забезпечення [89, с. 186]. В.М. Андріїв під юридичними гарантіями розуміє систему «визначених у нормах права форм, умов, засобів та способів, покликаних забезпечити безперешкодну реалізацію, охорону й захист прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин», до яких він зараховує гарантії «соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, культурного, ідеологічного характеру» [90, с. 16]. В.М. Скобелкін зазначає юридичні гарантії як засоби і способи правового та організаційно-правового характеру, шляхом застосування яких забезпечується реалізація встановлених законодавством прав та обов'язків. Саме за допомогою

гарантій, які являють собою систему взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, забезпечується всебічне виконання прав та обов'язків, а також їх захист та відновлення [91, с. 78].

Як уявляється, під гарантіями прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження можна вважати сукупність нормативно закріплених та організаційно-визначених засобів (умов, способів), що спрямовані на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічного захисту прав державних службовців.

Першою гарантією прав державного службовця, на якій акцентується увага, є необхідність урахування під час визначення виду дисциплінарного стягнення, яке має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини службовця, значної кількості обставин, зокрема таких, як: характер дисциплінарного проступку; ступень тяжкості дисциплінарного проступку; вина державного службовця (її форми); факт настання/ненастання тяжких наслідків; факт добровільного відшкодування/невідшкодування заподіяної шкоди (за наявності); обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність; час і місце вчинення проступку, стан здоров'я, фізичний стан, психічний стан, життєві обставини; результати оцінювання службової діяльності державного службовця; наявність заохочень; наявність стягнень; попередня поведінка державного службовця; ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків; ставлення державного службовця до служби [47].

Більше того, застосування дисциплінарного стягнення є можливим лише у разі вчинення дисциплінарного проступку. При цьому слід звернути увагу на некоректність формулювання гарантії права державного службовця у ч. 2 ст. 74: «у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця» [47], оскільки вина державного службовця є невід'ємним елементом (суб'єктивною стороною) складу дисциплінарного проступку. Таким чином, встановлення факту дисциплінарного проступку

передбачає встановлення у сукупності: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони (вини).

Поряд із вищезазначеними аспектами, законодавець уперше передбачає обставини, за наявності яких до державного службовця не застосується дисциплінарне стягнення. Перелік таких обставин є вичерпним і не підлягає широкому тлумаченню: крайня потреба і необхідна оборона.

Щодо «крайньої потреби» варто зазначити, що таке формулювання цього поняття міститься лише у Законі України «Про державну службу», а в кримінальному, адміністративному, трудовому та цивільному праві воно звучить як «крайня необхідність». Видається, що ці поняття є тотожними за змістом, а тому у контексті застосування дисциплінарного стягнення до адміністративних службовців цілком правомірно це поняття тлумачити, як «крайня потреба (необхідність)». Враховуючи, що, по-перше, законодавством про державну службу не передбачено визначення поняття «крайня необхідність», по-друге, подібні правові інститути є характерними для кримінального (ч. 1 ст. 39 КК), адміністративного, цивільного і трудового права; по-третє, кожний із подібних інститутів характеризується своїми особливостями, слід звернутися до законодавчих приписів і науково-теоретичних напрацювань з цього питання, які містяться у чинному і КК, і КУпАП, і ЦК, і КЗпП:

у кримінальному праві у ч. 1 ст. 39 КК поняття «крайня необхідність» визначається як заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам для усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в цій обстановці не можна було усунути в інші способи і якщо не було допущено перевищення меж крайньої необхідності. Таки чином, крайня необхідність є правомірною за сукупності таких умов: а) якщо існує небезпека, що безпосередньо загрожує: особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб; суспільним інтересам; інтересам держави; б) небезпека виникла внаслідок дії стихійних сил, механізмів,

тварин, а в деяких випадках – дій інших людей; в) небезпека є наявною, тобто такою, що безпосередньо загрожує завданням шкоди зазначеним об'єктам або вже її завдає; г) небезпека є дійсною, тобто існує реально, а не в уяві особи; д) небезпеку у цій обстановці не може бути відвернено чи усунуто в інший спосіб, окрім заподіяння шкоди; ж) при усуненні небезпеки не допущено перевищення меж крайньої необхідності [102];

в адміністративному праві поняття «крайня необхідність» визначається у ст. 19 КпАП як дія, яка хоч і передбачена КпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунутою в інші способи і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода [103]. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що крайня необхідність має місце за умов: а) коли є дійсна, реальна, а не уявна загроза зазначеним інтересам. Якщо така загроза може виникнути у майбутньому, то діяння не може вважатися таким, що вчинено у стані крайньої необхідності; б) небезпека не може бути усунутою в інші способи, тобто засобами, не пов'язаними із заподіянням шкоди іншим охоронюваним законом інтересам. Якщо для запобігання небезпеки, що загрожує, в особи є шлях, не пов'язаний із заподіянням шкоди, вона повинна обрати саме цей шлях, оскільки посилення на стан крайньої необхідності у цьому разі виключається (у цьому полягає одна з істотних відмінностей крайньої необхідності від необхідної оборони); в) заподіяна шкода повинна бути менш значною, ніж відвернена шкода. Натомість, заподіяння шкоди, рівної тій, що могла бути спричиненою, або шкоди більшої, не може бути виправданою станом крайньої необхідності: не можна рятувати одне благо за рахунок заподіяння шкоди рівноцінному благу. При цьому слід зазначити, що питання про те, яку шкоду вважати більш значною, а яку менш значною, є питанням факту й вирішується у кожному конкретному випадку залежно від конкретних обставин справи;

у цивільному праві поняття «крайня необхідність» визначається у ч. 1 ст. 1171 ЦК як шкода, завдана особі у зв'язку із вчиненням дій, спрямованих на усунення небезпеки, що загрожувала цивільним правам чи інтересам іншої фізичної або юридичної особи, якщо цю небезпеку за даних умов не можна було усунути іншими засобами, яка відшкодовується особою, яка її завдала. Вона має місце за таких умов [104]: а) завдається для усунення небезпеки, що загрожувала іншій фізичній або юридичній особі, тобто заподіювач шкоди здійснює дії не лише в своїх інтересах, але і в інтересах третіх осіб; б) завдається з метою усунення реальної небезпеки, тобто небезпеки, яка існувала в момент виникнення крайньої необхідності; в) небезпека інтересам, що охороняються законом, може бути створеною: природними явищами (повінь, землетрусом, заметіллю, похолоданням та іншим стихійним лихом), будь-якими діями чи бездіяльністю людей, технічними факторами (помилкою технічних пристроїв, їх виходом з ладу, порушенням роботи технічних, автоматизованих та інших систем, аваріями), фізіологічним (біологічним) станом інших людей (напр., необхідність надання термінової медичної допомоги особі, яка знаходиться в небезпечному для життя стані внаслідок аварії, різкого загострення хвороби), поведінкою тварин; г) крайня необхідність відсутня, якщо шкода вже завдана (крім випадку часткового завдання шкоди, тобто, коли існує загроза її подальшого спричинення); д) має місце, якщо цю небезпеку за даних умов не можна було усунути іншими засобами; ж) не вимагає, щоб завдана шкода за розміром не перевищувала шкоду відвернену, тобто для цивільно-правового регулювання важливим є досягнення результату – усунення небезпеки; з) відшкодовується особою, яка її завдала, яка, у свою чергу, має право пред'явити зворотну вимогу до особи, в інтересах якої вона діяла. Саме остання умова суттєво відрізняє крайню необхідність у цивільному праві від крайньої необхідності в кримінальному, адміністративному та трудовому праві 104;

у трудовому праві поняття «крайня необхідність» не визначається, хоча це поняття використовується тільки у ст. 130 КЗпП, при визначенні обставин,

які звільняються від матеріальної відповідальності. Крайня необхідність – це випадок, коли для усунення небезпеки, яка загрожує життю та здоров'ю людей, майну інших власників, працівник заподіює шкоду майну, якого надано йому власником або уповноваженим власником органом для здійснення трудової функції (наприклад, водій автомашини вчиняє аварію, щоб запобігти наїзду на перехожого, який несподівано вибіг на дорогу). За заподіяну шкоду в стані крайньої необхідності матеріальна відповідальність на працівника не покладається, такі дії визнаються правомірними [106].

На підставі зазначеного видається за можливе крайню потребу державного службовця тлумачити як дію державного службовця, яка хоч і передбачена законодавством про державну службу, що встановлює дисциплінарну відповідальність, але вчинена для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, державному органу, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за цих обставин не могла бути усунутою іншими засобами і якщо заподіяна шкода є меншою, ніж відвернена шкода.

Щодо необхідної оборони слід зазначити таке. Конституція України у ч. 2 ст. 27 проголошує, що кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань [46]. Отже, право на оборону визнано Основним Законом одним із фундаментальних прав людини, а положення ст. 19 КпАП є розвитком та конкретизацією конституційних приписів. Інститут необхідної оборони є притаманним кримінальному та адміністративному праву, та, зокрема, під необхідною обороною розуміються:

у кримінальному праві дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної і достатньої у даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони (ст. 36 КК) [102].

в адміністративному дії, які хоч і передбачені КпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинені під час захисту державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони (ст. 19 КпАП) [103].

Таким чином, необхідна оборона – це дія, яка хоч і передбачена Законом «Про державну службу», що встановлює відповідальність за дисциплінарні правопорушення, але вчинена при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони.

Наступною гарантією прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження слід назвати те, що дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі: 1) у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю; 2) під час перебування його у відпустці; 3) під час перебування його у відрядженні. Слід зазначити, що схоже положення передбачено ч. 3 ст. 65 цього Закону, однак воно не передбачає перебування державного службовця у відрядженні [47].

Загальними строками застосування дисциплінарного стягнення є шестимісячний строк, зокрема «не пізніше 6 місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув 1 рік після його вчинення» [47]. Видається, що це положення частково перекликається з положеннями ч. 3 ст. 65.

Однією із суттєвих колізій між названими статтями є співвідношення між «дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку» і «виявлення дисциплінарного проступку». Щодо останнього слід зазначити, що: 1) виявити дисциплінарний проступок державного службовця може:

а) безпосередній керівник; б) керівник середньої ланки; в) керівник державної служби державного органу; г) суб'єкт призначення. Саме до їхніх посадових обов'язків належить здійснення контролю за дотриманням службової дисципліни. Водночас, такі дії, як «дізнався» або «мав дізнатися» про дисциплінарний проступок державного службовця законодавець, пов'язує тільки з керівником державної служби; 2) виявлення дисциплінарного проступку ще не означає встановлення самого факту дисциплінарного проступку.

Важливою гарантією є можливість державного службовця використовувати правову допомогу: а) адвоката; б) іншого уповноваженого ним представника. Зазначене, у першу чергу, ґрунтується на ст. 59 Конституції України [46], відповідно до якої: а) кожен має право на професійну правничу допомогу; б) у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно; в) кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. При цьому заслуговує на увагу тлумачення наведеного вище конституційного права Конституційного Суду України:

положення частини першої статті 59 Конституції України: «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав», в аспекті конституційного звернення громадянина Солдатова Г.І. треба розуміти, як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого і підсудного при захисті від обвинувачення, а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибрати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи (абз. 10 п. 5) [92];

положення ч. 1 ст. 59 Конституції України треба розуміти, як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує (п. 1) [93];

Водночас слід звернути увагу на ст. 131² Конституції України, яка передбачає, що для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура, і виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення [46]. Це положення знайшло своє відображення у тлумаченні КСУ, відповідно до якого «для ... надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура» в аспекті конституційного звернення необхідно розуміти так, що особа під час допиту її як свідка в органах дізнання, досудового слідства чи дачі пояснень у правовідносинах із цими та іншими державними органами має право на правову (юридичну) допомогу від обраної за власним бажанням особи у статусі адвоката, що не виключає можливості отримання такої допомоги від іншої особи, якщо законами України щодо цього не встановлено обмежень. Це положення слід розуміти так, що державний службовець під час дисциплінарного провадження може отримувати допомогу: а) адвоката, тобто особи, яка здійснює адвокатську діяльність на підставі та у порядку, передбаченому Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [94]; б) іншого уповноваженого представника, тобто особи, яка надає правову допомогу та здійснює представництво на підставі довіреності.

Право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи є безпосередньо тією гарантією захисту прав державного службовця під час дисциплінарного провадження, яка сприяє можливості ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення, та, у разі необхідності, долучення до дисциплінарної справи будь-яких матеріалів, які мають значення для забезпечення її повного, всебічного та об'єктивного вирішення. Відповідно до ч. 1 ст. 76 Закону України «Про державну службу» державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи [47]. При цьому слід звернути увагу на те, що законодавець не визначає ані змісту поняття «ознайомлення», ані строків ознайомлення. Натомість ці питання регламентуються Порядком обліку та роботи з дисциплінарними справами [95].

Отже, право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи охоплює такі аспекти: по-перше, воно правом (а не обов'язком), яке державний службовець може на свій розсуд не реалізувати; по-друге, ознайомлення може відбуватися у будь-який час під час здійснення дисциплінарного провадження; по-третє, для ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи державний службовець повинен у письмовій формі звернутися до секретаря дисциплінарної комісії, який повідомляє про таке ознайомлення голову комісії; по-четверте, право на ознайомлення передбачає можливість робити виписки з документів справи та копії документів, які містяться у ній.

Варто звернути увагу на те, що за результатами ознайомлення державний службовець має право: вносити зауваження до висновку: а) за результатами службового розслідування (у разі його проведення); б) про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності; вносити клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи. У цьому разі йдеться про залучення нових документів, отримання пояснень від інших осіб тощо, яких не було вжито раніше, та які мають значення для дисциплінарної справи; надавати додаткові пояснення, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи. Йдеться про право надання державним службовцем додаткових пояснень (щодо письмових пояснень, наданих відповідно до ст. 75 чинного Закону) стосовно обставин дисциплінарної справи (підтвердження, спростування, уточнення, роз'яснення тощо); надавати додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи. У цьому разі йдеться про надання державним службовцем особисто документів і матеріалів, які, на його думку, стосуються дисциплінарної справи, та яких не було надано раніше.

При цьому важливо зазначити, що Комісія/дисциплінарна комісія не має права відмовити державному службовцеві у прийнятті тих чи інших матеріалів до дисциплінарної справи через те, що вони не стосуються предмета

провадження. Таким чином, усі матеріали, які додатково надаються державним службовцем, залучаються до неї.

Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, також є важливою гарантією забезпечення прав державного службовця під час дисциплінарного провадження. Відповідно до ч. 1 ст. 67 Закону України «Про державну службу» [47] дисциплінарне стягнення, яке накладається на державного службовця обов'язково має відповідати характерові і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини. Гарантією захисту прав державного службовця під час встановлення фактів наявності та/або відсутності у діях дисциплінарного проступку, і визначення виду дисциплінарного стягнення, що буде застосовуватися, є законодавчо передбачена необхідність урахування Комісією/дисциплінарною комісією таких обставин:

характер дисциплінарного проступку – має прояв у тому, на що спрямовано протиправне посягання: а) порушення: Присяги державного службовця; правил етичної поведінки державних службовців; правил внутрішнього службового розпорядку державного органу; б) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; в) підрив авторитету державної служби; г) невиконання вимог щодо політичної неупередженості; д) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади АРК, наказів, розпоряджень та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; д) перевищення службових повноважень тощо [47]. Як уявляється, із поняттям «характер дисциплінарного проступку» тісно пов'язано поняття «тяжкість дисциплінарного проступку», яке має прояв у: а) конкретних діях/бездіяльності («невиконання» або «неналежне виконання», «порушення закону» або «порушення посадової інструкції» тощо); б) кваліфікованих ознаках – «систематичне»: невиконання, неналежне виконання, порушення тощо;

обставини, за яких його було вчинено;

настання тяжких наслідків. Під час вчинення дисциплінарного проступку можуть настати певні негативні наслідки як щодо самого державного службовця (зниження авторитету, вияв недовіри, визнання некомпетентним тощо), так і щодо державного органу (дискредитація, незабезпечення виконання повноважень, зниження рівня службової дисципліни тощо). Характер цих наслідків, їхня тяжкість мають враховуватися при накладенні дисциплінарного стягнення;

добровільне відшкодування заподіяної шкоди. У разі, якщо дисциплінарним проступком заподіяної шкоди (моральної або матеріальної), її добровільне відшкодування має позитивний характер і є підставою для накладення на державного службовця більш м'якого стягнення. Слід мати на увазі, що йдеться про саме добровільне відшкодування, тобто: а) за ініціативи державного службовця; б) у повному розмірі; в) до прийняття відповідних заходів щодо примусового відшкодування [96]. Добровільне відшкодування може бути підтверджено: поясненнями осіб; розпискою потерпілого; відповідними фінансовими документами тощо;

попередню поведінку державного службовця. Поведінка державного службовця до вчинення ним дисциплінарного проступку (попередня поведінка) є його характеристикою як особистості і свідченням сталості як у правомірній, так і в неправомірній поведінці;

ставлення до виконання посадових обов'язків. Яскравим проявом діяльності державного службовця є його ставлення до виконання посадових обов'язків: позитивне (вчасно, ініціативно, творчо, у повному обсязі, компетентно тощо), або негативне (несвоєчасно, неефективно, будь-як тощо).

Окрім зазначених обставин, велике значення при визначенні ступеня вини державного службовця має врахування пом'якшуючих та обтяжуючих обставин. Законом України «Про державну службу» у ч. 2 ст. 67 передбачається невичерпний перелік обставин, що пом'якшують відповідальність державного службовця, якими є [47]:

усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку. У цьому разі йдеться про: а) усвідомлення – тобто внутрішнє психічне сприйняття державного службовця вчиненого ним проступку; б) визнання – зовнішнє ставлення державного службовця до вчиненого ним проступку, тобто сприйняття ним своєї вини перед іншими особами;

попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень. У цьому разі йдеться про: а) бездоганну поведінку, яка має прояв, насамперед, у дотриманні правил етичної поведінки і правил внутрішнього службового розпорядку; б) відсутність дисциплінарних стягнень (мова йде про дієві (незняті) дисциплінарні стягнення на момент вчинення дисциплінарного проступку, оскільки вони діють протягом року з моменту накладення, якщо їх не знято достроково);

високі показники виконання службових завдань, які можуть встановлюватися, зокрема, за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця;

вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди. У цьому разі йдеться про: а) недопущення настання тяжких наслідків шляхом: попередження (тобто своєчасне припинення дисциплінарного проступку і, таким чином, тяжкі наслідки не настали); відвернення (тобто вчинення дисциплінарного проступку але здійснення активних дій щодо незаподіяння тяжких наслідків); б) усунення або добровільне відшкодування уже заподіяної шкоди;

вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність. Такі об'єктивні обставини, пом'якшуючого характеру мають прояв у: а) погрозах – різних формах психологічного насильства: залякування, обіцянка заподіяти шкоди, заподіяти зла, збитків тощо; б) примусі – різних формах фізичного або психічного впливу; в) службовій залежності –

залежності державного службовця від керівника (безпосереднього або іншого);
г) іншій залежності – матеріальній, родинній, релігійній, партійній тощо;

вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника, тобто виконання державним службовцем незаконного наказу (розпорядження), доручення керівника.

Уявляється, що оскільки такий перелік є невичерпним, під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші обставини, що пом'якшують відповідальність державного службовця. Це питання виноситься на розсуд як Комісії чи дисциплінарної комісії, так і суб'єкта призначення. Такими обставинами, зокрема, можуть бути: хвороба члена сім'ї, трагічні події в родині, протиправні дії третіх осіб, що спричинили настання тяжких наслідків (ДТП, пожежа, затоплення, знищення майна тощо).

Щодо обставин, що обтяжують відповідальність державного службовця, необхідно зазначити, що їх перелік є вичерпним і суб'єкти дисциплінарного провадження, і суб'єкти призначення не вправі розширювати його. Такими обставинами є [47]:

вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;

вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення. (поняття «повторно» досліджувалося у підрозділі 4.3.; щодо «зняття в установленому порядку попереднього стягнення» розглядається у цьому підрозділі далі);

вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у т.ч. керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього. Важливо зазначити, що у цьому разі йдеться про наявність вини у формі умислу, тобто державний службовець усвідомлює протиправність своїх дій/бездіяльності, настання протиправних наслідків і бажає або допускає їх настання. Мотивом цього проступку є: а) особиста неприязнь (образа, ревності, заздрість тощо) до іншого державного службовця, у т.ч. керівника; б) помста за дії чи рішення щодо державного службовця;

вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп. Як і в попередньому пункті, у цьому також передбачено наявність вини у формі умислу і мотив – неповага до: а) держави і суспільства; б) прав і свобод людини, окремих соціальних груп (іноземців, мігрантів, представників сексуальних меншин тощо);

настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку. У цьому разі йдеться про:

1) настання тяжких наслідків. Поняття «тяжкі наслідки» є оціночним, що зумовлено відсутністю його загальноприйнятого визначення у чинному законодавстві. У переважній більшості, зміст цього поняття конкретизується відповідно до кожної конкретної ситуації [97–100]. Слід звернути увагу й на те, що тільки у КК поняття «тяжкі наслідки» визначено тричі: у примітці 4 до ч. 2 ст. 364 встановлено, що тяжкими наслідками у ст.ст. 364–367 є ті заподіяні матеріальні збитки, які у 250 і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян; у примітці до ч. 2 ст. 423 – у ст.ст. 423–426 вважається шкода, яка у 500 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян; у примітці до ст. 232-1 – збитки, які в тисячу і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян [102]. Наведені вище законодавчі дефініції дають можливість стверджувати, що у контексті диспозицій окремих статей поняття «тяжкі наслідки» відображає різний ступінь і характер суспільної небезпеки наслідків. Таким чином у наведених прикладах тяжкі наслідки стосуються випадків заподіяння тільки матеріальних збитків, при цьому законодавець не вважає за потрібне надати визначення наслідків немайнового характеру. А ось ВСУ визначив, що тяжкими наслідками при перевищенні влади або службових повноважень (ч. 3 ст. 365 КК) визнаються заподіяння потерпілому тяжких тілесних ушкоджень або смерті, доведення його до самогубства, спричинення матеріальних збитків, які у 250 і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян (п. 4 примітки до ст. 364 КК), розвал діяльності підприємства,

установи, організації, їх банкрутство, створення аварійної ситуації, що потягла людські жертви, тощо. Якщо шкода полягає у заподіянні суспільно небезпечних наслідків нематеріального характеру, питання про її істотність вирішується з урахуванням конкретних обставин справи [102]. Зокрема, істотною шкодою можуть визнаватися порушення охоронюваних Конституцією України чи іншими законами прав та свобод людини і громадянина (право на свободу й особисту недоторканність та недоторканність житла, виборчі, трудові, житлові права тощо), підлив авторитету та престижу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, порушення громадської безпеки та громадського порядку, створення обстановки й умов, що утруднюють виконання підприємством, установою, організацією своїх функцій, приховування злочинів. При вирішенні питання про те, чи є заподіяна шкода істотною, необхідно також ураховувати кількість потерпілих громадян, розмір моральної шкоди або упущеної вигоди тощо. У разі заподіяння поряд із матеріальними збитками і шкоди нематеріального характеру загальна шкода від злочину може визнаватися істотною навіть у разі, якщо зазначені збитки не перевищують 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [101; 106];

2) заподіяння збитків. Насамперед слід зазначити, що «шкода» – це втрати, збитки, іноді людські жертви, неприємності тощо, що є наслідком яких-небудь дій, вчинків. Її поділяють на майнову (матеріальну) і немайнову (моральну). Оскільки законодавець не визначає, про які саме збитки йдеться у цьому пункті, видається, що маються на увазі і матеріальні збитки, і моральні збитки (шкода): а) матеріальні збитки (шкода) – це майнові та/чи грошові втрати, заподіяні юридичній або фізичній особі. Отже, майнова шкода – це зменшення майнової сфери особи (учасника правовідносин, потерпілого) внаслідок пошкодження чи знищення її майна або внаслідок порушень її особистих немайнових прав [104; 106, с. 765]. б) моральні збитки (шкода) – це шкода немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань, або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб (п. 3) [108]. Моральна шкода полягає у:

а) фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; б) душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; в) душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна; г) приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи (ч. 2 ст. 23 ЦК) [104]. При цьому важливо зазначити, що розмір моральної шкоди визначається судом незалежно від майнової шкоди.

До гарантій прав адміністративного службовця можна віднести і відсторонення особи, щодо якої здійснюється дисциплінарне провадження від виконання обов'язків, зокрема в частині оплати праці. Відповідно до ч. 4 ст. 72 чинного Закону [47] передбачено положення щодо оплати праці за час відсторонення адміністративного службовця. Так, у разі: а) закриття дисциплінарного провадження без притягнення його до дисциплінарної відповідальності – час відсторонення оплачується у розмірі середньої заробітної плати від виконання посадових обов'язків в установленому порядку. При цьому слід звернути увагу на те, що у разі скасування НАДС або судом рішення про притягнення адміністративного службовця до дисциплінарної відповідальності, час відсторонення (якщо він мав місце) має бути також оплачено у розмірі середньої заробітної плати від виконання посадових обов'язків в установленому порядку; б) притягнення його до дисциплінарної відповідальності – час відсторонення не оплачується, незалежно від його тривалості, застосування виду стягнення тощо.

Варто акцентувати увагу на тому, що тривалість відсторонення адміністративного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати тривалості дисциплінарного провадження. Водночас слід звернути увагу на те, що тривалість відсторонення може не співпадати з тривалістю дисциплінарного провадження в аспекті його скорочення: а) відсторонення може мати місце не з моменту відкриття дисциплінарного провадження, а пізніше, коли буде виявлено відповідні підстави для нього;

б) відсторонення може бути достроково (до закінчення дисциплінарного провадження) скасовано у тому разі, якщо його необхідності відпадає [47].

Наступною гарантією забезпечення прав адміністративного службовця під час дисциплінарного провадження є чітке визначення умов та порядку зняття або погашення дисциплінарного стягнення (ст. 79 Закону України «Про державну службу»). На перший погляд видається, що знаття дисциплінарного стягнення має суто техніко-процедурний характер. Однак значення цієї процедури полягає, насамперед, у тому, що вона стосується такого поняття, як «строк застосування дисциплінарного стягнення», яке не розкривається у жодній іншій статті чинного Закону, хоча і використовується, зокрема. щодо: а) присвоєння чергового рангу адміністративному службовцеві (абз. 2 ч. 6 ст. 39); б) просування державного службовця по службі (ч. 2 ст. 40); в) застосування заохочень (п. 3 ст. 53) [47].

Оскільки дисциплінарне стягнення, як правове явище, має тимчасовий характер, його зняття здійснюється шляхом «погашення» (ч. 1 ст. 79), або, власне, «зняття» (ч. 2 ст. 79). Так, адміністративний службовець вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення за умови, якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення його не було піддано новому дисциплінарному стягненню. У цьому разі має місце, так зване, «погашення дисциплінарного стягнення» [47]. Важливо акцентувати увагу на тому, що погашення дисциплінарного стягнення відбувається автоматично, тобто воно не потребує жодних як наказів (розпоряджень) або дій з боку керівника державної служби або суб'єкта призначення, що його застосовував, так і дій з боку адміністративного службовця.

Щодо зняття дисциплінарного стягнення шляхом його «дострокового зняття», слід зазначити, що, на відміну від погашення дисциплінарного стягнення, воно потребує певних дій/рішень суб'єкта призначення. Рішення про зняття дисциплінарного стягнення обов'язково має бути оформлено відповідним наказом (розпорядженням). Основними умовами зняття дисциплінарного стягнення є:

адміністративний службовець не вчинив нового порушення законодавства у сфері державної служби. Ця умова характеризує, по-перше, ефективність і дієвість дисциплінарного стягнення, по-друге, позитивне реагування адміністративного службовця на застосоване стягнення. При цьому слід звернути увагу на те, що йдеться про сам факт «порушення цього Закону, інших нормативно-правових актів ...», а не про кваліфікацію цього порушення, як дисциплінарного проступку і притягнення адміністративного службовця до дисциплінарної відповідальності за таке порушення;

адміністративний службовець виявив себе як сумлінний працівник. За своїм змістом поняття «сумлінний працівник» є оціночним, а тому суб'єкт призначення вправі визначити його зміст у кожній конкретній ситуації. При цьому важливою є характеристика особистості адміністративного службовця особливо у контексті виконання посадових обов'язків, дотримання Правил внутрішнього службового розпорядку та правил етики поведінки тощо;

не раніше як через 6 місяців з дня притягнення адміністративного службовця до дисциплінарної відповідальності. Законодавець визначив строк – 6 місяців (тобто половина строку для погашення дисциплінарного стягнення) з метою надання можливості адміністративному службовцеві відчувати тягар дисциплінарного стягнення, його наслідки та вплив на проходження державної служби;

право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єктові призначення, що його застосовував, і воно є його виключним правом, яке він не може делегувати іншій особі. Звертає на себе увагу і той факт, що дострокове знання дисциплінарного стягнення є правом, а не обов'язком суб'єкта призначення, тобто навіть за наявності усіх умов для зняття дисциплінарного стягнення, його може бути не знято без будь-якого обґрунтування або пояснення з боку суб'єкта призначення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

ДО РОЗДІЛУ 4

1. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 16 / голов. ред. М.В. Афанасьєва; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 342–353.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця : теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 39 с.
3. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
4. Елистратов А.И. Административное право. Москва-Ленинград; Ленинград : Госиздательство, 1929. 366 с.
5. Студеникин С.С. Советское административное право: учебник. Москва, 1958. 300 с.
6. Фаянс Н.И. Советская государственная служба : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1955. 16 с.
7. Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1964. 32 с.
8. Пахомов И.Н. Советская государственная служба. Понятие и основные принципы. Київ, 1964. 92 с.
9. Манохин В.М. Конституционные основы советского административного права. Саратов, 1983. 217 с.
10. Скобелкин В.Н. Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих. Воронеж, 1990. 223 с.
11. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 545 с.
12. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. Москва: Изд-во РАГС, 2004. 272 с.

13. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во Гос. юрид. акад., 1995. 103 с.
14. Габричидзе Б.Н. Служебное право: учеб. для юрид. вузов. Москва: Издат.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2003. 620 с.
15. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. Москва: Изд-во БЕК, 1996. 698 с.
16. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ: Наук. думка, 1979. 148 с.
17. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Київ: ТОВ «Юрид. думка», 2007.
18. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
19. Біла Л.Р. Провадження у державній службі. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 317–341.
20. Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові аспекти управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. праць / голов. ред. С.В. Ківалов ; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса: Фенікс, 2009. Вип. 38. С. 52–59.
21. Біла-Тіунова Л.Р. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія / Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодощак, Ю.Г. Фаєр. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.
22. Вапнярчук Н.М. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Луганськ, 2010. 20 с.
23. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Фенікс, 2013. 20 с.
24. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.

25. Бородін І.Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.
26. Вапнярчук Н.М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 100–104.
27. Вапнярчук Н.М. До питання дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*: зб. наук. праць. Луганськ: Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. 2009. № 13. С. 296–304.
28. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
29. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність службовців митних органів. 2014. № 5(95). С. 71–77.
30. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Изд-во «Зерцало», 1996. 680 с.
31. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. Москва: Норма, 2002. 443 с.
32. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 208 с.
33. Адміністративне право: підручник / Битяк Ю.П. (кер. авт. кол.), Гаращук В.М., Богуцький В.В. та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
34. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2012. № 2. С. 129–133.
35. Андрушко А.В. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності. *Держава і право*. 2008. Вип. 41. С. 380–385.

36. Постанова Верховного Суду України від 20.03.2020 року № 815/281/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88336644> (дата звернення: 27.06.2021 р.).

37. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

38. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 21.11.2011 р. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 21.06.2020 р.).

39. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. 3166-VI. Дата оновлення 14.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text/> (дата звернення: 28.06.2020 р.).

40. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. Дата оновлення: 07.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

41. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 31.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

42. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 05.08.2016 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/z1203-16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16) (дата звернення: 27.06.2020 р.).

43. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ: Конус Ю, 2007. С. 84

44. Василевська Т.Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: дис. ... д-ра наук з держ. упр-ня. Київ, 2009. С. 82.

45. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. С. 97

46. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.06.2020 р.).

47. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.06.2020 р.)

48. Даниленко Ю.С., Назарчук А.В. Щодо питання змістовної характеристики правил етичної поведінки державних службовців. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 7–8 лют. 2020 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 112–114.

49. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. С. 336.

50. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.01.2013 р. № К/9991/62171/12. Дата оновлення: 11.10.2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28682211> (дата звернення: 24.06.2020 р.).

51. Рішення Верховного суду України від 25.04.2018 р. судова справа №804/1365/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73700658> (дата звернення: 24.06.2020 р.).

52. Рішення Верховного Суду України від 30.01.2019 р. судова справа № 804/1365/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79528034> (дата звернення: 24 червня 2020 р.).

53. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14.05.2-15 р. № К/800/692/13. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/44267921> (дата звернення: 24.06.2020 р.).

54. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. Харків: Факт, 1999. 460 с.

55. Шаптала Н. До питання про конституційно-правове регулювання державних символів України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 2. С. 110–117.
56. Тацій В.Я. Конституція України. Наук.-практ. коментар / В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. 1128 с.
57. Словник української мови: в 11 т. Т. 1. Київ, 1970. С. 547.
58. Словник української мови: в 11 т. Т. 6. Київ, 1975. С. 631.
59. Словник української мови. Академічний тлумачний словник: в 11 т. Київ, 1970. Т. 1. С.14.
60. Авторитет. Що таке авторитет? URL: <https://gorodenok.com/%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82-%D1%89%D0%BE-%D1%82%D0%B0%D0%BA%D0%B5-%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82/> (дата звернення: 24.06.2020 р.).
61. Панова Н.С. Забезпечення службової дисципліни у державній службі. *Прикарпатський вісник*. 2019. № 4–2. С. 24–29.
62. Науково-практичний коментар до Закону «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с. С. 67.
63. Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ: Розпорядження Держкомісії з регулювання ринків фінансових послуг від 28.08.2003 р. Дата оновлення: 12.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0797-03> .
64. Про затвердження Положення про порядок проведення перевірок щодо дотримання об'єктами нагляду (оверсайта) вимог законодавства України з питань діяльності платіжних систем в Україні: постанова НАБУ від 09.12.2013 р. Дата оновлення: 30.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2213-13>.
65. Рябченко О.П., Харченко С.В. Принципи адміністративного судочинства. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Вип. 1–2. С. 51–54.

66. Новак О.Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2014. 19 с.

67. Медведенко Н.В. Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 256 с.

68. Медведенко Н.В. Нормативно-правове забезпечення дисциплінарного провадження в Україні. Вісник ХНУВС. 2017. №4 (79). С. 214–225

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

70. Про цивільну службу: Закон Польщі. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 388–426.

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

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

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

74. Про державного службовця: Закон Болгарії від 27.07.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 601–638.

75. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
76. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесульних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2015. С. 12–15.
77. Евгеньева А.П. Словарь русского языка: в 4 т. / 2-е изд. исправ. и допол. Москва: Рус. яз., 1984. 614 с.
78. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (дата звернення: 24.06.2020).
79. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. Москва: Русский язык, 1990. 917 с. URL: <http://www.ozhegov.com/words/28464.shtml> (дата звернення: 22.06.2020).
80. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва: Юрид. лит., 1991. 143 с.
81. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Теоретичні засади адміністративних процедур. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2007. № 36. С. 225–235.
82. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.
83. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова КМУ від 04.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF> (дата звернення: 24.06.2020 р.).
84. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: Одеса, 2014. 270 с.
85. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

86. Головач А.В. Гарантії та засоби забезпечення законності та дисципліни керівниками органів державної податкової служби України. *Право і управління*. 2011. № 1. С. 58–73.

87. Панасюк О.В. Сутність та види гарантій забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України. *Форум права*. 2010. № 3. С. 338–343.

88. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

89. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт. 2003. 384 с.

90. Андрійв В.М. Юридичні гарантії захисту трудових прав працівників. *Форум права*. 2011. № 4. С. 15–20.

91. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав наемных работников. Новосибирск, 1996. 425 с.

92. У справі за конституційним зверненням громадянина Солдато́ва Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника): Рішення КСУ від 16.11.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

93. У справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу): Рішення КСУ від 30.09.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

94. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. Дата оновлення: 05.01.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

95. Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ НАДС від 25.03.2016 р. Дата оновлення: 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

96. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 29.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

97. Постанови Пленуму ВСУ від 02.07.1976 р. «Про судову практику в справах про знищення та пошкодження державного чи колективного майна шляхом підпалу або внаслідок порушень вимог пожежної безпеки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-76> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

98. Постанови Пленуму ВСУ від 10.10.1982 р. «Про судову практику в справах пов'язаних із порушенням вимог законодавства про охорону праці». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-82> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

99. Постанови Пленуму ВСУ від 25.12.1992 р. «Про судову практику у справах про корисливі злочини проти приватної власності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012700-92> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

100. Постанови Пленуму ВСУ від 26.06.1992 р. «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

101. Постанови Пленуму ВСУ від 26.12.2003 р. «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015700-03> (дата звернення: 27.06.2020 р.).

102. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

103. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 19.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-1> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

104. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. Дата оновлення: 01.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

105. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. Дата оновлення: 02.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

106. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень: Постанова Пленуму ВСУ від 26.12.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001573#Text> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

107. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Є.О. Харитонова, О.І. Харитонової, Н.Ю. Голубєвої, Київ: Правова єдність, 2007. 1140 с.

108. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: Постанова Пленуму ВСУ від 31.03.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95> (дата звернення: 29.06.2020 р.).

109. Ethics in the public service: Current issues and practice. Paris: OECD, 1996. p. 14 (Series «Public Management Occasional Papers», no. 14).

110. Bilokur Ye.I., Danylenko Yu.S. On determining the state of legal regulation of the rules of ethical conduct of public servants. Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.). у 2 т. Т. 2. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. С. 20–23.

ВИСНОВКИ

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

1. Історичний аспект розвитку наукової думки щодо інституту державної адміністративної служби відображає складні процеси його формування, визначення галузевої приналежності, законодавчого регулювання та організаційно-правового забезпечення. Виокремлено три періоди становлення та розвитку науково-теоретичної думки щодо державної адміністративної служби: 1) період Імперської Росії (дореволюційний) (середина XVIII ст. – 1917 р.) – характеризується зародженням державної служби як у доктринальному, так і в нормативному розумінні; 2) радянський період (1917–1991 рр.) – характеризується тим, що предметом дослідження науки адміністративного права і теорії державного управління були, у переважній більшості, питання функціонування органів державного управління, а питання державної служби стали об'єктом наукових досліджень у другій половині XX ст. (саме у цей час на території радянської України державну службу (у розумінні державної адміністративної служби – з погляду сьогодення) певною мірою було нормативно урегульовано, що відповідно сприяло здійсненню окремих наукових досліджень; 3) сучасний період (незалежності України) (1991 р. – т.ч.) – характеризується активним як теоретико-методологічним, так і нормативно-правовим забезпеченням державної служби у цілому, а також державної адміністративної служби, зокрема.

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

муніципальною службою (посадові особи органів місцевого самоврядування).

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

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

5. Зазначено, що державна адміністративна служба як правовий інститут – це система нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов’язані зі вступом на державну адміністративну службу, її проходженням і припиненням. Цей правовий інститут за своїм змістом є міжгалузевим, оскільки його становлять нормативно-правові акти конституційного, адміністративного (переважно), фінансового, кримінального, трудового, цивільного, господарського, житлового права.

6. Державна адміністративна служба – це публічний правовий інститут, оскільки переважна більшість нормативно-правових актів – це акти публічних галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального. Частка нормативно-правових актів приватних галузей права є мізерною і не впливає на однозначне визначення галузевої приналежності цього інституту – інституту адміністративного права. При

цьому, норми: а) цивільного, господарського, житлового права, які є дотичними до адміністративної служби, переважною мірою регламентують питання сутнісно-понятійного характеру, тобто надають визначення понять, термінів, категорій, що використовуються у державній службі; б) трудового права, які регламентують окремі питання проходження адміністративної служби.

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

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

9. Визначено, що особливе місце в структурі державної

адміністративної служби посідає дипломатична служба, яка:

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

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

11. Встановлено, що чинниками, які об'єднують усі підвиди державної адміністративної служби в єдину державну адміністративну службу, є: 1) правові засади: Закон України «Про державну службу», підзаконні нормативно-правові акти (як правило, КМУ та НАДС); 2) інституційні засади: система органів управління у сфері державної служби (КМУ, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби, служба управління персоналом); 3) організаційні засади: принципи, конкурс як спосіб заміщення державних посад, категорії посад державної служби,

загальні вимоги до кандидатів на заміщення посад державної служби; правообмеження; ранги державних службовців; загальна дисциплінарна відповідальність; підстави припинення державної адміністративної служби; режим державної адміністративної служби (оплата праці, робочий час і час відпочинку, соціально побутове забезпечення); 4) забезпечувальні засади: загальна дисциплінарна відповідальність; 5) процедурні засади: сукупність процедур щодо вступу на державну адміністративну службу, її проходження та припинення.

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

13. Встановлено, що законодавство про державну адміністративну службу являє собою, на теперішній час, сукупність (а не систему) законів та підзаконних нормативно-правових актів (переважно відомчого характеру), що регулюють суспільні відносини щодо її організації та функціонування і службові відносини щодо вступу на службу, її проходження та припинення. При цьому встановлено, що прийняття Закону України «Про державну службу» (2015) вирішило ряд питань щодо початкової систематизації законодавства про державну адміністративну службу в єдиному законодавчому акті, зокрема щодо: 1) регулювання питань державної служби виключно законом (конкурс на зайняття посад державної служби;

випробовування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді); 2) регулювання питань державної служби виключно адміністративним законодавчим актом (контракт про проходження державної служби; переведення державних службовців; зміна істотних умов державної служби; робочий час і час відпочинку; відпустки державних службовців; підстав та процедури застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності; підстав і процедури припинення державно-службових відносин).

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

15. Аналіз чинного законодавства про державну адміністративну службу свідчить про те, що цілий ряд важливих питань державної адміністративної служби урегульовано підзаконними нормативно-

правовими актами (насамперед, щодо процедурних питань), що негативно впливає на забезпечення стабільності та дієвості функціонування державної адміністративної служби та, певною мірою, нівелює їх значення у забезпеченні ефективності самої державної адміністративної служби. Запропоновано проект Кодексу України про державну адміністративну службу, зміст якого становлять як положення чинного Закону «Про державну службу», так і процедурні норми у сфері державної адміністративної служби (див. Додаток А).

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

17. Зазначено, що сфера державної адміністративної служби є складним багатоаспектним правовим утворенням, яке характеризують три аспекти:

а) інституційний: сукупність державних органів, в яких здійснюється державна адміністративна служба; б) функціональний: правові, організаційні, економічні та соціальні засади державної адміністративної служби; в) структурний: сукупність підвидів державної адміністративної служби. Визначено, що сфера державної адміністративної служби являє собою правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційний та соціально-економічних засад реалізації громадянами права на державну адміністративну службу.

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

19. Право на державну адміністративну службу є логічним за змістом продовженням права на участь в управлінні державними справами, має комплексний характер та є поліструктурним. Виокремлено такі основні структурні елементи права на державну адміністративну службу у відповідності до його змістовно-розширювальної характеристики: 1) право на доступ до служби; 2) право на призначення на посаду; 3) право на проходження служби; 4) право на захист права на службу.

20. Право на доступ до державної адміністративної служби являє собою законодавчо визначену можливість громадянина України на проходження процедури допуску до державної адміністративної служби з урахуванням встановлених законодавством вимог та правообмежень. Виокремлено такі структурні компоненти змісту права на доступ до державної адміністративної служби, як: а) вимоги – узагальнені характеристики (професійні та особистісні), які висуваються до кандидата на зайняття посади державної служби; б) обмеження – обставини за наявності яких відбувається звуження

обсягу права на державну службу.

21. Право на призначення на посаду державної адміністративної служби – це законодавчо визначена можливість громадянина України на проходження процедури допуску до конкретної посади державної адміністративної служби з урахуванням встановлених вимог та правообмежень. Виокремлено змістовні складові права на призначення на державну адміністративну службу: 1) визначення особи, яка є переможцем конкурсу, тобто нормативно передбаченої адміністративної процедури підбору кадрів на посади державної служби у відповідності до рекомендацій конкурсної комісії та рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби; 2) контракт (у разі укладення) – вольовий двосторонній акт (угода), що спрямований на встановлення трудових прав та обов'язків двох суб'єктів; 3) присяга – нормативно передбачене зобов'язання особи, яке породжує певні юридичні факти; 4) правообмеження (обмеження спільної роботи близьких осіб); 5) процедура призначення.

22. Право на проходження державної адміністративної служби – це законодавчо визначена можливість громадянина України здійснювати діяльність на посаді державної служби з урахуванням встановлених вимог та правообмежень. Виокремлено такі структурні елементи права на проходження державної адміністративної служби: а) можливості (ранг, заохочення, оплата праці, відпустки, просування по службі); б) вимоги (політична неупередженість, підвищення рівня професійної компетентності); в) обмеження (оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна); г) заборони (щодо: використання службових повноважень чи свого становища, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави).

23. Право на захист права на державну адміністративну службу – це законодавчо визначена можливість громадянина/державного службовця оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів чи посадових осіб,

які перешкоджають реалізації його права на державну адміністративну службу. Виокремлено за критерієм інституційної складової такі способи захисту права на державну адміністративну службу: а) позасудовий (адміністративний) – спосіб розв’язання публічно-правового спору шляхом подання скарги суб’єктові призначення та/або керівникові; б) судовий – розгляд та вирішення публічно-правового спору щодо виникнення, зміни або припинення державно-службових відносин у порядку адміністративного судочинства.

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

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

26. Ряд дисциплінарних проступків сформульовано так, що вони за змістом (а не за формулюванням) повторюють (а в ряді випадків поглинають) один одного і досить складно здійснити їх чітке розмежування. Це стосується порушення правил етичної поведінки, яке охоплює за змістом п.п. 1, 2, 4, 6 ст.

65 і, водночас, тільки п. 2 має назву «Порушення правил етичної поведінки державних службовців». Звернено увагу на те, що за дисциплінарні проступки, передбачені у названих вище пунктах, передбачаються різні дисциплінарні стягнення (ст. 66 Закону), які для державного службовця тягнуть за собою різні юридичні наслідки.

27. Встановлено, що жоден із визначених складів дисциплінарних проступків не передбачає форми вини державного службовця, хоча це питання є надзвичайно важливим для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Тим більше, що у ряді випадків має бути встановлено конкретну форму вини: вияв неповаги державного службовця до держави і до державних символів може вчинятися тільки навмисно, однак п. 3 ч. 2 ст. 65 Закону не передбачає такого положення.

28. Однією з особливостей дисциплінарної відповідальності є те, що вона може поєднуватися з іншими видами юридичної відповідальності, і такий підхід є цілком правомірним. Особливого значення це питання набуває у разі притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Видається, що притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП) має цілком поєднуватися з притягненням його до дисциплінарної відповідальності (ч. 4 ст. 63, ч. 5 ст. 66 Закону). Натомість, п. 7 ст. 65 Закону передбачає, що притягнення до дисциплінарної відповідальності може мати місце у разі перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення. Цілком логічним було би передбачити у цьому разі його і дисциплінарну, і, відповідно, кримінальну або адміністративну відповідальність.

29. При застосуванні дисциплінарної відповідальності до державного службовця за «невиконання своїх обов'язків» йдеться про «невиконання своїх службових обов'язків». Така позиція законодавця є не тільки спірною, але й суперечить тексту Присяги державного службовця, відповідно до якого

порушенням Присяги є, зокрема, недодержання Конституції та законів України, а не підзаконних нормативних актів. Водночас, положення «виконання своїх службових обов'язків» стосується як основних, передбачених Законом «Про державну службу» обов'язків, так і посадових обов'язків, тобто конкретних обов'язків, які визначаються як на рівні закону, так і на рівні підзаконних нормативних актів локального характеру: Правилами внутрішнього службового розпорядку; посадовою інструкцією.

30. З'ясовано, що основоположними принципами застосування дисциплінарних стягнень є: 1) законність – Комісія/дисциплінарна комісія, суб'єкт призначення/керівник має повноваження щодо застосування до державного службовця, який вчинив дисциплінарний проступок, тільки те стягнення, якого визначено нормою права, та тільки в тих межах, які нею передбачаються; 2) індивідуалізація дисциплінарної відповідальності – при вирішенні питання щодо накладення дисциплінарного стягнення враховуються: характер проступку, обставини, за яких його було вчинено, особу конкретного державного службовця, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередні його здобутки у службовій діяльності, та ставлення до служби в цілому.

31. Визначено, що гарантії прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження – це сукупність нормативно закріплених та організаційно-визначених засобів (умов, способів), спрямованих на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічного захисту прав державних службовців під час проходження державної служби. Зміст гарантій права державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень, становлять: а) відповідність виду дисциплінарного стягнення тяжкості дисциплінарного проступку та вини державного службовця; б) обставини, що виключають застосування дисциплінарного стягнення; в) незастосування дисциплінарного стягнення під час відсутності державного службовця; г) строки застосування дисциплінарних стягнень; д) право державного службовця на правову допомогу; е) процедурні права державного

службовця під час дисциплінарного провадження; ж) вичерпний перелік обставин, які обтяжують та невичерпний перелік обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність; з) оплата праці за час відсторонення державного службовця у зв'язку із дисциплінарним провадженням; к) зняття або погашення дисциплінарного стягнення.

32. Визначено, що дисциплінарне провадження є внутрішньоорганізаційною адміністративною процедурою, яка являє собою регламентований нормами публічного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, який триває у часі та має на меті притягнення винних державних службовців у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності. Визначено структуру дисциплінарного провадження, яку становлять такі стадії та етапи: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) підготовка до розгляду дисциплінарної справи: формування дисциплінарної комісії та її складу; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 3) формування та розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) оскарження рішення.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ

ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії:

24. Панова Н.С. Державна адміністративна служба України: теоретико-правова характеристика: монографія. Одеса: Фенікс, 2020. 363 с.

25. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія / Л.Р.Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодошак, Ю.Г. Фаср. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.

26. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт адміністративного права: монографія / Біла-Тіунова Л.Р., Гаркуша А.Г., Панова Н.С. Одеса: Фенікс, 2017. 247 с.

Публікації у фахових виданнях:

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

28. Панова Н.С. Особливості проходження служби в митних органах. *Митна справа*. 2015. № 1(97). С. 93–98.

29. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 16. Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 342–353.

30. Панова Н.С. Сутнісна характеристика принципів державної служби. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Право». Дніпропетровськ, 2015. № 2. С. 109–122.

31. Панова Н.С. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 57–61.

32. Панова Н.С. Нормативне регулювання окремих питань проходження державної служби в країнах Європи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція»: зб. наук. праць. 2015. № 18. Т. 1. С. 67–73.

33. Панова Н.С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 47. С. 98–106.

34. Панова Н.С. Законодавство про державну службу: сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 65–74.

35. Панова Н.С. Службове право, державно-службове право, право державної служби: визначення. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 54–61.

36. Панова Н.С. Державно-службові правовідносини: теоретико-правова характеристика. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. С. 25–35.

37. Панова Н.С. Система державно-службового права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2017. № 29. С. 87–95.

38. Панова Н.С. Види державної служби в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 6. С. 47–55.

39. Панова Н.С. Публічний службовець і державний службовець: понятійно-правова характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5. С. 77–87.

40. Панова Н.С. Вимоги до осіб, які претендують на вступ до державної служби. *Прикарпатський вісник*. 2019. № 3. Т. 1. С. 55–60.

41. Панова Н.С. Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 50–54.

42. Панова Н.С. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: форми і правове регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2019. № 42. Т. 2. С. 4–8.

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

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

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

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

Опубліковані праці апробаційного характеру:

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

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

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

10. Панова Н.С. Щодо права на державну службу та його захист. *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 груд. 2017 р.)

Запоріжжя: Запорізька міська громад. організ. «Істина», 2017. Ч. III. 184 с. С. 117–120.

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

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

Інші публікації, що додатково висвітлюють окремі питання дисертації:

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

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

МОДЕЛЬ КОДЕКСУ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Призначення Кодексу державної адміністративної служби та сфера його дії

Визначення термінів

Законодавство про державну адміністративну службу

Принципи державної адміністративної служби

Посади державної адміністративної служби

Реєстр посад державної адміністративної служби

Розділ ІІ. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ АДМІНІСТРАТИВНОЮ СЛУЖБОЮ

Система управління державною адміністративною службою

Кабінет Міністрів України

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби

Комісія з питань вищого корпусу державної служби

Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби

Керівник державної служби в державному органі

Служба управління персоналом державного органу

Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції

Розділ ІІІ. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Стаття 16. Основні права державного адміністративного службовця

Основні обов'язки державного адміністративного службовця

Посадові права та обов'язки державних адміністративних службовців

Декларування доходів державного адміністративного службовця

Загальні кваліфікаційні вимоги до державних адміністративних службовців

Спеціальні кваліфікаційні вимоги до державних адміністративних службовців

Розділ IV. ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ АДМІНІСТРАТИВНУ СЛУЖБУ

Право на державну адміністративну службу

Умови обмеження права на державну адміністративну службу

Способи заміщення посад державної адміністративної служби

Переведення державного адміністративного службовця

Розділ V. КОНКУРС НА ЗАЙНЯТТЯ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

Загальні питання конкурсу на зайняття посад державної адміністративної служби

Основні засади проведення конкурсу

Умови проведення конкурсу на зайняття посад державної адміністративної служби

Вимоги щодо оприлюднення інформації про посаду та оголошення про проведення конкурсу

Документи для участі в конкурсі

Прийняття та розгляд інформації для участі в конкурсі

Склад, порядок формування і роботи конкурсної комісії

Повноваження конкурсної комісії

Етапи оцінювання кандидатів на зайняття посади державної адміністративної служби

Рейтинговий список кандидатів

Визначення переможця та оприлюднення результатів конкурсу

Відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної адміністративної служби

Повторний конкурс

Умови проведення закритого конкурсу

Розділ VI. ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

Порядок призначення на посаду державної адміністративної служби

Спеціальна перевірка

Порядок проведення спеціальної перевірки

Обмеження щодо призначення на посаду

Уповноважений суб'єкт щодо видання акта про призначення на посаду державної адміністративної служби

Зміст акта про призначення на посаду

Скасування акта про призначення на посаду

Випробування

Присяга державного адміністративного службовця

Особова справа державного адміністративного службовця

Розділ VII. КОНТРАКТНА ФОРМА ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

Порядок призначення на посади державної адміністративної служби з укладанням контракту

Зміст контракту

Істотні умови контракту

Права та обов'язки сторін контракту

Процедура укладення та зміни контракту

Припинення дії контракту

Розділ VIII. ОБМЕЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

Обмеження щодо одержання подарунків

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Обмеження спільної роботи близьких осіб

Обмеження після припинення державної адміністративної служби

Врегулювання конфлікту інтересів

Розділ IX. ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ

Принципи етики поведінки державних адміністративних службовців

Основні вимоги до професійної поведінки державних адміністративних службовців

Основні вимоги до позапрофесійної поведінки державних адміністративних службовців

Підпорядкування державного адміністративного службовця

Розділ X. СЛУЖБОВА КАР'ЄРА ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Глава 1. Загальні засади службової кар'єри державних адміністративних службовців

Проходження державної адміністративної служби

Просування державного адміністративного службовця за посадами

Ранги державних адміністративних службовців

Професійна компетентність державного адміністративного службовця

Службове відрядження

Зміна істотних умов державної адміністративної служби

Оцінювання результатів службової діяльності

Особливості оцінювання результатів службової діяльності державних адміністративних службовців, які займають посади категорії «А»

Стаж державної служби

Глава 2. Особливості проходження державної адміністративної

служби в Апараті Верховної Ради України

Глава 3. Особливості проходження державної служби в апаратах судових органів

Розділ XI. ПРОФЕСІЙНЕ НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Підготовка державних адміністративних службовців

Підвищення кваліфікації державних адміністративних службовців

Стажування державних адміністративних службовців

Самоосвіта державних адміністративних службовців

Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного адміністративного службовця

Розділ XII. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ. ОПЛАТА ПРАЦІ, ЗАОХОЧЕННЯ ТА СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ

Фінансове забезпечення функціонування державної адміністративної служби

Оплата праці державних адміністративних службовців

Групи оплати праці державних адміністративних службовців

Схема посадових окладів

Надбавки, доплати та премії

Заохочення державних адміністративних службовців

Порядок застосування заходів заохочення

Соціально-побутове забезпечення державних адміністративних службовців, членів їх сімей

Пенсійне забезпечення

Належні умови праці державних адміністративних службовців

Розділ XIII. РОБОЧИЙ ЧАС ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СЛУЖБОВЦЯ. ЧАС ВІДПОЧИНКУ ТА ВІДПУСТКИ.

Робочий час державного адміністративного службовця.

Порядок залишення робочого місця під час робочого часу

Час відпочинку державного адміністративного службовця

Щорічні відпустки державних адміністративних службовців

Порядок і умови надання щорічних відпусток

Інші додаткові відпустки

Порядок відкликання державних адміністративних службовців із відпусток

Розділ XIV. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ВНУТРІШНЬОГО СЛУЖБОВОГО РОЗПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу

Службова дисципліна

Порядок забезпечення службової дисципліни

Обов'язки державного адміністративного службовця щодо додержання службової дисципліни

Обов'язки керівника державної адміністративної служби щодо забезпечення службової дисципліни

Розділ XV. ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Основні засади дисциплінарної відповідальності державного адміністративного службовця

Дисциплінарний проступок

Підстави для притягнення державного адміністративного службовця до дисциплінарної відповідальності

Види дисциплінарних стягнень

Загальні умови застосування дисциплінарних стягнень

Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність

Суб'єкти, уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення

Дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ

Повноваження дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ

Конференція державних адміністративних службовців державного органу

Дисциплінарне провадження

Формування дисциплінарної справи

Підстави та порядок відсторонення державного адміністративного службовця від виконання посадових обов'язків

Пояснення державного службовця

Право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи

Прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи

Суб'єкти, уповноважені приймати рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження

Гарантії прав державних адміністративних службовців під здійснення дисциплінарного провадження та застосування дисциплінарного стягнення

Оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення

Умови зняття дисциплінарного стягнення

Розділ XVI. МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Основні засади матеріальної відповідальності державних адміністративних службовців

Порядок відшкодування шкоди завданої діянням (рішенням) державного адміністративного службовця

Умови звільнення державного адміністративного службовця від обов'язку відшкодувати шкоду

Розділ XVII. ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

Підстави припинення державної адміністративної служби

Припинення державної адміністративної служби у разі втрати права на її проходження або його обмеження

Припинення державної служби у зв'язку із закінченням строку призначення на посаду державної адміністративної служби

Припинення державної адміністративної служби з ініціативи службовця або за угодою сторін

Припинення державної адміністративної служби з ініціативи суб'єкта призначення

Припинення державної адміністративної служби з підстав, передбачених контрактом

Додаткові підстави припинення державної адміністративної служби

Передача справ і майна у разі припинення державної адміністративної служби

Розділ XVIII. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ЩОДО ВСТУПУ, ПРОХОДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СЛУЖБИ

Захист права на державну адміністративну службу

Порядок розгляду та вирішення скарги керівником державного органу

Порядок подання скарги до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби

Судове оскарження

Розділ XIX. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

ДОДАТОК В

**ЗМІНИ І ДОПОВНЕННЯ
ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»**

№№ п/п	Стаття	Зміст зміни чи доповнення
1.	Стаття 64. Дисциплінарна відповідальність державного службовця	Частину 1 викласти у такій редакції: «Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов’язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення»
2.	Доповнити Закон статтею 64 ¹ такого змісту:	«Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування 1. До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби. 2. У разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 6 частини другої статті 65 цього Закону, суб’єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням. 3. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5, 12 та 15 частини другої статті 65 цього Закону, суб’єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану. 4. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 2 та 8 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини другої статті 65 цього Закону, суб’єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність. 5. Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13, 14 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року)

		дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини другої статті 65 цього Закону. 7. За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.»
3.	Стаття 65. Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності	Назву статті викласти у такій редакції: «Склади дисциплінарних проступків». Частину 1 статті: виключити. Частину 2 статті викласти у такій редакції: 1. Недотримання правил внутрішнього службового розпорядку, - тягне за собою оголошення зауваження. 2. Дії, що шкодять авторитету державної служби, - тягне за собою оголошення догани. Порушення, передбачене абз. 1 п. 2 ч. 2, вчинене повторно протягом року, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність. 3. Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, - тягне за собою оголошення догани. Порушення, передбачене абз. 1 п. 3 ч. 2, вчинене повторно протягом року, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність. 4. Прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин, - тягне за собою оголошення догани. Порушення, передбачене абз. 1 п. 4 ч. 2, вчинене повторно протягом року, - тягне за собою звільнення з посади державної служби. 5. Прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу, - тягне за собою оголошення догани. 6. Порушення правил етичної поведінки державних службовців, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність. 7. Невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність. 8. Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби. 9. Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби.

		10. Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби. 11. Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби. 12. Неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби. 13. Поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби. 14. Прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби. 15. Порушення Присяги державного службовця, - тягне за собою попередження про неповну службову відповідальність або звільнення з посади державної служби.
4.	Стаття 66 «Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування»	Виключити