

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

### **Кваліфікаційна робота**

на тему: «**ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В  
УКРАЇНІ**»

**Виконала:**

студентка академічної групи 201м – ДС  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
другого (магістерського) рівня вищої освіти  
спеціальності 281

«Публічне управління та адміністрування»

\_\_\_\_\_ В. В. Красюк

**Науковий керівник:**

доцент кафедри публічного управління,  
адміністрування та права, кандидат наук з  
державного управління, доцент

\_\_\_\_\_ О. Г. Діденко

Полтава – 2021 рік

## **Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи**

**Бібліографічний опис:** Красюк Валентина Василівна. Формування інституту публічної служби в Україні. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Діденко Олег Григорович, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2021 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

**Анотація.** У роботі розглянуті теоретико-концептуальні засади еволюції наукових підходів до визначення поняття «публічна служба» та розуміння інституту публічної служби; визначено сутність, ознаки та принципи публічної служби; розглянуто структуру інституту публічної служби на напрями його діяльності в Україні та зарубіжних країнах; проаналізовано правовий статус публічних службовців, особливості служби в органах місцевого самоврядування; запропоновано напрями вирішення проблем діяльності інституту публічної служби в Україні з врахуванням зарубіжного досвіду та шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування інституту публічної служби в Україні.

**Ключові слова:** публічна служба, інститут публічної служби, структура інституту публічної служби, принципи публічної служби, правовий статус публічних службовців, служба в органах місцевого самоврядування, функціонування інституту публічної служби.

## ЗАВДАННЯ

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	9
1.1 Еволюція наукових підходів до визначення поняття «публічна служба» та розуміння інституту публічної служби.....	9
1.2 Сутність, ознаки та принципи публічної служби.....	20
1.3 Структура інституту публічної служби на напрями його діяльності в Україні та зарубіжних країнах.....	32
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	44
2.1 Загальна характеристика системи управління публічною службою в Україні.....	44
2.2 Правовий статус публічних службовців.....	56
2.3 Особливості служби в органах місцевого самоврядування...	69
2.4 Відповідальність публічних службовців та підстави для припинення публічної служби.....	80
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	93
3.1 Вирішення проблем діяльності інституту публічної служби в Україні з врахуванням зарубіжного досвіду.....	93
3.2 Удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування інституту публічної служби в Україні.....	105
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	115
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	121
ДОДАТКИ.....	132
Додаток А. Наукові праці автора за темою кваліфікаційної магістерської роботи.....	133

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Із прийняттям Україною 28 червня 1996 року Конституції України, наша держава обрала стратегічний напрям – входження в європейський простір. Для реалізації поставлених завдань перед Україною виникає потреба у проведенні відповідних інтеграційних і реформаторських заходів у сфері правового життя, які мають бути співвіднесеними між собою, забезпечувати ефективні механізми соціального розвитку. Розбудова суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави України нерозривно пов'язана із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними управлінських функцій. Держава покликана створювати такі механізми, які будуть забезпечувати виконання таких загальних завдань, що існують природно у будь-якому суспільстві. У складі державного управління, публічна служба є визначальною складовою, від якої залежить дотримання конституційних прав і свобод громадян, а також результативність і ефективність функціонування цього принципу, розвиток країни в цілому.

В умовах отримання Україною дійсної державної незалежності проходить суттєва актуалізація проблем держави, що неминуче виникає на кожному історичному етапі розвитку суспільства. Основне стратегічне завдання розвитку і зміцнення сучасної держави полягає в побудові організаційно-міцної та ефективної публічної служби на всіх рівнях. Тому необхідність створення нової моделі публічної служби механізмів функціонування даного інституту, які змогли б фактично відображати і регулювати інтереси громадян, все ще стоїть на порядку денному сучасних реформ. Крім проведення внутрішніх реформ законодавства, однією з основних умов успіху цих реформ є міжнародне співробітництво, гармонізація національного законодавства.

Особливості формування інституту публічної служби у науці в Україні почали досліджуватися порівняно нещодавно, проте ще в 50-х роках ХХ ст. Ю. Л. Панейко визначав поняття «публічної служби» крізь призму дефініції держави як «корпорації публічних служб», і тому стверджував, що публічна служба повинна змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу». Значний внесок у розвиток теорії та методології державного управління зробили В. Авер'янов, С. Серьогін, Ю. Сурмін, О. Оболенський, Л. Прокопенко та ін. Але незважаючи на таку кількість наукових досліджень в даній сфері, наразі українським законодавством недостатньо врегульовано деякі питання щодо формування ефективної організації публічної служби. Також і у вітчизняній правовій теоретичній науці немає єдиного погляду на визначення поняття «публічна служба» серед науковців, як і єдиного визначення щодо системи публічної служби. Так, певна частина правників розуміє під системою публічної служби цілісний і організаційно-впорядкований об'єкт, адже теорія публічної служби має міждисциплінарний характер.

Усе це обумовлює актуальність обраної теми та необхідність проведення дослідження у відповідній сфері.

*Метою роботи* є поглиблення та розвиток теоретичних положень і обґрунтування практичних рекомендацій щодо формування інституту публічної служби в Україні.

Для досягнення поставленої мети, необхідно вирішити наступні *завдання*:

- 1) розглянути еволюцію наукових підходів до визначення поняття «публічна служба» та розуміння інституту публічної служби;
- 2) визначити сутність, ознаки та принципи публічної служби;
- 3) охарактеризувати структуру інституту публічної служби на напрямки його діяльності в Україні та зарубіжних країнах;
- 4) дати загальну характеристику системи управління публічною службою в Україні;
- 5) з'ясувати особливості правового статусу публічних службовців;

б) проаналізувати особливості служби в органах місцевого самоврядування;

7) дослідити види відповідальності публічних службовців та підстави для припинення публічної служби;

8) запропонувати шляхи вирішення проблем діяльності інституту публічної служби в Україні з врахуванням зарубіжного досвіду;

9) розглянути удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування інституту публічної служби в Україні.

*Об'єктом дослідження* в роботі є інститут публічної служби в Україні.

*Предметом дослідження* в роботі є теоретико-методичні основи та прикладні аспекти формування інституту публічної служби в Україні.

Відповідно до поставлених мети і завдань нашого дослідження, в роботі використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні *методи пізнання* правових явищ. Зокрема, використання історико-правового методу дозволило простежити еволюцію правового регулювання, а також дослідити генезу наукових поглядів щодо поняття «публічна служба». Порівняльно-правовий метод застосовувався для порівняння сучасного міжнародного і національного законодавства, норми яких регулюють правовідносини в сфері публічної служби. Метод системного аналізу надав можливість виокремити зв'язки між матеріально-правовою природою інституту публічної служби та специфікою реалізації публічними службовцями своєї діяльності, як певного процесу. Формально-догматичний метод застосовувався при тлумаченні категорій, в результаті чого поглиблено та уточнено понятійно-категоріальний апарат інституту публічної служби. Логічний метод використовувався як універсальний засіб аргументації наукових висновків і розроблення науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення формування інституту публічної служби в контексті окресленої проблеми.

Підґрунтям дослідження є положення чинного національного та міжнародного законодавства, монографічна та навчальна література, аналітичні довідки та Інтернет-ресурси щодо формування інституту публічної служби.

*Наукова новизна* одержаних результатів полягає у тому, що за характером та змістом розглянутих питань у роботі проведено комплексний аналіз проблеми формування інституту публічної служби в Україні.

*Теоретичне значення* отриманих результатів полягає у тому, що викладені в роботі положення та висновки поглиблюють і узагальнюють особливості формування інституту публічної служби в Україні, спонукають до теоретичного переосмислення чинної нормативно-правової бази з даного питання.

*Практичне значення* роботи полягає в розробці та обґрунтуванні пропозицій щодо вдосконалення складових і перспектив формування інституту публічної служби в Україні.

*Апробація.* За результатами дослідження опубліковані тези доповіді на тему: «Щодо кадрової політики в органах місцевого самоврядування» у збірнику матеріалів VIII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції за міжнародною участю, 29 квітня 2021 року. – Полтава: ПолтНТУ, 2021. – 196 с.

*Структура та обсяг роботи.* Робота складається з вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів основної частини, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи становить 137 сторінок, з них основного тексту 120 сторінок, список використаних джерел становить 98 найменувань і розташований на 11 сторінках. В роботі представлено 7 рисунків.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### **1.1. Еволюція наукових підходів до визначення поняття «публічна служба» та розуміння інституту публічної служби**

Сьогодні публічна служба характеризується різноманітністю та охоплює все більш сфер діяльності людини. Поступово відбувається перерозподіл її функцій: багато функцій служби державної переходить до інших елементів цієї системи, а види публічної служби вимагають подальшої диференціації, як це відбувається в сучасних демократичних країнах. Служба є одним із основних видів соціальної діяльності, тому існує необхідність в особливому нормативно-правовому регулюванні не тільки державної служби, а й інших видів служби, що функціонують сьогодні і можуть виникнути в майбутньому. У публічній службі зайняті тисячі громадян, права та обов'язки яких у сфері трудової діяльності повинні бути чітко позначені й зафіксовані.

У загальному розумінні поняття «служба» може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Тобто служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини. Вона пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей. Деякі дослідники зазначають, що службовці – це особи, які обіймають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність. Службова діяльність розглядається й як зовнішні зв'язки, військова справа, розподіл матеріальних та інших благ, охорона правопорядку [92, с. 6]. Особливостями такого поняття як «служба» є: а) безпосередня спрямованість не на виробництво матеріальних

цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва; б) володіння специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або на об'єкти надання управлінських послуг; в) пов'язаність, як правило, із розумовою працею; г) оплатність; г) здійснення особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях [92, с. 7].

Перші спроби дослідження проблеми публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще в 50-х роках ХХ сторіччя відомий український учений Ю. Л. Панейко визначав поняття «публічна служба», виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак уважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [57, с. 51].

Публічна служба, як соціальний інститут, є інструментом реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства. Вона забезпечує певні гарантії життєдіяльності громадян, формує основні їх потреби, якісний рівень життя, етичні цінності й норми, що певним чином впливають на суспільство в цілому, соціальні стандарти, тобто надає державні публічні послуги. Під публічними послугами розуміються послуги у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, особистої безпеки, створення і регулювання ринку, забезпечення здорового середовища існування тощо, у тому числі комунальні послуги. Очевидно, можна говорити про «ринок публічних послуг» як про соціальний механізм обміну діяльністю, товарами, послугами, ідеями між соціальними інститутами, соціальними інститутами і громадянами, які, у свою чергу, є «замовниками» цих послуг, оплачуючи їх за допомогою податків, членських внесків та інших способів [78, с. 10]. Це обумовлене тим, що громадянам надаються послуги не тільки інститутами держави, а й соціальними інститутами громадянського суспільства, включаючи службу в органах місцевого самоврядування.

При дослідженні питання формування інституту публічної служби, С. Клімова наводить певні положення щодо обґрунтування необхідності його формування в Україні. Термін публічність, за її словами, є «юридичною ознакою присутності держави в суспільних відносинах. У Конституції України закріплено особливу форму публічної влади – місцеве самоврядування» [37, с. 436]. Публічна влада спрямовується на вирішення суспільних справ і їй підпорядковуються всі, хто перебуває на певній підвладній території. В умовах демократії апарат публічної влади відображає реальні інтереси більшості соціальної групи, а за авторитаризму правителі особисто визначають потреби суспільства.

Публічна служба є різновидом служби, якій притаманні, по-перше, загальні для всіх видів служби риси; по-друге, особливості, що виокремлюють її серед інших. Слід зазначити, що термін «публічна служба» досить часто інтерпретується виключно у контексті поєднання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Деякі автори ототожнюють такі поняття, як публічна служба та державна служба.

Наприклад, С. Д. Дубенко зауважує, що «державна служба – це механізм здійснення завдань і функцій держави. Значення державної служби зумовлюється тим, що серед усіх питань, що стоять перед державою, головним є питання про кадри, передусім кадри керівників [24, с. 133]. В свою чергу М. І. Іншин державну службу розглядає крізь призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. Державна служба розуміється як особливий вид професійної діяльності і форма реалізації конституційного права на працю [29, с. 7]. А Т. І. Пахомова державну службу досліджує в контексті системного об'єкта, складовими якого виступають: державні органи, на які покладено повноваження щодо виконання завдань та функцій держави; процеси та процедури, що пов'язані з функціонуванням та розвитком державної служби в цілому та її елементів – державних службовців, та їх нормативно-правовою

регламентацією; державні службовці, які безпосередньо виконують завдання та функції держави [59, с. 9].

Водночас публічна служба також є механізмом здійснення завдань та функцій держави, які реалізуються державними службовцями. Але є такі посади, як політичні, що не належать до державної служби, але є елементом публічної служби. Отже, як слушно зауважує Л. С. Стельмащук, ці поняття «державна служба» та «публічна служба» є відмінними, а тому потребують чіткого розмежування [79, с. 53]. Також важливе значення має формулювання даних понять на міжнародному рівні, що підтверджує необхідність їх ширшого вивчення.

Розглянемо найбільш поширені наукові підходи щодо визначення поняття «публічна служба». Водночас паралельно будемо аналізувати співвідношення державної та публічної служби.

У 2007 р. вийшло комплексне видання, присвячене проблематиці публічної служби, за редакцією В. П. Тимощука, А. М. Школика. У роботі розглядаються теоретичні питання щодо поняття публічної служби, її видів, принципів та практичні аспекти реформування публічної служби в Україні, зокрема проблеми чіткого розмежування політичних та службових посад, організації управління системою державної служби, вступу на службу, службової кар'єри, припинення служби тощо. Важливою частиною видання є також вибірка перекладених на українську мову законів зарубіжних країн про публічну службу та рекомендації Ради Європи [16, с. 41].

Так, О. В. Петришин є прибічником широкого розуміння публічної служби і розуміє її як «державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах)» [62, с. 16]. На нашу думку, не варто погоджуватись з таким визначенням, адже таке розуміння публічної служби є дуже широким і розриває межу між приватним та публічним сектором.

Що стосується дефініції поняття «державна служба», то В. Авер'янов узагальнив вітчизняну традицію трактування державної служби та виокремив

найширше за обсягом поняття «служба у державі», яка включає службу у всіх державних органах та службу в державних організаціях (зокрема, державних підприємствах та установах) [12]. Тобто первинна ознака державної служби – це реалізація повноважень держави, здійснення державної влади – або неналежатиме цим структурам, або потрібно змінювати їх статус та наділяти їх таким правом, що суперечитиме низці правових норм, які виписані у чинному законодавстві. Виникає необхідність аналізу та нового трактування адміністративних посад, до яких належать посади служб охорони здоров'я, культури, рятувальних служб, комунальних служб тощо. Адміністративною також вважається діяльність, пов'язана із службою в органах виконавчої влади, їх апараті, яку проходять державні службовці. Керуючись іншим підходом, сучасну службу поділяють на два основні типи: державну та громадську. У цьому випадку до державної служби належать цивільна та військова служба, а до громадської – усі інші сфери, що не належать до державної (муніципальна служба, служба в державних установах, недержавних організаціях, громадських структурах, приватних підприємствах тощо).

Деякі науковці розглядають державну службу у контексті поділу її на дві ланки. Зокрема, висновки деяких російських вчених виокремлюють у державній службі два типи: цивільний та мілітаризований. До цивільного належить служба в обласних, районних державних адміністраціях та наднаціональних організаціях Євросоюзу. До мілітаризованого типу належить військова служба, служба в митних та податкових органах, в органах внутрішніх справ, залізничних військах та гірничо-рятувальній службі [31].

Вперше визначення державної служби в Україні на законодавчому рівні знайшло своє відображення в Законі України (далі – ЗУ) «Про державну службу». На відміну від державної служби, термін публічна служба сформований пізніше в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАСУ). Відповідно до чинної редакції Закону «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [6].

Як зазначає В. М. Тимків, таке законодавче визначення поняття державної служби є «наскрізним, родовим та комплексним, і просте поглинання його терміном «публічна служба» є невиправданим». Це зумовило зникнення такого виду публічної служби, як «професійна діяльність в органах виконавчої влади», і знеособлення його у терміні «інша державна служба» [83, с. 71]. Варто погодитись із таким твердженням автора.

Основи функціонування державної служби містяться в Основному Законі України, однак вони не визначають модель її розвитку. Так, владу в Україні поділено на законодавчу, виконавчу та судову. У ст. 24 проголошується, що «громадяни мають рівні конституційні права та є рівними перед законом», у ст. 38 проголошено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» [1]. Діяльність державних органів повинна спрямовуватись на захист прав і свобод громадян, тобто державні службовці мають забезпечувати виконання

конституційних положень, зокрема право людини на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23), право на повагу до її гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), право на звернення до органів державної влади (ст. 40), право на соціальний захист (ст. 46), право на правову допомогу (ст. 59).

С. М. Серьогін розглядає державну службу з позицій інституційного підходу як таку, що охоплює клас феноменів та процесів, частково спільний із публічною службою. Державна служба являє собою організаційно-управлінський, політичний та соціальний інститут держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами, між державами, використовуючи при цьому державні владні ресурси. Система державної служби постає комплексною структурою – «владу для ...» (чим забезпечує сам процес спільної діяльності) та «владу над ...» (що обмежує інтереси суб'єктів з метою реалізації самої можливості спільної діяльності) [74, с. 32]. Державна служба є необхідним елементом життєдіяльності державної системи. Ця система шляхом підпорядкування волі носіїв державної служби – індивідів, груп, об'єднань, виконує різні соціальні ролі пануючі і підвладні. З огляду на інституційний аспект у вузькому розумінні державну службу можна розглядати як діяльність службовців органів державної влади. На думку ряду дослідників, державна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками всіх організацій державного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ [61]. Таким чином, виникає суперечність щодо визначення: по-перше, структури державної служби, як системи органів; по-друге, терміна «публічна служба». Тому застосування саме інституційного підходу, який дозволяє визначити предмет компетенції кожної складової держслужби (наприклад, митна, дипломатична служби, служба безпеки, інші), є актуальним. Так само до поняття публічної служби включають діяльність

працівників усіх інституцій, які виконують публічно значущі, громадсько важливі завдання та функції, у тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів, поштарів, працівників музеїв, притулків тощо.

Отже, можна констатувати, що державна служба як офіційна діяльність від імені держави, що здійснюється у загальносупільних, публічних інтересах або в інтересах певної регіональної спільноти чи територіальної громади, є різновидом публічної служби. До поняття державної служби приділяється більше уваги, на відміну від публічної служби як на законодавчому, так і на доктринальному рівнях, але, на нашу думку, таке ставлення є необґрунтованим, враховуючи тенденції становлення публічної адміністрації в Україні.

Державна служба як різновид публічної служби має низку ознак, що формують її у загальній системі та водночас дають можливість відмежувати від муніципальної. Разом із цим публічна служба має функції, що відрізняють її від державної служби. Зазначені відмінності також спостерігаються у формуванні системи органів влади України, принципів та форм організації їхньої діяльності, системи нормативно-правових актів.

Вважається, що першим комплексним дослідженням публічної служби в Україні стало дисертаційне дослідження О. С. Петренко («Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні», 2008 р.), в якому визначено два підходи до формулювання поняття публічна служба: як служби в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади, служби в апараті органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади. Авторка запропонувала власний підхід до її інтерпретації, розглянувши публічну службу як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби [60, с. 10].

Детально аналізує публічну службу В. Тимків, вказуючи, що «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших

недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави». Також автор виокремлює в межах «публічної служби» за функцією державної влади «державну службу» та за функцією недержавної влади – «місцеве самоврядування». У межах роду «державна служба» він виділяє шість видів, у межах роду «служба в органах місцевого самоврядування» – чотири види публічної служби [83].

М. Карпа та А. Дудник виокремлюють основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та ін. [31] Визначенню категорії «публічна служба» присвячена і стаття О. А. Задихайло. Уточненню груп суб'єктів публічної служби присвячена робота О. В. Хорошенюк [16, с. 38].

Загальноприйнято вважати той факт, що вперше поняття «публічна служба» на законодавчому рівні чітко та ясно закріплено в КАСУ, а саме в п. 17 ст. 4 чинної редакції Кодексу зазначено, що «публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у 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» [2]. Проте як зауважує М. І. Цуркан, поняття, що міститься в КАСУ, не включає в себе сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, а в ньому лише наводиться перелік видів такої діяльності, що в свою чергу є порушенням правил юридичної техніки [92, с. 6]. Вважається, що таким чином законодавець консолидував різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави, як результату діяльності перших [25, с. 224].

Досить цікаво досліджує інститут «публічна служба» львівський дослідник О. І. Сушинський. Автор розглядає особливості організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності. Водночас, на

його думку, інститут правової відповідальності є чинником системності організації публічної влади та публічної служби. Органи публічної влади, насамперед держава через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідальні за гарантування цієї найвищої соціальної цінності, що зумовлює правову, зокрема конституційну, детермінацію інституту публічної служби та насамперед таких видів, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. З нормативно закріплених у законодавстві України концепцій публічної служби можна вивести неявне чи навіть латентне розуміння сутності публічної служби як причинно-наслідкової зв'язаності повноважень, процесу їх здійснення та їх результату. Однак саме концепція публічної служби як «результат», а не лише як процес якраз і видається скоріше найбільш латентною. Можна також стверджувати і про причинно-наслідкову зв'язаність реалізації права та його «результату». Фундаментальний зв'язок різниці компетенції та компетентності в системному зв'язку з результатом є сутнісним у понятті «відповідальність» та основою нового розвитку концепції публічної служби. У такому сенсі публічна служба – це засіб здійснення публічної влади та публічного управління [16, с. 39].

Якщо розглядати державну владу та місцеву самоврядну владу як складові публічної служби, то слід розглядати також і функції державної та самоврядної влади як складові функцій публічної служби. Отже, функціями органів державної влади виступають основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутністі призначення в державному механізмі. Кожна інституція відповідно до своєї компетенції виконує притаманні їй функції. У зв'язку ще з невизначеним понятійним навантаженням системи публічної служби у вітчизняній науці використовуємо поняття «суб'єкта публічної служби» як будь-якої публічної інституції, що здійснює функції публічної служби. Основна ознака (мета) функцій публічної служби – задоволення публічного інтересу шляхом надавання публічних послуг; виконання функцій публічної влади; виконання функцій та завдань публічних інституцій. У контексті

здійснення основних об'єктних функцій публічної служби доцільно визначити наступні: політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, гуманітарну [65, с. 12].

З огляду на вищезазначене, можна констатувати, що більшість науковців, досліджуючи поняття «публічна служба», схиляються до схожих висновків: єдине існуюче законодавче визначення (у КАСУ) є недосконалим, оскільки базується на неповному переліку категорій службовців; публічна служба інтегрує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; потрібно унормування цієї дефініції шляхом визначення поняття «публічна адміністрація». Як зауважує львівська дослідниця Н. Янюк, «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших»[97, с. 163].

Виключна увага з боку української держави тільки до одного виду служби – державної – за наявності в суспільстві більшої кількості інших публічних функцій, що вимагають їх виконання різними видами служби, не відповідає повною мірою вимогам будівництва «відкритої» правової держави і громадянського суспільства. Необхідні корективи і перегляд такої офіційної лінії в регулюванні відносин служби і суспільства. Створення теоретико-правової бази для формування інституту публічної служби та її різновидів передбачає аналіз як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів багатьох найважливіших проблем організації та політико-правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

Таким чином, якщо перші роки незалежності України дослідники переважно визначали публічну службу як державну службу, тобто професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, спрямовану на практичне виконання завдань і функцій держави, і одержують зарплату за рахунок державних коштів, то останнім часом із посиленням ролі публічного управління актуалізується пошук змістовного наповнення терміна

«публічна служба». Практика сучасного конституціоналізму свідчить про те, що діяльність публічної служби спрямована не на стандартизацію результату, а насамперед на розробку питань статусу, статусних процедурних чи регламентних питань публічної служби. Сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту, і результату [65, с. 6]. Відсутність єдиної науково обґрунтованої моделі розвитку публічної служби та її галузевих різновидів не дозволяє сьогодні сформувати відповідний законодавчий масив, а в результаті помітно знижує ефективність функціонування апарату державного управління, не дозволяє проводити ефективну правоохоронну діяльність [16, с. 69].

Отже, для розуміння та визначення інституту публічної служби насамперед є необхідним огляд напрацювань вітчизняних науковців із цієї тематики, яких, на жаль, не так багато, так як поняття «публічна служба» порівняно нещодавно було закріплено в законодавстві України, та сама інституалізація публічної служби перебуває в стадії «зародження» і ускладнюється розпочатим, проте далеко незакінченим реформуванням державної служби зокрема, і проведенням адміністративної реформи в цілому. Також актуальним залишається питання визначення місця та ролі державної служби, публічної служби та уточнення цих понять. Під «публічною службою» слід розуміти врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

## **1.2. Сутність, ознаки та принципи публічної служби**

Як слушно зауважує Т. С. Аніщенко, відносини публічної служби регулюються нормами публічного (адміністративного) права. На підставі аналізу ознак публічної служби авторка вказує на те, що сутність та природа

публічної служби впливає, поміж іншого, із ознак, які характеризують це утворення як таке [14, с. 57].

Із розширенням сприйняття публічної служби не лише як державної служби, а також і як служби в органах місцевого самоврядування, дипломатичної служби тощо стало можливим формування нової підгалузі – права публічної служби. Стосовно сприйняття публічної служби як підгалузі права необхідно керуватися виробленими теорією права основними ознаками підгалузей права, які дають змогу відмежовувати їх від інших правових утворень і співвіднести з ними сучасний стан нормативного забезпечення відносин публічної служби [49, с. 129]. Службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує всі норми, що регулюють питання проходження служби в різних органах, – державна служба в органах виконавчої влади, служба у Збройних Силах України, служба в органах внутрішніх справ, дипломатична служба, служба в органах місцевого самоврядування тощо [13, с. 234]. Інститут публічної служби перебуває у тісному взаємозв'язку із багатьма адміністративно-правовими інститутами (органами публічної адміністрації, формами, методами та способами їхньої діяльності, адміністративного судочинства тощо).

Цікаво, що С. П. Мінасян виділяє чотири блоки відносин публічної служби, які, на його думку, «формують сферу правового впливу досліджуваної підгалузі адміністративного права: 1) суспільні відносини з формування системи публічної служби, під якими вчений розуміє поділ публічної служби за видовою та ієрархічною ознакою, а також створення основ організації публічної служби, яка включає систему посад, їх поділ за категоріями і групами, кваліфікаційними вимогами до публічних службовців, реєстрами посад і посадовими регламентами; 2) відносини з приводу формування статусу публічних службовців – комплексна система діалектично взаємодіючих юридичних елементів: права-обов'язки, гарантії-обмеження, заохочення-відповідальність; 3) комплекс відносин із проходження публічної служби: відносини, пов'язані зі вступом на службу, просуванням по службі, виконанням

посадових обов'язків і припиненням публічної служби; 4) відносини з приводу управління публічною службою: удосконалення кадрової політики, розвиток законодавства про публічну службу, координація діяльності органів публічної влади з питань прийняття на публічну службу, її проходження, припинення, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації публічних службовців» [50, с. 29]. Взагалі науковець указує на те, що предмет правового регулювання публічної служби становить комплекс відносин із проходження публічної служби, зокрема відносини, пов'язані зі вступом на службу, просуванням по службі, виконанням посадових обов'язків і припиненням публічної служби. Трохи схожої позиції дотримується О. Ю. Оболенський. Він пропонує виділяти в системі публічно-службових відносин такі групи: 1) формування системи публічної служби; 2) створення статусу публічного службовця та гарантій його реалізації; 3) механізм проходження публічної служби [54, с. 168]. С. Є. Чаннов зазначає, що предметом публічної служби (службового права) потрібно вважати сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі організації та функціонування державної й муніципальної служби як видів професійної діяльності [93, с. 40]. Аналізуючи вищезазначені наукові позиції, Т. С. Аніщенко висловлює свою позицію стосовно предмета правового регулювання публічної служби й зазначає, що «в його межах виникають такі групи публічно-службових відносин: відносини, пов'язані з прийняттям на публічну службу та, відповідно, набуттям статусу публічного службовця; відносини з приводу проходження публічної служби; відносини з приводу припинення публічної служби та, відповідно, припинення статусу публічного службовця» [14, с. 89].

Щоб краще зрозуміти сутність публічної служби, вважаємо за необхідне визначити основні ознаки, які притаманні саме інституту публічної служби.

Наприклад, Н. О. Рунова виокремлює такі ознаки публічної служби як: виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів; постійність і професійна основа виконання

службовцем своїх повноважень; зайняття публічної посади в органі публічної влади; спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку [71, с. 273].

А. С. Сіцінський, досліджуючи феномен публічної служби, виділяє ряд ознак, властивих їй як соціальному інституту. По-перше, публічна служба – це сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. По-друге, як сполучна ланка між державою й громадянином, публічна служба має захищати права й інтереси громадян. По-третє, публічна служба як суспільне явище являє собою дещо більше, ніж діяльність державних службовців і органів управління, це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм. По-четверте, публічна служба не лише відображає суспільні відносини, вона орієнтована на досягнення конституційного ідеалу правової, демократичної держави. По-п'яте, публічна служба – не тільки правова, а й етична система [76, с. 233]. Формуючи правосвідомість громадян, вона одночасно є носієм моралі; орієнтує державних службовців і громадян на дотримання моральних норм і правил суспільного життя. Досить детально розглядає ознаки публічної служби О. В. Попова (Рис. 1.1).

Публічна служба характеризується:	
1	формою залучення осіб (наявність адміністративно-правового акту призначення на посаду)
2	відмежуванням осіб (чи служать вони в органах влади чи місцевого самоврядування і т.ін.)
3	наявністю органу, призначення на посаду до якого пов'язуватиметься з набуттям особою статусу публічного службовця
4	призначенням особи на посаду без обмеження строку повноважень
5	здійсненням повноважень за посадою на відплатній основі

Рис. 1.1 – Ознаки публічної служби

Проаналізуємо вищезазначені ознаки публічної служби.

1) перша ознака публічної служби – це форма залучення осіб, а саме адміністративно-правовий акт призначення на посаду, з виданням якого особа набуватиме статус публічного службовця (державного чи муніципального). Разом з цією формою залучення осіб до публічної служби повинно існувати прийняття на роботу в органи державної влади і місцевого самоврядування з наданням особі статусу працівників, а не службовців на підставі трудового договору чи контракту як особливої форми останнього;

2) відмежування осіб, які служать в органах влади чи місцевого самоврядування, маючи владні повноваження за посадою задля виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічного інтересу [97, с. 164], та осіб, які працюють в таких органах, маючи права і обов'язки, не пов'язані із здійсненням публічного управління. Тут одразу варто зазначити, що з проголошенням України республікою єдиним джерелом влади в Україні визначається народ, який реалізує таку безпосередньо або через органи державної чи муніципальної влади. Це дає підстави стверджувати, що органи влади слугують для вираження волі народу, а не волі держави. Небезпідставно М. В. Синявіна за головну проблему сучасної теорії і практики державного управління визначає пошук відповіді на запитання «як трансформувати діючу систему державного управління (по формі публічну, а по суті не публічну) в систему публічного управління (і по формі, і по суті), а державну службу (по формі відкриту, а по суті закриту) в публічну службу (і по формі, і по суті)». М. В. Синявіна пояснює, що слово «публічний» означає суспільний (неприватний), відкритий (не закритий), гласний (не таємний), прозорий (не мутний) тощо. Таким чином, публічне управління – це суспільне, відкрите, гласне, прозоре управління, це управління всіх, і в цьому управлінні всі є суб'єктами управління.

Отже, «публічна служба» як інститут створюється для здійснення суспільно значимих «публічних» справ і служіння суспільству. Все це дозволяє

ув'язати державне управління з поняттям «республіка» – такою формою правління, де народ, громадяни приймають участь в організації і здійсненні державної влади безпосередньо або через загальнонаціональний представницький заклад – парламент. Водночас, як наголошує вчена, наявність парламенту, хоч і характеризує державу як республіку, на практиці ще не означає перетворення державного управління в публічне. Щоб це відбулося, необхідно здійснити реальні кроки на шляху демократизації авторитарних механізмів державного управління [75, с. 52];

3) наявність органу, призначення на посаду до якого пов'язуватиметься з набуттям особою статусу публічного службовця. Публічною є служба в органах публічної влади, яка має дворівневу структуру: державний рівень (органи державної влади, в тому числі органи виконавчої влади) і місцевий (муніципальний) рівень (органи місцевого самоврядування, в тому числі місцева адміністрація. Варто також уточнити, що державною є служба не в усіх органах держави. Аналіз чинного Закону України «Про державну службу» дозволяє до категорії державних віднести лише службовців органів виконавчої влади та апаратів всіх гілок органів влади. Таким чином, публічною буде визначатися служба в органах виконавчої влади, апараті всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування;

4) призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень. Інакше кажучи мова йде про постійність служби;

5) професійних характер здійснення повноважень за посадою на відплатній основі (за рахунок бюджетних коштів) [63, с. 586].

Сутність публічної служби полягає «в трьох аспектах, а саме: у функціональному аспекті вона постає як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; в інституційному – окреслює певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх соціальну функцію; в юридичному – охоплює правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, поділяються на чиновницькі і

відносини найманих осіб службовців та робітників державних установ» [92, с. 9].

Окрім визначення основних ознак публічної служби, варто також визначити основні принципи публічної служби. На сьогоднішній день немає однозначного визначення поняття «принцип». Термін «принцип» (від лат. *prīncipiūm* – основа, начало, засади) дослівно означає «основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки» [55]. Інколи поняття «принцип» ототожнюють з поняттям «засади».

Так, в Основному Законі України перший розділ має назву «Загальні засади» та визначає основи функціонування держави та суспільства. Деякі статті трактують загальні основи як «засади», наприклад:

- ст. 6 вказує, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

- у ст. 15 зазначено про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності;

- ст. 132 визначає, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей тощо;

- ст. 129 визначає основні засади судочинства, серед яких є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та ін. Інші статті зазначають про дію принципів, а саме «принцип верховенства права» (ст. 8);

- ст. 125 вказує на побудову системи судів загальної юрисдикції в Україні «за принципами територіальності і спеціалізації» тощо [1].

Принципи у науковому пізнанні вказують на фундаментальну закономірність, часто є за своєю суттю ідеями та законами. Існує також твердження, що принцип є узагальненням досвіду, фактичних закономірностей. Отже, принципам притаманна така характерна риса, як наявність ідейної ознаки

та звичайного знання, побудованого на емпіричному досвіді, узагальненні фактів. Часто трапляється перехід принципу у форму фундаментального знання з подальшим переходом у закон теоретичного пізнання [32].

Предметом принципів публічної служби можуть бути різні поняття та процеси, що функціонують у системі публічної служби. Найперше потрібно вибрати критерії, за якими можна розподілити предмети. Оскільки принципи публічної служби за типом наукового пізнання становлять ідею та закономірності, виокремимо такий критерій, як інституційний. Предмети принципів публічної служби за інституційним підходом показано на рис. 1.2.

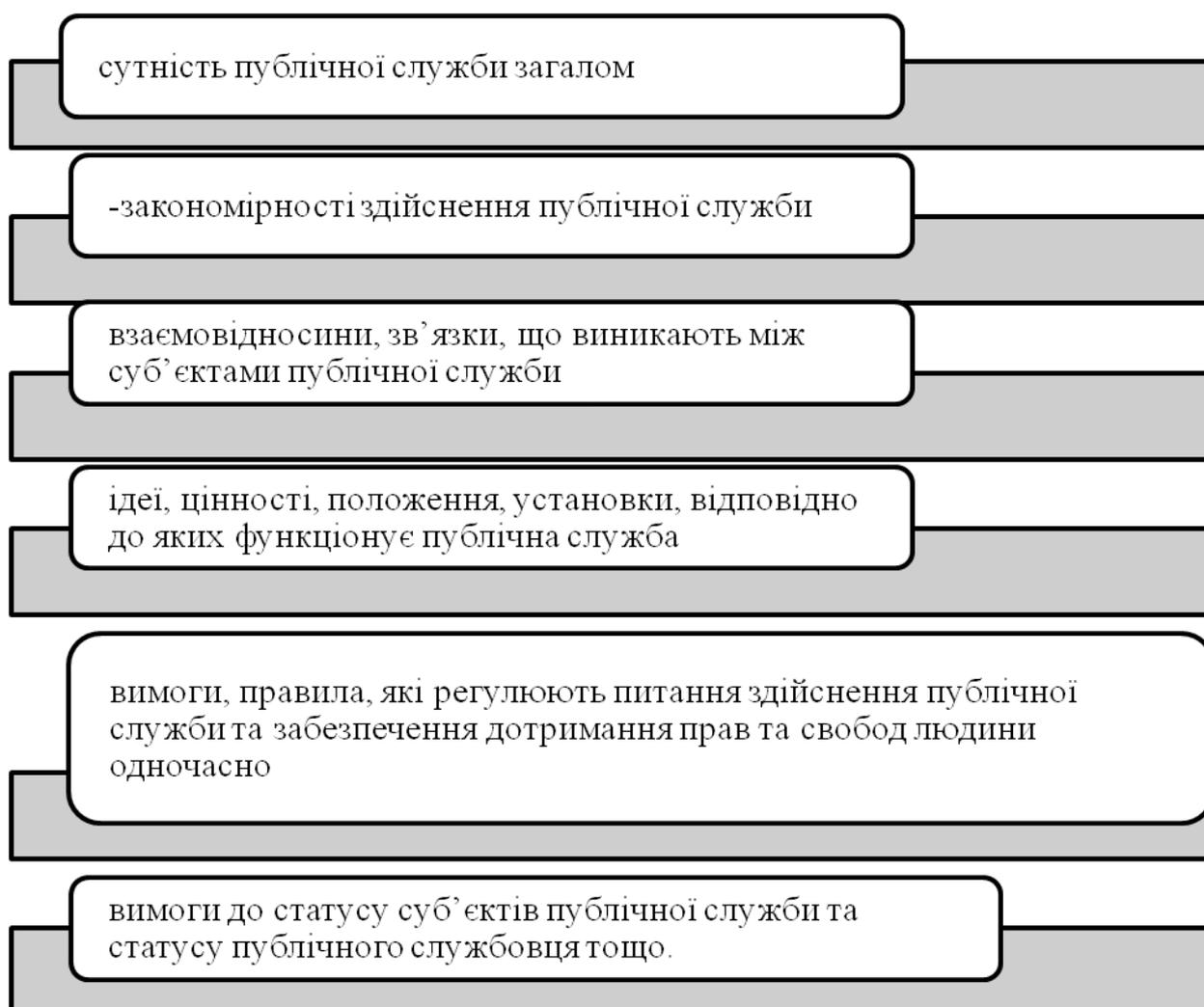


Рис. 1.2 – Предмети принципів публічної служби за інституційним підходом

Організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх взаємозв'язків передбачають використання організаційного критерію для групування предметів принципу (Рис. 1.3).

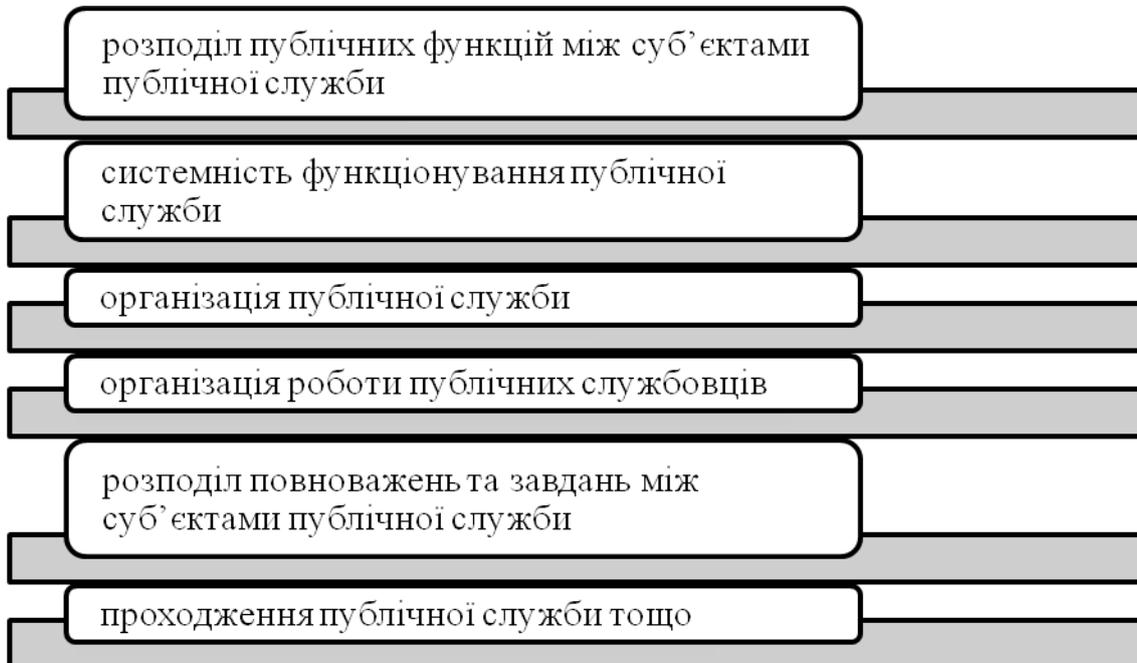


Рис. 1.3 – Предмети принципів публічної служби за організаційним підходом

Характерними узагальненими ознаками принципів у публічній службі мають бути:

- об'єктивне відображення здійснення служби, її основи;
- відповідність усім установчим основам суб'єктів здійснення публічної служби;
- відображення діяльності щодо здійснення управлінської дії, виконавчої дії та дії посадових осіб публічної служби;
- відповідність конституційним та інших законодавчо закріплених нормам;
- сервісний тип здійснення публічної служби;
- політична нейтральність тощо [32].

Таким чином, принципи публічної служби – це ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та є закріплені в нормах права. Оскільки діяльність публічної служби спрямована на служіння народу України, здійснює сервісні функції та певні управлінські дії, принципи її діяльності повинні відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього доцільно усі принципи також закріпити у нормах права (Рис. 1.4).

Принципи публічної служби		
Основні:	Організаційні:	Правові:
-демократизм; -відкритість перед суспільством; -професіоналізм; -законність; -повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; -централізація управління і ін.	-розподіл праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби; -принцип підпорядкованості, ієрархії; -принцип самостійності; -принцип безперервної діяльності; -принцип спеціалізації складових служб; - принцип системності; -принцип інтерактивності; -принцип контролю; -організаційно-функціональні принципи.	-конституційні принципи; -спеціально-правові; -принципи з врахуванням конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання.

Рис. 1.4 – Принципи публічної служби

До основних принципів належать ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки. Зазвичай, такі принципи закріплюють у нормативних актах, як правило у законах. До основних принципів належать:

- демократизм;

- відкритість перед суспільством. Як правило, у світовій практиці мається на увазі інформаційна відкритість про послуги, які надаються службами, їх фінансування, доступність усієї інформації громадянам. Також цей принцип передбачає доступний цивільний контроль з боку суспільства;

- професіоналізм;

- законність;

- повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина;

- централізація управління тощо.

Одразу слід відмітити, що такі принципи як «правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень», «персональна відповідальність за виконання службових обов'язків», «судовий захист прав місцевого самоврядування» за своїм функціональним навантаженням важко вважати основними. Водночас такі основні принципи, як «законність», «демократизм», «служіння народу України» тощо часто відсутні у чинних нормативних актах.

До організаційних принципів належать такі:

- розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби;

- принцип підпорядкованості, ієрархії. Кожна складова системи публічної служби займає своє місце у структурі системи публічної служби, а також принцип підпорядкованості передбачає наявність власної структури з внутрішніми взаємозв'язками структурних елементів. За цим принципом потрібно проаналізувати горизонтальні, вертикальні та інші види зв'язків між елементами системи;

- принцип самостійності. Кожна відповідна служба має законодавчо закріплені статус на повноваження та діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та здійснює публічні функції;

- принцип безперервної діяльності. Сервісний тип публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, має передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою;

- принцип спеціалізації складових служб;

- принцип системності. Для суспільства важливо розуміти та уявляти усю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових, отримувати доступну і зрозумілу інформацію;

- принцип інтерактивності. З розвитком технологій більш актуальними стають питання миттєвого забезпечення доступом до інформації, можливістю замовлення та отримання послуг через Інтернет тощо;

- принцип контролю. Як правило, з розвитком громадянського контролю все більшу увагу дослідники приділяють контролю з боку суспільства, так званого цивільного контролю, його концептуальне та нормативне закріплення;

- організаційно-функціональні принципи. Такі принципи сформовані за критерієм функціонального навантаження та направлені на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби.

За правовими нормами доцільно виокремити такі нормативні принципи:

- конституційні принципи: рівність перед законом, вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів [1]. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції),

фундаментальність, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність;

-спеціально-правові: для визначення спеціального статусу, для визначення спеціальних функцій, для призначення спеціального статусу службам та посадовим особам тощо. Як правило, такі принципи закріплені окремими нормативними актами, які регулюють діяльність такої служби, вказують на основні принципи здійснення служби, забезпечують спеціальний статус служби та її посадових осіб;

-врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання [32].

Отже, на сьогоднішній день поняття інституту публічної служби набуло законодавчого визначення. Проте публічна служба є набагато ширшим поняттям (ніж те, як це визначено в КАСУ), що включає також діяльність інших суб'єктів, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства. При розгляді принципів публічної служби як галузі науки управління фахівці не акцентують увагу на закріпленні принципів у нормах права, проте при розгляді публічної служби як системи конкретних служб з чітко визначеною нормативною базою для забезпечення їх функціонування необхідно більше уваги приділяти нормативному забезпеченню основних положень функціонування системи публічної служби загалом та її принципів зокрема.

### **1.3. Структура інституту публічної служби на напрями його діяльності в Україні та зарубіжних країнах**

Якщо розглядати публічну службу як певну систему, то звісно ж, що вона являє собою впорядковану сукупність елементів (підсистем), взаємозв'язків між ними і з зовнішнім соціальним середовищем у процесі досягнення цілей

публічного управління. Такий системний підхід акцентує увагу на дослідженні публічної служби як єдиного цілого, що має загальні характеристики системи, на співвідношенні, взаємозв'язках і взаємозалежності структурних елементів. Система публічної служби утворюється підсистемою пріоритетів, цілей і принципів владно-управлінського впливу на громадську життєдіяльність, що виражається зазвичай у правових формах, і включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; від гілки влади – службу законодавчої гілки влади, виконавчої і судової; залежно від видової диференціації – цивільну, військову та службу, проходження якої передбачає спеціальні звання, зокрема службу в правоохоронних органах. Кожен із цих видів публічної служби (цивільна, військова і правоохоронна) є за своєю природою службою державі. Тому диференціація і державної, і тим більше публічної служби не повинна істотно змінювати статус службовця [16, с. 42].

Як зауважує А. О. Ющук, для визначення складових публічної служби доцільним є застосування інституційного та функціонального підходів. За інституційним підходом публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади, державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Це означає, що до поняття публічної служби включається діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції, в тому числі діяльність лікарів, учителів тощо. У більш вузькому розумінні, публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Натомість функціональний підхід передбачає розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань, так як протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору,

але й делегуються громадськими організаціями різним структурам, інколи і приватним [96, с. 223].

Вищий адміністративний суд України вказав, що «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики [11]. Погоджуємось із М. Карпою та А. Дудник, які, враховуючи останні тенденції розвитку відносин влади і суспільства, виокремлюють такі основні складові публічної служби як: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та інші (рис. 1.5).

<b>Посади (службовців)</b>	<b>Складові (служби)</b>	<b>Організації</b>
Адміністративні	Державна	Державні органи виконавчої влади, державні організації та підприємства
Муніципальні	Муніципальна служба	Органи місцевого самоврядування
Спеціалізовані	Спеціалізована	Судова влада, прокуратура, митна служба, дипломатична служба
Цивільні	Цивільна	Апарати державних органів (Верховної Ради, Кабміну, центральних та місцевих органів виконавчої влади)
Інші (технічні, обслуговуючі, сервісні, охоронні тощо)	Інша	Недержавні установи (організації, підприємства)

Рис. 1.5 – Публічна служба: основні складові (за М. Карпою та А. Дудник)

Відповідно, поділ на такі види передбачає перелік інституцій, що належать до них, визначення комунікаційних взаємозв'язків, статусу та правового регулювання діяльності [31].

Оглянемо детальніше зазначені основні складові публічної служби.

Для України доцільним буде використання практики деяких європейських країн, що виокремлюють цивільну службу, до якої належатимуть: служба у Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України; в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради; у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів; в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади; в апараті органів прокуратури; неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ; неатестованих працівників апарату військових формувань; в апараті судів та деяких інших державних органів. Певні стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу відображені в Кодексі доброї адміністрації, що затверджена Європейським Парламентом. У Польщі функціонує Уряд Цивільної служби, який постійно інформує населення про діяльність адміністрації, перелік послуг і компетенцію органів влади та працівників, можливості розвитку цивільної служби. Нагляд над цивільною службою здійснює Прем'єр Ради Міністрів. Згідно з розпорядженням Прем'єра, основними завданнями цивільної служби є: контроль за відповідністю завдань цивільної служби, поширення інформації про цивільну службу, керування процесом управління кадрами, планування і контроль використання фінансових ресурсів, організація та контроль центральних шкіл цивільної служби, зокрема створення плану центрального навчання. У Польщі також у 2002 р. прийнято Кодекс етики цивільної служби. Існує також корпус цивільної служби, що трактує працю як публічну службу та вказує на політичну нейтральність чиновників [42]. Кодекс етики цивільної служби складається з п'яти розділів. У першому відзначено, що державна влада є службовою відносно прав громадян і права загалом. Член корпусу цивільної служби трактує працю як публічну службу, завжди має на увазі добро Республіки Польща, її демократичний лад, а

також охороняє затвержені права кожної особи, працюючи так, аби його дії могли бути зразком дотримання норм права і призводили до поглиблення поваги громадян до держави та її органів. Другий розділ присвячено ретельному виконанню членами корпусу цивільної служби своїх обов'язків. У третьому розділі відмічено, що член корпусу цивільної служби дбає про розвиток власної компетенції. Четвертий розділ регламентує безсторонність членів цивільної служби: недопускання порушень у зв'язку між інтересами публічними і приватними, рівне сприймання всіх учасників адміністративних процесів, неприйняття від осіб, зайнятих у справах, що розглядаються, жодних матеріальних чи особистих користай, недемонстрування зв'язків із відомими публічними особами у своїй політичній, господарській, громадській чи релігійній діяльності, остерігання від лобіювання якихось груп інтересів, шанування права громадян на інформацію, дотримання при тому таємниці, що охороняється статутом, а також обмеження можливості використання чужої праці та осіб, справи яких були прийняті на розгляд адміністрації. Останній розділ присвячено забезпеченню політичної нейтральності членів цивільної служби. Вони зобов'язані лояльно й ретельно реалізувати стратегію і програму Уряду Республіки Польща, без огляду на власні переконання та політичні погляди, готуючи пропозиції щодо дій урядової адміністрації, враховувати об'єктивні, відповідні найкращій волі й бачення, поради і думки керівників, не афішувати публічні погляди та політичні симпатії, не створювати і не бути членами політичних партій, дистанціюватися відверто від усіх впливів і тисків політичних, дбати про ясність і зрозумілість власних відносин з особами, що виконують політичні функції, не брати участі у страйках чи акціях протесту, що затруднюють нормальне функціонування уряду, виключати політичні впливи на набір і просування на цивільній службі [42].

У зазначеному Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер. Оптимальний варіант таких стандартів було вироблено ще в 1995 р. у Великобританії комісією

лорда Нолана. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об'єктивізм, відкритість, ввічливість, приклад зверху [98, с. 32].

Із досвіду зарубіжних країн, варто відмітити про необхідність застосування нормативно-правового регулювання функціонування цивільної служби в Україні. Наприклад, законодавство про публічну службу у Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів общин. У праві публічної служби Швейцарії традиційно виділяють три види публічно-правових відносин: службові правовідносини, публічно-правові та приватно-правові відносини службовців. Службові правовідносини встановлюють правовий статус чиновника. Законодавство не врегульовує чітко питання надання статусу чиновника при здійсненні певної діяльності на публічній службі. Поняття чиновника визначається в ст. 1 Федерального закону про чиновників (1927 р.): чиновник вибирається на посаду федеральним урядом (Бундесратом), підпорядкованими йому органами або судом. Бундесрат встановлює перелік посад, що надають статус чиновника, який затверджує парламент. Кантони (адміністративні одиниці) мають Положення про службу та посадові оклади державного персоналу, в якому визначено перелік посад, що належать до чиновницьких. Усі інші працівники прирівнюються до службовців. Усі працівники перебувають в публічно-правових службових відносинах. В общини працівників набирають на службу на основі публічно-правових норм, укладаючи з ними трудові договори, відповідно до правил кодексу. У Швейцарії ніколи не існувало закону про чиновників, що встановлював би основи правових відносин на федеральному рівні та на рівні кантонів. Кантони передали у розпорядження общин питання встановлення публічної служби та комплектування персоналу управління. Тому у кожному кантоні діють особливі публічно-правові норми. На сьогодні практично проходить вирівнювання службово-правового регулювання відносин на рівні федерації, кантонів та общин [31].

У Франції існують категорії посад держслужбовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, які наймаються за принципами

посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (члени кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії тощо). Французька система організації конкурсу передбачає існування так званого внутрішнього конкурсу, який дає можливість діючим публічним службовцям, які не мають відповідного освітнього рівня, брати участь у конкурсних іспитах з метою одержання вищої категорії за умови наявності відповідної вислуги років на публічній службі. Так, до Національної школи адміністрації та регіональних інститутів адміністрації можуть вступити за внутрішнім конкурсом публічні службовці, які не мають необхідної для залучення до категорії А вищої освіти, за умови, що вони мають щонайменше 4 роки стажу роботи на державній службі в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, або державних установах. Вступники за внутрішнім конкурсом складають приблизно 30% контингенту слухачів регіональних інститутів адміністрації [64, с. 80].

У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, як працівники дипломатичного корпусу, та поліція наймаються за принципами кадрової служби. Але існування певної категорії посад, які не відповідають загальноприйнятим нормам, не є підставою для класифікації тієї чи іншої публічної служби як змішаної, оскільки існування цих посад є законодавчо оформленим винятком з правил, а не нормою [64, с. 78]. У Великобританії державна служба поділяється на декілька різновидів: цивільна, дипломатична, місцева, поліцейська, військова. ункції. Керівництво державною службою у Великобританії формально належить монархії в особі королеви. Фактично під монархією маються на увазі вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу йдеться про те, що чиновники перебувають на службі монархії. Поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується розширене поняття «публічна служба». Поняття «публічна служба» в широкому значенні включає діяльність усіх службовців публічного сектору: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, вчителів тощо,

а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів. У вузькому значенні «публічна служба» включає функціонерів тільки центральних органів влади. Чіткого визначення поняття «функціонери» не існує, оскільки вони визначаються як «слуги Корони, котрі служать на підставі «доброї волі». У США законодавство виділяє політичних службовців(зокрема, осіб, обраних парламентом на вищі державні посади) та осіб, що працюють за наймом у державній адміністрації і виконують покладені на них «державні доручення» або «функції». Спеціальним законодавством вони поставлені в особливе правове становище, відмінне від становища інших громадян [92, с. 8].

Публічною службою у Німеччині є діяльність юридичної особи публічного права на службі. Крім чиновників у категорії службовців підпадають судді, професійні військові, військові на службі за контрактом та службовці з працівниками, які є на службі юридичної особи публічного права. Оскільки чиновниками у Німеччині також є поліцейські та вчителі, то частка чиновників набагато є більша, ніж просто службовців та працівників, зайнятих на державній службі. Публічна служба в Німеччині – це професійна діяльність, яка складається з виконання певними суб'єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, земельних органах, общинах та в інших суб'єктах публічного права [65, с. 11].

Що ж стосується України, то деякі дослідники розглядають публічну службу як похідне поняття від публічного адміністрування (public administration). Велика увага науковців приділяється дослідженням діяльності публічної адміністрації як системи публічних інституцій, серед яких – органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші установи та організації, які виконують публічно-управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу, діють згідно прийнятого законодавства. На Заході поширений термін позначення всієї системи публічних інституцій та їх діяльності – як «публічна адміністрація». Термін «адміністрація», яке походить від латинського *ministrare*

(служити), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності публічної адміністрації. Загалом поняття «публічна адміністрація» в адміністративному праві західних країн визначають як організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [65, с. 11]. Таке розуміння природи адміністративної влади й адміністративної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій дає можливість чітко розмежовувати політику та адміністрування. Тому стають зрозумілими дискусії в літературних джерелах, перекладених українською мовою, в яких нерідко зустрічається некоректний переклад терміна «публічна адміністрація» як «державне управління». Так, в Україні активно використовується поняття «публічна адміністрація», що трактується як «сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, котрі забезпечують виконання закону та здійснюють публічні функції в публічних інтересах». До публічної адміністрації належать виконавча влада, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації, відповідно до чинного законодавства [31].

Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель [27, с. 28].

У західноєвропейській науковій літературі кар'єрну систему часто називають «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість

вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами. Посадова ж модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектору [64, с. 78].

Крім того, враховуючи світовий досвід, на визначення складових публічної служби досить сильно впливає специфіка правової системи, до якої належить країна. Адже у країнах з романо-германською системою права відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській правовій системі поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості у приватному секторі.

На прикладі роботи над ЗУ «Про державну службу» можна дослідити взаємодію між українськими та європейськими експертами щодо впровадження кращих європейських практик у правове поле здійснення реформи державного управління. Доцільно виділити рекомендації(стандарти) міжнародних організацій, зокрема Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європейського Союзу, а також положення окремих законодавчих актів країн-членів ЄС, які регулюють процедуру проходження публічної служби щодо розмежування політичних та адміністративних посад, яке на практиці потребувало зазначеного на протязі всієї історії законодавства України про державну службу. Відповідно до ч.ч. 2-4 статі 3 Закону віднині закріплений поділ, що відбувається у спосіб розмежування посад державної служби та всіх інших посад. Розглядаються поза межами Закону політичні посади, посади патронатної служби та інші, які виконують функції з обслуговування. Посади державної служби в свою чергу розподіляються на три категорії: вищий корпус державної служби – посади категорії «А», посади категорії «Б» керівний склад, всі інші – категорія «В». Правова норма увібрала в себе практику законодавчого регулювання відносин у зазначеній сфері в інших державах, насамперед Європейського Союзу [67, с. 96]. Розподіл посад в державній (цивільній) службі від двох до чотирьох категорій запроваджений у багатьох країнах ЄС. Як за аналізу положень

зарубіжного законодавства, критеріями належності службовця до тієї чи іншої категорії можуть стати:

- освіта (Литва);
- навички, знання і досягнення (Німеччина);
- розподіл за посадами на керівників та спеціалістів (Естонія, Болгарія, Чехія, Польща) [66, с. 46].

Досліджуючи європейський досвід, можна зробити висновок, що в практиці інших держав поняття категорії посад часто співвідносять з необхідним рівнем освіти. Основою для розподілу категорій ЗУ «Про державну службу» можна вважати змішаний тип європейської практики – як за рівнем освіти (статті 19, 20 Закону) так і за посадами керівників (вищий корпус державної служби) та інших (стаття 6 Закону). Тільки із прийняттям нового Закону «Про державну службу» у 2015 році, завдяки уточненню правового регулювання не тільки принципів, а й процедур їх застосування, правові норми державної служби починають працювати подібно до передових демократичних країн Європи.

В залежності від формування понятійності від державної до публічної служби, що базується на відповідних принципах, управлінська діяльність зумовлена чи то безпосередньо вже здійсненням політики з активною роллю держави при формуванні та здійсненні цілей державного управління, чи то формуванням ресурсу (всередині з орієнтацією на реалізацію особистих і суспільних інтересів) та управління їм для використання серед інших ресурсів як засобів для діяльності. При цьому європейський досвід державного управління стає незамінний в частині норм відбору персоналу та його кваліфікації, системи навчання, просування по службі, якості людського ресурсу і насамперед, базування державної служби на принципі верховенства права [66, с. 47].

Отже, на основі зарубіжного досвіду можна сказати, що поняття «публічна служба» в більшості країн трактується однозначно: до неї включають всіх чиновників державного адміністративного апарату (державних

службовців), співробітників муніципальних органів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Що ж стосується видів публічної служби, то на законодавчому рівні вони не закріплені, а в науковій літературі з цього приводу існують різні точки зору. На нашу думку, варто виокремити такі види публічної служби як: політична служба; державна служба (цивільна служба, спеціалізована служба, військова служба); служба на посаді судді; служба на посаді в органі місцевого самоврядування.

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Загальна характеристика системи управління публічною службою в Україні

Управління публічною службою в Україні здійснюється суб'єктами публічного управління. Публічне управління як різновид соціального управління і соціально-економічної діяльності інституцій публічної влади та громадянського суспільства забезпечує самокерованість (самоврядність) суспільної системи та її розвиток у демократичному напрямку. Публічне управління пов'язано зі зміною управлінської парадигми в європейських та інших розвинених країнах сучасного світу, яка відбулася у другій половині ХХ століття у зв'язку зі становленням та розвитком громадянського суспільства. Публічне управління формувалось на концептуальній основі партисипативного управління та субсидіарності, тобто співучасті в управлінні зацікавлених акторів (або стейкхолдерів) та з розмежуванням повноважень за функціональною діяльністю [22, с. 16].

Головною особливістю публічного управління є вихід управлінської діяльності за межі уряду, тобто скорочення управлінських функцій державних органів і передача значної їх частини від уряду іншим суб'єктам суспільства: приватному сектору, інституціям громадянського суспільства, а у випадку глобального врядування і міжнародним об'єднанням та організаціям [39, с. 44]. Другою особливістю публічного управління є те, що змінюється стиль управлінської діяльності: замість розпорядчих дій згори йде їх координація по горизонталі, за мережевим принципом. Метою публічного управління є підвищення керованості, ефективності та результативності управління суспільними справами, що досягається завдяки залученню усіх наявних зацікавлених сторін (стейкхолдерів).

Невід’ємним доповненням та технічною складовою публічного управління є публічне адміністрування – під яким розуміють вид організаційно-розпорядчої діяльності адміністрацій різного рівня і належності, які представляють сферу публічного управління, орієнтовану на надання публічних (державних, муніципальних, управлінських і адміністративних) послуг на засадах запровадження у практику діяльності цих адміністрацій принципів публічного управління. Публічне адміністрування має здійснюватися на професійній (неполітичній) основі, звертаючись, в разі потреби, до залучення недержавних партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності. Правовою основою є норми адміністративного права. Публічне управління базується на таких основних положеннях, які за теперішніх умов стану управлінської діяльності органів публічної влади набувають характеру завдань і напрямів її модернізації: децентралізація державного управління на базі поєднання ринкових і державних механізмів регулювання соціально-економічних процесів; перехід до поліцентричної системи розподілу владних повноважень, господарювання та ухвалення управлінських рішень; управління державними підприємствами й установами на основі поєднання адміністративних і економічних методів впливу та ринкових механізмів господарської діяльності; самоуправління організаційних формувань недержавного сектору на принципах їх функціонування як відкритих соціально-орієнтованих систем у взаємодії з зовнішнім середовищем; формування організаційної ринково-підприємницької культури, що систематизує в собі ключові особливості організації інноваційного управління соціально-економічними об’єктами і процесами, публічно-приватне партнерство [22, с. 17].

Якщо розглядати державну службу як різновид публічної служби, то варто зазначити, що під суб’єктом державного управління слід розуміти систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов’язкових для виконання, тобто це система, що управляє

[45, с. 161]. Можна виокремити сутнісні характеристики суб'єктів державного управління:

1) владний вплив від суб'єкта до об'єкта управління, який дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління;

2) об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення;

3) кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв'язку із чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єктів управління;

4) суб'єкт є системно організованим і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної системи;

5) суб'єктам управління притаманні загальні ознаки і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою [45, с. 160].

Таким чином, суб'єкти управління державною службою – це державні органи, їх структурні підрозділи та посадові особи, уповноважені управляти системою державної служби, до компетенції яких належать: планування, забезпечення, реалізація, контроль виконання відповідних функцій і завдань, а також розвиток даного інституту. При цьому варто відмітити, що в широкому розумінні до суб'єктів управління державною службою можна віднести всі державні органи (виконавчої, законодавчої та судової гілок влади), у практичній діяльності яких знаходять відображення аспекти управлінської діяльності. Проте управління державною службою не є головним призначенням законодавчих і судових органів, а належить виключно до компетенції органів виконавчої влади, зокрема спеціально утворених зі спеціальним статусом [72, с. 139].

Якщо розглядати аналіз динаміки зайнятості публічних службовців в Україні за останні кілька років, то слід зауважити, що загалом протягом останніх трьох років чисельність публічних службовців в Україні зменшилася, а у структурі державних службовців в Україні протягом 2016-2018 років лівова частка припадає на жінок. Найбільша чисельність публічних службовців у 2018 році спостерігалася у ЦОВВ (у т.ч. їх територіальних органах), у обласних, Київській державній адміністрації та у міністерствах. Так, чисельність державних службовців, які займають посаду категорії «А» зменшилася на 765 ос., а також категорії «В» – на 52234 ос. Проте чисельність державних службовців, які займають посаду категорії «Б» зросла на 35352 ос. У 2018 році 1600 осіб було підготовлено державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» за державним замовленням НАДС, що на 301 ос. більше в порівнянні з 2016 роком. На таку динаміку вплинуло зростання чисельності підготовлених державних службовців – на 133 ос. або на 14,5% та посадових осіб місцевого самоврядування – на 168 ос. або на 44% [34, с. 60].

Дамо характеристику сутності організації публічної служби. Взагалі організація публічної служби – це комплекс заходів, засобів, ресурсів і важелів щодо формування системи установ та організацій, умов діяльності й розвитку їх працівників, з метою реалізації конституційних гарантій і цілей розвитку держави. Вона включає в себе такі складові (рис. 2.1):

- 1) інституційну: впорядковану систему органів публічної служби, а також органів управління її розвитком;
- 2) правову: нормативно-правові акти, що регулюють функціонування системи публічної служби та окремих її елементів;
- 3) ресурсну: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне та інше забезпечення;
- 4) організаційно-технологічну: механізми та інструменти добору кадрів на публічну службу, стимулювання їх діяльності, оцінювання праці, організація взаємовідносин, реалізації публічної політики і т.ін.;

5) культурно-ціннісну: корпоративну культуру в системі публічної служби та ціннісні орієнтації публічних службовців [91, с. 142].



Рис. 2.1. Складові організації публічної служби

Створення спеціального державного органу, який займається питаннями організаційного забезпечення нормального функціонування публічної служби, є важливим завданням держави. В дійсності цю функцію держави виконують абсолютно різні державні установи в залежності від форми держави, форми влади та історичного моменту. Спеціальні органи з державного управління персоналом є в більшості країн.

На органи державного управління в галузі публічної служби повинні покладатися завдання:

1) складання розкладу посад, необхідних для забезпечення виконання відповідних функцій держави, що реалізуються при функціонуванні державного апарату, з тим, щоб жодна функція держави не залишилася без охоплення;

2) формування чітких вимог до кожної посади у вигляді посадових інструкцій або стандартів діяльності;

3) проведення конкурсу чи інших заходів для заміщення державних посад;

4) контроль за точним виконанням повноважень особами, що заміщують державні посади;

5) вирішення питань стимулювання і відповідальності осіб, які займають державні посади;

б) вирішення спорів, пов'язаних з виконанням обов'язків державної посади. Як бачимо, це дуже великий обсяг державних обов'язків [85, с. 156].

Звісно ж, для виконання відповідних вищезазначених завдань необхідний спеціалізований державний орган. Так, Комісія з питань державної служби в Канаді є спеціалізованим державним органом з наступними повноваженнями: 1) виконувати виняткові повноваження з призначення або забезпечення призначення осіб на державну службу або контроль внутрішніх призначень державної служби; 2) проводити розслідування і ревізії; 3) застосовувати законодавство до політичної діяльності службовців та заступників керівників. Незгода з рішенням Комісії призводить до звернення в суд з питань кадрового забезпечення державної служби. Статус, повноваження та адміністративний процес в Трибуналі з питань кадрового забезпечення державної служби в Канаді врегульовано найбільш послідовно і системно. Весь комплекс питань організації державної служби в США, крім вирішення спорів, в США виконує Управління кадрової служби. Функції адміністративних трибуналів в США виконує Рада із захисту системи заслуг. В Японії також створено спеціальний орган (Палата у справах персоналу при Кабінеті міністрів з офісами на периферії), який відокремлений від решти міністерств. Це спеціалізований орган, незалежний від міністерств, так само як це було зроблено і в американському законі Пендлтона. В Японії Палата у справах персоналу призначена для здійснення справедливого виконання своїх повноважень по відношенню до державних службовців як за допомогою встановлення системи

посад і службових категорій, проведення іспитів, призначення і звільнення, проведення навчання, контролю за відповідним службовим становищем публічного персоналу, застосування стягнень, так і захистом їхніх інтересів при вирішенні скарг. У Великобританії передбачається, що спеціалізоване керівництво кадрами державної служби відає міністр у справах державної служби, але кадрами дипломатичної служби відає державний секретар. У ряді країн англосаксонської системи права спеціалізованим органом з питань персоналу є органом держави другого рівня, не міністерство, а відомство при міністерстві. Так, відповідно до прикладу Швейцарії, «федеральне відомство кадрів» підпорядковане департаменту фінансів і митниць в Швейцарії [85, с. 156].

Відповідно до ст. 12 ЗУ «Про державну службу» система управління державною службою включає:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівників державної служби;
- 5) служби управління персоналом [6].

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому для призначення на посади державної служби категорії «А». Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначається на посаду строком на п'ять років з правом повторного призначення ще на один строк.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. До складу Комісії входять:

1) представник, визначений Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;

2) представник, визначений Президентом України;

3) представник, визначений Кабінетом Міністрів України з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;

4) керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою);

5) керівник Національного агентства з питань запобігання корупції (за посадою);

6) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні;

7) чотири представники - громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу Кабінету Міністрів України вносяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Повноваження керівника державної служби здійснюють:

1) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України;

2) у міністерстві – державний секретар міністерства;

3) в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу;

3-1) у місцевих державних адміністраціях: керівник апарату - в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права - у такому підрозділі;

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

5) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, - керівник апарату (секретаріату) [6].

У державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (далі – служба управління персоналом) з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби. Обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу. Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством. Служба управління персоналом у питаннях реалізації державної політики у сфері державної служби керується Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та

реалізує державну політику у сфері державної служби. Типове положення про службу управління персоналом затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [6].

Що ж стосується публічної служби в органах місцевого самоврядування, то державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками: законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності; захист прав місцевого самоврядування; організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування; правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування; методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань державної служби з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Методичну допомогу по організації і проходженню служби в органах місцевого самоврядування відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть надавати відповідні комітети Верховної Ради України. Контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами державної влади в порядку, встановленому законом [8].

Якщо суб'єктами державного управління є органи державної влади і їх посадові особи, а суб'єктами публічного управління виступають інститути громадянського суспільства, то публічне управління в сучасній країні, яка стала на шлях демократичного розвитку ми вправі розглядати лише як управління, яке здійснюється на засадах партнерських відносин між органами державної влади і інститутами громадянського суспільства, які, водночас, виступають і суб'єктами такого управління. По відношенню до органів державної влади безпосереднім об'єктом публічного управління так і залишається суспільство. По відношенню до інститутів громадянського суспільства безпосереднім

об'єктом їх управлінського впливу виступають органи державної влади, а вже через них і разом з ними ці інститути впливають на суспільство як на об'єкт публічного управління. Тому публічне управління можна розглядати як державне управління суспільством разом із суспільством, і чим вагомішим у цьому дуалізмі є участь останнього, тим більш публічним є таке управління. І, навпаки, чим менш вагомим є участь суспільства в управлінському процесі, тим більше воно є державним, а не публічним управлінням [75, с. 52].

Таким чином, якщо говорити про співвідношення понять «державне управління» і «публічне управління», то варто звернути увагу на те, що, в абсолютному розумінні, це принципово різні за своєю суттю поняття. Державне управління – це специфічний вид діяльності, який розкриває сутнісні ознаки і характерні особливості управління в авторитарній системі організації та реалізації влади на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства (за таких умов: держава – суб'єкт). Державне управління є публічним за формою, так як його вплив спрямований на все суспільство (публіку), і не є публічним за своєю суттю, так як його вплив, що спрямований на все суспільство (публіку), первинно здійснюється не в інтересах суспільства (публіки), а в інтересах держави. Публічне управління – це специфічний вид діяльності, який розкриває сутнісні ознаки і характерні особливості управління в демократичній системі організації та реалізації влади на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства (за таких умов: суспільство – суб'єкт). Публічне управління і за формою, і по суті є публічним, воно не лише спрямоване на публіку (суспільство), а й здійснюється в її (суспільства) інтересах і при її (суспільства) активній участі [75, с. 52].

Як зауважує О. В. Хорошенко, сучасна вітчизняна модель публічної служби була в основному сформована в 90-х рр. Зараз у державі знову виникла потреба в її трансформації, пошуку нової, більш ефективної моделі, адже виникли нові негативні обставини, зумовлені черговою глобальною фінансово-економічною кризою, яка розпочалася в 2007 р., та складною політичною ситуацією. Уряд України 2 липня 2014 р. на своєму засіданні в рамках

формування заходів антикорупційної діяльності одним із пріоритетів визначив модель «доброчесної публічної служби» [91, с. 147].

Як зазначено на урядовому порталі, з одного боку, має бути законодавчо визначено реальні вимоги до службовців, систему мотивації, у тому числі достойну оплату праці, а з другого – посилення громадського контролю за їх діяльністю та взаємодії з громадськістю. Для цього будуть прийняті нові редакції законів про державну службу і про службу в органах місцевого самоврядування, які розробляються спільно з експертами Європейської комісії і міжнародної організації SIGMA [86]. Хоча не була визначена назва цієї моделі, але за своїм змістом таку модель уже було рекомендовано Україні в 2003 р., коли за підтримки Світового банку та Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку було проведено оцінювання системи державної служби за базовими показниками OECD/SIGMA, які використовувалися для щорічного оцінювання державної служби у країнах – кандидатах на вступ до Європейського Союзу. Так, новими цінностями сучасних публічних службовців пропонувалися цінності публічної служби, що пов'язані із загальною управлінською культурою (політична нейтральність, чесність і непідкупність, нове управлінське та економічне мислення, суворе дотримання законності, управлінський професіоналізм, ефективність, якість, своєчасність виконання службових обов'язків), а також базові цінності – патріотизм, відданість народу, національно-духовна свідомість, повага і вільне володіння державною мовою, обстоювання національних інтересів, національна гідність, політико-правова культура [30, с. 499].

Обрана для України модель доброчесної публічної служби орієнтована насамперед на зміну мотиваційно-ціннісних чинників та посилення контролюючих функцій громадськості, що зумовлено існуючим станом суспільних справ в Україні, більшою мірою політичною ситуацією. Однак слід брати до уваги й інші суспільні проблеми, імовірні в майбутньому суспільні інтереси, що сприятиме вибору найбільш ефективної моделі.

Отже, створення спеціального державного органу, який займається питаннями організаційного забезпечення нормального функціонування публічної служби, є важливим завданням держави. В дійсності цю функцію держави виконують абсолютно різні державні установи в залежності від форми держави, форми влади та історичного моменту. Суб'єкти управління публічною службою в Україні – це державні органи, їх структурні підрозділи та посадові особи, уповноважені управляти системою публічної служби, до компетенції яких належать: планування, забезпечення, реалізація, контроль виконання відповідних функцій і завдань, а також розвиток даного інституту. В широкому розумінні до суб'єктів управління публічною службою можна віднести всі державні органи (виконавчої, законодавчої та судової гілок влади), у практичній діяльності яких знаходять відображення аспекти управлінської діяльності.

## **2.2. Правовий статус публічних службовців**

Для того, щоб визначити особливості правового статусу виконавця як учасника господарського процесу, перш за все потрібно з'ясувати зміст поняття «правовий статус» в цілому, як розглядає його теорія права.

Поняття «правовий статус» (лат. status – становище) в юридичній енциклопедії визначено, як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. В Україні правовий статус визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві... [95] Як зауважує А. В. Панчишин, правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної

поведінки, що встановлює ступінь взаємодії держави, суспільства і особи, а й забезпечує нормальну життєдіяльність соціального середовища [58, с. 95].

Взагалі в юридичній літературі існує дискусія стосовно використання термінів «правовий статус», «правове положення», «правове становище». Поряд з визнанням тотожності термінів «правове положення» та «правове становище», все ж таки термін «правовий статус» має самостійний зміст. Слід зауважити, що поняття «правовий статус» є більш вузьким та включає лише права, обов'язки та відповідальність. Як зазначає Т. В. Степанова, правове положення (становище) є більш широким, об'ємним поняттям та включає також правосуб'єктність, місце в системі, принципи, гарантії реалізації і захисту прав [81, с. 37].

В процесуальній сфері може бути трансформовано лише термін «правовий статус» – в «процесуальний статус», що включає права, обов'язки та відповідальність особи в процесі. Тобто, правовий статус відносно процесуального статусу виступає як загальне та спеціальне.

Вступаючи в конкретні правовідносини, обираючи конкретні види діяльності, особи наділяються певним правовим статусом (правами, обов'язками та відповідальністю), а при вступі в процес залежно від того, яким учасником процесу стає вказана особа – відповідним процесуальним статусом. Тобто, правове положення наявне в особи в будь-який момент часу, а процесуальне положення, правовий або процесуальний статус – при вступі в правовідносини (матеріальні або процесуальні) [81, с. 38].

Якщо звернутись до теорії адміністративного права, то не дивлячись на різноманітність думок вчених-адміністративістів на юридичну природу статусу, відслідковуються загальні ознаки: по-перше, сукупність прав і обов'язків фізичних або юридичних осіб; по-друге, їх правосуб'єктність; по-третє, вони мають бути закріплені адміністративно-правовими нормами; по-четверте, для потреб того чи іншого напрямку адміністративно-правового дослідження використовуються інші спеціальні складові статусу: юридична

відповідальність, завдання та функції, межі в системі суспільного розподілу праці тощо [70, с. 532].

Вважаємо, що вищезазначені ознаки адміністративно-правового статусу можуть бути абсолютно прийнятними і до ознак, які характеризують правовий статус публічних службовців. При цьому перших три ознаки: 1) сукупність прав та обов'язків; 2) їх правосуб'єктність; 3) які встановлені правовими нормами, є обов'язковими ознаками будь-якого правового статусу. Інші ознаки (юридична відповідальність, завдання та функції, межі в системі суспільного розподілу праці та ін.) носять факультативний характер та можуть застосуватись для характеристики статусу тих чи інших спеціальних правовідносин.

Виокремлюючи права, свободи й обов'язки як елементи правового статусу особистості, С. О. Комаров водночас зазначає, що правовий статус особистості в державі характеризується такими основними рисами: а) права, свободи й обов'язки, що утворюють правовий статус, є рівними, кожна особа (у межах свого статусу) має право на рівний захист з боку закону незалежно від будь-яких обставин, юридичну можливість використання наданих їй прав; б) права, свободи й обов'язки особистості, зафіксовані у правових нормах, є найвищою цінністю, а їх виконання, дотримання і захист – головним обов'язком держави; в) права, свободи й обов'язки особистості гарантовані державою; г) права, свободи й обов'язки особистості є єдиною системою, яка постійно розширює і поглиблює свій внутрішній зміст у міру цивілізації суспільних відносин; г) права, свободи й обов'язки є необхідною умовою і передумовою буття особистості, характеризуються єдністю, яка виявляється в їх соціально-економічному призначенні [92, с. 45].

Відповідно до ст. 5 Конституції України, «державним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (наразі належить і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення

відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів» [1].

Тому більш конструктивним вважаємо визначення В. Я. Малиновського, який під суб'єктом державного управління аналогічно розуміє систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [45, с. 161]. Крім того, автор наголошує на сутнісних рисах суб'єктів державного управління. Серед них:

1) владний вплив від суб'єкта до об'єкта управління, який дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління;

2) об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення;

3) кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв'язку із чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єктів управління;

4) суб'єкт є системно організованим і в цій якості має властиві ознаки будьякої соціальної системи;

5) суб'єктам управління притаманні загальні ознаки і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою [45, с. 160].

Суб'єкти управління державною службою – це державні органи, їх структурні підрозділи та посадові особи, уповноважені управляти системою державної служби, до компетенції яких належать: планування, забезпечення, реалізація, контроль виконання відповідних функцій і завдань, а також

розвиток даного інституту. Так, як уже зазначалося вище в нашій роботі, загальне управління державною службою здійснює Президент України, призначаючи та звільняючи Голову, першого заступника та заступника Національного агентства України з питань державної служби (Нацдержслужби України) відповідно до п. 9 Положення про Національне агентство України з питань державної служби. При цьому Президент призначає даних посадових осіб за поданням Прем'єр-міністра України [72, с. 139].

Відповідно до ст. 2 чинного ЗУ «Про державну службу» посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 вказаного Закону [6]. Посада публічної служби – це первинна структурна одиниця публічного органу (органу державної влади або органу місцевого самоврядування) та його апарату, визначена структурою цього органу та його штатним розписом, з установленими законодавством посадовими обов'язками у межах відповідних повноважень з метою практичного виконання функцій держави або функцій місцевого самоврядування. Чинне законодавство України закріпило поняття «посада державної служби», яке необхідно відмежовувати з поняттям «державна посада», яке використовується у законодавстві деяких зарубіжних країн (починаючи від Стародавнього Риму, до сучасних Угорщини, Болгарії, РФ, Греції), проте у законодавстві України не використовується, хоча у літературі зустрічається аналіз саме «державних посад» як об'єктів державного управління. Ці поняття не слід ототожнювати, оскільки не кожна посада у державному органі може бути посадою професійної публічної служби. Усіх професійних публічних службовців можна класифікувати на різні види у залежності від різних критеріїв, зокрема, від розподілу органів державної влади, від характеру професійної публічної служби, від обсягу посадових обов'язків, від кількості та характеру повноважень тощо [47].

Відповідно до класифікації за характером статусу, загальний правовий статус визначає юридичні властивості, якості, що є характерними для усіх

інших статусів. Галузеві правові статуси конкретизують зміст загального правового статусу щодо конкретних видів правовідносин, які складаються у суспільстві. Вони також можуть бути віднесені і до категорії спеціального статусу. Процес диференціації закінчується лише на рівні розгляду юридичних якостей окремого, конкретного індивіда. При цьому решта статусів, що були отримані в процесі конкретизації, можуть розглядатися лише як такі, що належать до категорії спеціального і які відрізняються один від одного рівнем та ступенем конкретизації. Ці статуси містять у собі з одного боку певні правові якості, які пов'язують їх із загальним та галузевими статусами, а з іншого боку – неповторні властивості, що складають його унікальну якісну та кількісну визначеність.

Т. В. Степанова вказує, що правовий і процесуальний статус включають права, обов'язки та відповідальність за невиконання обов'язків, що виникають в ході участі відповідно в матеріальних або процесуальних правовідносинах [81, с. 39]. Варто погодитись із таким твердженням.

Особливістю правового статусу публічного службовця є те, що він одночасно характеризується як сталістю і постійністю, так змінністю і динамічністю, що, у свою чергу, впливає на публічну службу.

Виходячи з особливостей публічної служби, її завдань і функцій, публічно-службових відносин, публічно-правового характеру діяльності публічного службовця, вважаємо, що правовий статус публічного службовця слід розглядати як в широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту і відповідальності, визначених нормативноправовими актами та гарантованих державою. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця становить систему обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою [92, с. 51].

З теорії права відомо, що правосуб'єктність – це передбачена нормами права здатність виступати учасником правовідносин. Це складна юридична

властивість, яка складається з правоздатності, дієздатності і деліктоздатності разом узятих. Правосуб'єктність є так би мовити об'єднувальною категорією. Якщо правовий статус – це регламентоване нормами права існуюче становище суб'єкта в певній системі, яке залежить від структури, прав, завдань і відповідальності, то конкретними правами й обов'язками суб'єкти (в нашому випадку – виконавець) наділяються лише під час вступу в процес як певного учасника. Тут мається на увазі те, що публічний службовець в силу законодавчої регламентації вже має певний правовий статус, проте, як тільки такий суб'єкт вступає у конкретний процес, то в цьому випадку він наділяється конкретною правосуб'єктністю. Правосуб'єктність публічного службовця як суб'єкта права складається, по-перше, із суб'єктивних прав та обов'язків, що засновані безпосередньо на законодавстві та притаманні такому суб'єкту в незалежності від вступу до правовідносин; та, по-друге, із передбаченої саме для даного суб'єкта можливості набувати права та обов'язки при вступі у відповідні правовідносини. Сюди ж варто ще додати як структурний елемент правосуб'єктності і деліктоздатність.

Як бачимо, правосуб'єктність має свою структуру. Її складають гарантовані законом можливості бути носієм прав та обов'язків, набувати їх, користуватися ними і виконувати їх. Найчастіше правосуб'єктність визначають через категорію «здатність», і, треба сказати, що ця категорія найбільш чітко відображає специфіку змісту правосуб'єктності. У ній знаходять вираження і особливості соціальних властивостей суб'єктів права (наприклад, їх волездатності) і міра гарантованих (закріплених) законом можливостей. Отже, структурними елементами правосуб'єктності є:

- правоздатність:
- дієздатність;
- деліктоздатність.

Складовими елементами правового статусу осіб публічної служби є вступ на публічну службу, умови та порядок її проходження, звільнення з публічної служби, соціальний статус осіб публічної служби. Регламентується цей статус

нормами різних галузей права, серед яких норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового права - галузей права, началом у яких є публічне право. Зазначеним обумовлено складність і специфічність цього інституту та поширення компетенції адміністративних судів на спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення зі служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ). Конструкція цієї норми є визначальною для формулювання предмету позову у досліджуваній категорії справ. Так, предмет позову може стосуватися рішення керівника державного органу, постановленого за результатом проведення іспиту та відбору кандидатів на посаду в публічній службі, стягнення заробітної плати (грошового утримання), притягнення до відповідальності, надання відпустки, результатів кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби, звільнення з посади, зміни формулювання підстав звільнення, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням, тощо [11].

Правилом визначення службовця публічним (не беручи до уваги позначення різними термінами) є, по-перше, публічно-правовий зв'язок такого з державою, що виникає на підставі відмінного від приватноправового трудового договору юридичного факту адміністративного за правовою природою акта [71, с. 270]. Єдиною правовою системою, в якій цей учений спір не було остаточно вирішено, зауважує О. І. Бедний, є система Великої Британії: до недавніх пір теорія розділялася тут між договірними робітниками і статутними публічними службовцями. Але і тут відповідний договір укладається на публічно-правових засадах, що значно відрізняє його від трудового договору. По-друге, публічний службовець є особою, яка вступає на службу на постійній основі – до пенсії – з трьома уточненнями. У Нідерландах статус публічних службовців дає змогу їх призначення або на тимчасовій, або на постійній основі; при цьому служба на тимчасовій основі найчастіше тотожна стажуванню, але може характеризувати також, у відносно нечисленних

випадках, те, що у Франції зветься службою позаштатних співробітників (agents non-titulaires). Крім того, припускається використання терміна «публічний службовець» лише стосовно офіційних цивільних службовців (established civil servants) у Великій Британії та Ірландії. В обох цих країнах, як і в Нідерландах, статус службовців на тимчасовій основі, або non established, які є нечисленними, відрізняється від статусу службовців, призначених на постійній основі [15, с. 18].

Оскільки державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування і є публічним службовцями, пропонуємо розглянути особливості правового статусу відповідних осіб, які регламентовані чинним законодавством України.

Так, державний службовець має право на:

- 1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;
- 2) чітке визначення посадових обов'язків;
- 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення);
- 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;
- 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених Законом;
- 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також

висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону;

12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах [6].

Схожий перелік прав посадових осіб місцевого самоврядування міститься у ст. 9 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування». Крім зазначеного закону, правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування також визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та іншими законами України. Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється

дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом [8].

Серед основних обов'язків державного службовця є наступні:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України;

5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення);

8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, та контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [6].

Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби (у разі укладення). Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень, крім випадків, визначених законодавством.

Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення [40, с. 139].

За видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або

бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Державний службовець не має права:

1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;

3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації, крім випадку, встановленим Законом.

У разі порушення наданих Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів. Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої

відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до суду [6].

Отже, правовий статус публічного службовця є багатограним та різноаспектним явищем. Правовий статус публічного службовця похідний від інституту публічної служби, оскільки акумулює в собі основні завдання, функції, принципи, форми її організації і функціонування. Категорія правовий статус публічного службовця в будь-якому разі походить від більш загальної категорії, а саме – правового статусу особи. Правовий статус публічного службовця, по-перше, зумовлений реалізацією громадянами права на державну службу; по-друге, регламентується через призму законодавства про державну службу; по-третє, виступає правовим базисом правосуб'єктності публічного службовця; по-четверте, його ядром виступає система прав, гарантій, обов'язків та відповідальності; по-п'яте, включає систему обмежень (заборон), відповідно до законодавства.

### **2.3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування**

Управлінський процес забезпечується через реалізацію його завдань і функцій незалежно від того, хто безпосередньо їх виконує – чи це органи державного управління та органи місцевого самоврядування, чи громадський сектор та бізнес. У такому сенсі публічна служба являє собою багаторівневу складну систему реалізації функцій публічного управління щодо планування, організування, мотивування та контролювання розвитку суспільства. В даному пункті нашої роботи буде розглянуто особливості служби в органах місцевого самоврядування та її відповідність основних критеріям служби саме як публічної.

Як зазначає С. Л. Кирій, «служба в органах місцевого самоврядування за характером виконуваних управлінських функцій, що було встановлено в ході характеристики ознак служби в органах місцевого самоврядування як виду публічної служби, може бути поділена на посадову, службову та депутатську

діяльність» [35, с. 11]. На думку І. В. Видріна та О. М. Кокотова, місцеве самоврядування – це процес управління низовими територіальними спільнотами жителів, який заснований на наступних принципах: розумне поєднання представницьких інститутів та інститутів безпосередньої демократії, а також представницько-професійного управління та самоздійснення людьми своїх запитів, надання усім суб'єктам місцевих спільнот широких можливостей з заяви, відстоювання та проведення у життя власних інтересів; політико-правова прив'язка органів місцевого самоврядування до корінних запитів жителів [38, с. 53]. Безперечно посадова та службова діяльність в органах місцевого самоврядування може бути віднесена до публічної служби навіть в її звуженій інтерпретації, що стосується віднесення депутатської діяльності та діяльності помічників та консультантів депутатів місцевих рад як виду публічної служби, виникають певні застереження, які нівелюються в розширеному тлумаченні публічної служби, а відповідно подальші дослідження мають бути спрямовані на обґрунтування необхідності переходу до розгляду публічної служби в широкому її сенсі.

Взагалі муніципальним службовим процедурам притаманні всі ознаки управлінських процедур, але водночас вони мають й свої особливості: 1) реалізуються в рамках інституту служби в органах місцевого самоврядування; 2) відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – посадових осіб місцевого самоврядування; 3) характеризуються багаточисельністю і різноманітністю; 4) між учасниками процедури існує внутрішньоорганізаційна підпорядкованість; 5) організаційні процедури відбуваються з певною циклічністю, тобто через певні проміжки часу вони повторюються; 6) регламентуються нормами муніципального права [56].

Муніципальні службові процедури є численними і різноманітними. Вони стосуються всіх сторін проходження служби в органах місцевого самоврядування і супроводжують всі сторони просування по даному виду публічної служби. З урахуванням особливостей, стадійності, суб'єктного складу, процесуального статусу учасників і правових наслідків установлено, що

муніципальні службові процедури слід класифікувати на: 1) організаційні муніципальні службові процедури; 2) юрисдикційні муніципальні службові процедури. Аналіз і характеристика зазначених видів процедур свідчить про те, що вони, у свою чергу, також є неоднорідними і мають свої особливості.

Структуру організаційних муніципальних службових процедур становлять: а) процедури щодо вступу на службу в органах місцевого самоврядування; б) процедури щодо оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (атестація і щорічна оцінка); в) процедури щодо просування по службі в органах місцевого самоврядування (кадровий резерв, стажування, присвоєння рангу); г) заохочувальні муніципальні службові процедури, а структуру юрисдикційних муніципальних службових процедур становлять: а) процедури щодо службового розслідування; б) процедури щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності загального та спеціального характеру тощо [56].

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [7]. Повноваження органу місцевого самоврядування визначається як нерозривна єдність їх прав та обов'язків, що закріплені в Конституції, законах України, статуті, та є необхідними для вирішення відповідних питань місцевого значення, перелік яких визначається нормативними документами. Це свого роду взаємний зв'язок держави, суспільства, територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках, що виражається в чітко закріпленій та розмежованій компетенції.

Правовий статус публічних службовців місцевого самоврядування виступає як загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу [73, с. 178], а також наявність у громадянина особливих прав, обов'язків, обмежень, пільг, можливостей застосування до нього додаткових заходів відповідальності. Слід також відмітити, що якщо для наявності у певної особи загального статусу громадянина необхідною є лише наявність між особою та державою політико-правового звязку громадянства, то для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування необхідною є наявність складного (комплексного) юридичного факту, тобто одразу декількох умов, при цьому юридичний склад цих умов є різним для різних категорій посадових осіб. Крім того, набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означає прийняття (вступ) громадянина України на службу в органи місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб виступає як найбільш загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявність у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо [84, с. 105].

Правовий статус службових осіб органів місцевого самоврядування різниться, оскільки їх повноваження мають різну природу, що проявляється у різному характері управлінських функцій і реалізується як різні категорії посад публічної служби місцевого самоврядування:

– посадові особи місцевого самоврядування, які за характером своєї діяльності здійснюють загальні керівні функції щодо органу місцевого самоврядування як цілісного елемента системи публічного управління в державі, є керівниками органів місцевого самоврядування від голів обласних, Київської та Севастопольської міських рад до сільських голів;

– службові особи місцевого самоврядування – це публічні службовці місцевого самоврядування, які за характером виконуваних функцій здійснюють керівництво у певних секторах суспільних відносин на відповідній території чи

є керівниками та спеціалістами структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, які не наділені правом самостійного прийняття рішення;

– депутати місцевих рад [35, с. 10].

Відповідно до ст. 3 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;

- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [8].

Варто відмітити, що у нормативних актах відсутні чіткі критерії щодо розмежування понять «посадова особа» та «службова особа». Законодавець часто використовує узагальнені поняття «службовці», «співробітники», «працівники». Звичайно, з метою розв'язання суперечностей та неузгодженостей щодо цього у сучасній науці проводились дослідження змісту понять «посадова» та «службова» особи з метою встановлення критеріїв їх розмежування, проте законодавчо дане питання залишилось неузгодженим і до сьогодні.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів

відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог ст. 11 ЗУ «Про засади державної мовної політики» [8].

Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є:

- додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав та свобод людини і громадянина;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
- шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [8].

Посадова особа місцевого самоврядування має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

- на соціальний і правовий захист;

- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

- у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку [8].

Кожна держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами і органами самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватись органами самоврядування. Повноваження між первинним і вторинним рівнями

самоврядування повинні розмежовуватися. При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення [43, с. 73].

Під делегуванням окремих державних повноважень, в свою чергу, розуміється разове на визначений або невизначений строк надання окремих державних повноважень для реалізації їх органами місцевого самоврядування. Зокрема, ч. 3 ст. 143 Конституції України передбачає, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, а відповідно до ч. 6 ст. 118 Конституції місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами [1].

Конституція застосовує термін «делегування» лише стосовно повноважень, які надаються органами місцевого самоврядування (обласними і районними радами) відповідним державним адміністраціям (ст. 119 Конституції). В ст. 143 Основного Закону йдеться про надання законом окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Крім того, в цій статті делегованими визнаються не лише повноваження органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування, але і навпаки. Так, виходячи зі змісту ст. 143 Конституції України, можна зрозуміти, що у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з вирішенням питань місцевого значення [1].

Можна виділити основні принципи, відповідно до яких здійснюється делегування повноважень. Серед них:

- 1) принцип законності. Органи державної влади вправі наділяти органи місцевого самоврядування тільки державними повноваженнями, що належать цим органам. Так само органи місцевого самоврядування можуть передати

місцевим державним адміністраціям тільки належні їм, відповідно до закону, повноваження;

2) соціально-економічна обґрунтованість делегування. Відповідне наділення здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому обов'язково повинна враховуватись можливість та реальна здатність їх здійснення органами місцевого самоврядування;

3) принцип додатковості. Відповідно до нього делеговані повноваження не повинні створювати перешкоди для вирішення органами, яким вони делеговані, або питань місцевого значення, або виключної компетенції та погіршувати соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці;

4) принцип матеріально-фінансової забезпеченості делегованих повноважень. Відповідно до нього наділення органів місцевого самоврядування проводиться з обов'язковою передачею матеріальних та фінансових ресурсів, що необхідні для їх здійснення. Крім того, органи державної влади гарантують органам місцевого самоврядування матеріально-фінансову забезпеченість делегованих повноважень;

5) принцип врахування інтересів держави та адміністративно-територіальної одиниці, а також принцип врахування інтересів населення, що проживає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це неодмінна умова при наділенні та виконанні делегованих повноважень, оскільки такі інтереси не повинні суперечити один одному. У випадку суперечностей таких законодавство України не містить ефективного механізму врахування їх першочерговості, а також способу врегулювання відповідних спорів. Тож у випадку делегування повноважень спільність інтересів повинна бути врахована на всі 100 відсотків;

6) принцип гласності. Він передбачає обов'язковість інформування населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці про обсяг делегованих повноважень та їх фінансової забезпеченості [28, с. 57];

7) принцип підконтрольності здійснення переданих повноважень. Відповідно до нього органи державної влади, що наділили державними повноваженнями органи місцевого самоврядування, здійснюють контроль за законністю їх дій та актів, що їх прийняли під час такого виконання. Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації, у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи [43, с. 74].

Хоча служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на професійній основі, проте професійність служби в органах місцевого самоврядування носить лиш декларативний характер, оскільки для зайняття посад в органах місцевого самоврядування, особливо які стосуються виборних категорій у відповідних виконавчих органах рад, не висуваються вимоги щодо професійної компетентності таких кандидатів. Тому на виборні посади та посади, які вибираються або затверджуються відповідними радами в законодавстві не визначено їх професійно-компетентнісний рівень та навіть не визначається їх освітньо-кваліфікаційний рівень, оскільки б це суперечило Конституції України та ст. 5 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», що стосується права на службу в органах місцевого самоврядування. Законодавець має надію на те, що виборець зробить правильний вибір і в органи місцевого самоврядування буде обрано найбільш достойних кандидатів, з відповідним професійно-кваліфікаційним рівнем, але в такому випадку в дію вступає інший не менш важливий чинник – законодавство щодо організації та проведення виборчого процесу, а як показує практика, в Україні під кожен новий виборчий процес створюється нове законодавство про вибори, що відповідно створює можливість піддати сумніву реальну професійність виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Лише посадові особи місцевого самоврядування, які призначаються головами відповідних рад на конкурсних засадах чи інших передбачених законодавством процедур, крім виборів, застосовуються вимоги щодо професійної

компетентності осіб, які претендують на зайняття відповідних посад [35, с. 7]. Тобто в цілому виникають сумніви щодо професійного характеру публічної служби в органах місцевого самоврядування, особливо коли це стосується посад старости, депутатів та голів відповідних рад місцевого рівня.

Тісна співпраця місцевих органів влади і самоврядування здебільшого приносить позитивний результат, унаслідок чого органи державної влади забезпечують необхідні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні органи здійснюють чимало функцій державного спрямування. Але в процесі співпраці місцевих державних та самоврядних органів влади можуть виникати проблеми. Однією з особливостей є те, що, згідно з Конституцією, районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів. Свої функції відповідні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Це призводить до виникнення однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Проблема взаємовідносин між місцевими органами влади залежить від багатьох чинників, однак найсуттєвіший вплив на їх зміст і форму чинять конституційно-правові засади місцевої влади, спільність територіальної основи та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний тип держави, а також встановлена система місцевого управління [44, с. 298].

Якщо розглядати законодавство України, яке стосується взаємовідносин місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то можна зробити висновок про його недосконалість. Не важко помітити, що повноваження, які збігаються, через різне розуміння меж їх здійснення призводять до виникнення конфліктів між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак доцільно зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не усуне компетенційних суперечок між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

Отже, публічна служба в органах місцевого самоврядування за характером виконуваних управлінських функцій, може бути поділена на посадову, службову та депутатську діяльність. Служба в органах місцевого самоврядування – це процес функціонування спеціально створеного інституту – органів місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – особа, що займає посаду в органі місцевого самоврядування. Тип відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування, їх статус визначається, насамперед, Конституцією України та чинними законами. Згідно із Конституцією України, на місцевому рівні діють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад.

#### **2.4. Відповідальність публічних службовців та підстави для припинення публічної служби**

Під відповідальністю публічного службовця можна розуміти його здатність усвідомлювати і виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері [23, с. 312]. Базовою формою відповідальності публічних службовців є соціальна відповідальність, проте в навчальній та науковій літературі такий підхід майже не зустрічається.

Категорія соціальної відповідальності публічного службовця може бути проаналізована за сукупністю структурних компонентів (рис. 2.2):

1) суб'єкт соціальної відповідальності – безпосередньо посадова особа (колектив осіб);

2) об'єкт соціальної відповідальності – дія або бездіяльність посадової особи (осіб);

3) інстанція, яка здійснює оцінку, регулювання, контроль за діяльністю суб'єкта соціальної відповідальності – суспільство.



Рис. 2.2. Структурні компоненти соціальної відповідальності публічного службовця

Соціальна відповідальність публічних службовців може бути представлена як на особистому, так і на суспільному (колективному) рівні. Соціальна відповідальність публічного службовця являє свого роду взаємозв'язок між посадовою особою та суспільством, який знаходить своє відображення в добровільній реалізації соціальних норм, що тягне за собою схвалення та заохочення, коли ж діяльність суб'єкта не відповідає приписам цих норм – обов'язок перетерпіти несприятливі наслідки [77, с. 146].

Проте найпоширенішою сьогодні є саме юридична відповідальність публічних службовців. Але, на думку В. Л. Федоренка, юридична відповідальність є видом соціальної відповідальності, зміст якої полягає в застосуванні до деліктоздатних правопорушників встановлених чинним законодавством санкцій, настання яких забезпечується та гарантується державою та суспільством [88, с. 75]. Юридична відповідальність є видом суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються на основі норм права, які встановлюють юридичну відповідальність між деліктоздатними суб'єктами і народом та державою, перед якими правопорушник несе

юридичну відповідальність. Міра юридичної відповідальності визначається санкцією або санкціями, які застосовуються державою до правопорушника та мають для нього чітко унормовані негативні наслідки (позбавлення волі, виправні роботи, штраф, відшкодування завданої шкоди тощо) і визначають негативне ставлення суспільства та держави до делікту та суб'єкта, який його здійснив.

До загальних ознак юридичної відповідальності слід віднести те, що цей вид соціальної відповідальності: виникає на підставі норм права; має позитивне (нроективне) і негативне (реіроснективне) значення; є наслідком і результатом правового делікту; має чітко унормовану в чинному законодавстві систему правопорушень (деліктів) і санкцій за їх здійснення; отримує комплексне правове регулювання в різних галузях чинного законодавства [77, с. 146].

Як слушно зазначає О. Петришин, особливості інституту юридичної відповідальності публічних службовців – це 1) більш широке коло підстав відповідальності; 2) наявність таких підстав, які мають місце тільки у разі притягнення до відповідальності публічних службовців; 3) підвищений рівень відповідальності визначеної категорії осіб порівняно з тими її видами, які поширюються також на громадян; 4) наявність складів протиправних діянь, які безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями [20, с. 65].

Характерною ознакою юридичної відповідальності публічних службовців є наявність специфічних підстав настання відповідальності та система застосування юридичної відповідальності. Це підтверджується сукупністю факторів:

- по-перше, норми права, які закріплюють юридичну відповідальність, містяться у різних галузях права, зокрема у кримінальному, адміністративному, трудовому, цивільному праві;
- по-друге, зазначений інститут характеризується єдиним предметом правового регулювання.

Основною метою юридичної відповідальності публічних службовців є не покарання винного і відновлення порушеного права, а спонукання кожного службовця до правомірної поведінки і, в кінцевому результаті, сприяння формуванню правової культури державних службовців та всього суспільства. Головну роль у цьому відіграє «вироблення» у державного службовця усвідомленої потреби у правомірному виконанні покладених на нього посадових обов'язків, що базується на усвідомленні свого громадянського обов'язку та внутрішньому спонуканні [46, с. 259].

Чинне законодавство встановлює такі основні види юридичної відповідальності: конституційна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна та цивільна.

Вважається, що новим видом юридичної відповідальності є конституційно-правова відповідальність. Вона передбачає заохочення державою та суспільством позитивного діяння чи поведінки суб'єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект) або негативну реакцію держави на конституційний делікт (правопорушення), що реалізується в порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Розглянемо особливості кожного виду відповідальності публічних службовців.

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинення ними адміністративного правопорушення (делікту). Метою адміністративної відповідальності є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття в суспільстві, а також запобігання нових адміністративних деліктів як самим порушником, так і іншими особами. При цьому публічні службовці несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил, забезпечення виконання яких є їх службовим обов'язком. Адміністративна відповідальність і система

адміністративних правопорушень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та іншими актами чинного законодавства. КУпАП встановлює, що адміністративна відповідальність застосовується виключно на підставі та в порядку, передбачених чинним законодавством [5].

Одним із різновидів юридичної відповідальності публічних службовців є дисциплінарна відповідальність. Дисциплінарна відповідальність настає в результаті вжиття заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за порушення правил державної служби, що не підпадають під дію карної відповідальності. Видами дисциплінарних стягнень є: зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення [77, с. 147]. Дисциплінарна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності. Вона полягає в обов'язку особи, що вчинила порушення дисципліни, звітувати за свої протиправні винні дії та понести дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством. Як і будь-яка інша юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність має примусовий характер. Тобто стосовно особи, яка вчинила дисциплінарний проступок, можуть бути застосовані заходи примусового впливу, примусова санкція, що матиме для цієї особи певні негативні наслідки.

Кримінальна відповідальність як різновид юридичної відповідальності передбачена за зловживання та перевищення посадових повноважень; відмову в наданні інформації; присвоєння повноважень посадової особи; незаконну участь у підприємницькій діяльності; одержання та давання хабара; службову фальсифікацію та недбалість. Міру кримінального покарання призначає суд. На думку В. Баштанника, кримінальна відповідальність державного службовця – особливий правовий інститут юридичної відповідальності публічного службовця, у межах якого дається офіційна оцінка поведінки державного службовця (дії або бездіяльності) як злочинної, протиправної дії [77, с. 148]. Кримінальна відповідальність – це вид державного примусу, державного осуду, а також передбачені Кримінальним кодексом України (далі – КК України)

обмеження особистого, майнового або іншого характеру, що визначаються обвинувальним вироком суду і покладаються на винного спеціальними органами держави. Кримінальна відповідальність публічних службовців базується на вимогах неухильного дотримання конституційного принципу законності, визначеного у ст. 19 Конституції України. Предметом кримінальної відповідальності є злочини, вчинені службовими (посадовими) особами в процесі державно-управлінської діяльності.

Матеріальна відповідальність-різновид юридичної відповідальності, яка настає у випадку порушення норм законодавства про державну службу та неефективного виконання посадових обов'язків, що завдало матеріальних збитків державній організації. Матеріальна відповідальність виконує відновну функцію та передбачає відшкодування збитків. Винні особи притягуються судом за позовом органу державної влади до службовця. Умови накладення матеріальної відповідальності передбачені законодавством, це є: а) пряма дійсна шкода; б) протиправна поведінка працівника; в) причинний зв'язок між протиправними діями чи бездіяльністю та виниклою шкодою; г) провина працівника в заподіянній шкоді.

Підставою для матеріальної відповідальності є скоєне правопорушення, яке породжує відповідні правовідносини й відповідну відповідальність особи, яка вчинила правопорушення та завдала збитки. Збитками є: втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода).

Відповідальність за шкоду, завдану публічним службовцем, державний орган несе в разі, коли такі дії мають службовий характер. У разі, коли шкода заподіяна службовою особою в робочий час під час виконання службових обов'язків, вона відшкодовується не органом, а безпосередньо винною посадовою особою [23, с. 68].

Цивільно-правова відповідальність – ще один вид юридичної відповідальності публічних службовців. Цивільно-правова відповідальність – це установлена законом негативна реакція держави на цивільне правопорушення, що виявляється в позбавленні особи певних цивільних прав чи накладенні на неї обов'язків майнового характеру. Невиконання обов'язків має місце у випадку, коли боржник або зовсім не виконує дію, або виконує її неналежним чином (із запізненням, частково чи неякісно). Види й умови цивільно-правової відповідальності передбачені Цивільним кодексом України (далі – ЦК України). За цивільним законодавством цивільно-правова відповідальність поділяється на такі види: договірна; позадоговірна; часткова; солідарна; основна; субсидіарна [77, с. 149].

Так, розглянемо особливості відповідальності публічних службовців в органах місцевого самоврядування.

Відповідальність в органах місцевого самоврядування реалізується переважно у юридичній чи політичній формі. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 74 зазначає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідальні перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами [7]. Відповідно політична відповідальність службових осіб органів місцевого самоврядування реалізується як відповідальність перед територіальною громадою у формі періодичного інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, виконання місцевого бюджету, інших питань місцевого значення або через застосування механізму відкликання посадових осіб та депутатів місцевих рад. Посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад можуть бути відкликані з посади, що тягне за собою дострокове припинення виконуваних повноважень.

Підставами припинення повноважень як застосування механізму відповідальності в законодавстві визначено: порушення службовою особою місцевого самоврядування Конституції, законів України, прав і свобод громадян, що встановлено у судовому порядку, відкликання з посади за

народною ініціативою, а також місцева рада складає власні повноваження, якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у передбачені законодавством строки, за рішенням місцевого референдуму.

Юридична відповідальність реалізується як відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування у формі цивільної, адміністративної та кримінальної перед державою, фізичними та юридичними особами. Відповідальність органів та посадових осіб перед державою настає при порушенні Конституції та законів України, а також з питань здійснення ними делегованих органами виконавчої влади повноважень. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами реалізується у результаті заподіяння ними шкоди і має бути відшкодована з відповідного місцевого бюджету або за рахунок власних коштів посадової особи, яка здійснила правопорушення. Цивільна відповідальність настає в тому випадку, коли посадові особи як публічні службовці виконують службові функції та допускають відповідно цивільно-правові правопорушення [35, с. 8].

ЦК України передбачає, як один зі способів реалізації відповідальності, відшкодування шкоди завданої неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

КК України стосовно злочинів у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг передбачає наступні види злочинів: зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення, декларування недостовірної інформації, службова недбалість, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, незаконне збагачення, підкуп службової особи, пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі, зловживання впливом, провокація підкупу, відповідальність за які передбачається від накладання штрафу до позбавлення волі, з заборонаю займати певні посади. Кримінальна відповідальність службових осіб місцевого самоврядування також встановлена

щодо діянь передбачених ЗУ «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700.

Крім вищезазначених видів відповідальності місцевому самоврядуванню притаманний особливий вид відповідальності – колективна відповідальність, що настає як результат прийняття рішень на сесіях місцевих рад. Колективна відповідальність реалізується у формі моральної відповідальності кожного депутата місцевої ради перед виборцем чи як індивідуальна відповідальність депутата місцевої ради, що може бути реалізована як політична – у формі відкликання депутата місцевої ради чи юридична – як кримінальна відповідальність [35, с. 9].

Оскільки державна служба як різновид публічної служби є публічно-правовою сферою, поняття «припинення державної служби» набуває певних особливостей і, перш за все, необхідності чіткої законодавчої регламентації як підстав припинення, так і процедури його здійснення. На відміну від припинення трудового договору, при припиненні державної служби сторонни мають чітко дотримуватися законодавчих приписів і не вправі здійснювати його за взаємною домовленістю без відповідного правового визначення. В публічній службі у цілому, та її інститутах, зокрема, активно використовуються такі правові механізми і методи, як: приписи, вказівки, контроль, нагляд, управління, владне одностороннє волевиявлення, підлеглість, вірність обов'язку, застосування методів примусу тощо. Натомість, такі способи і методи, як погодження, координація, домовленість, рівноправність сторін та інші, які є характерними для приватних галузей права і, насамперед, для трудового права, у сфері державної служби або не використовуються зовсім, або ж їх обсяг є надзвичайно мізерним, що не впливає на сутність державної служби у цілому і припинення державної служби, зокрема [87, с. 8].

Для правовідносин, пов'язаних з припиненням публічної служби, характерним є те, що: 1) для них застосовується виключно метод нормативного регулювання (застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів), а не метод договірної регулювання; 2) службовець, вирішуючи питання про

припинення публічної служби, водночас вирішує питання щодо припинення виконання ним завдань і функцій держави; 3) їх обумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є: суб'єкт призначення – державний орган або його апарат (посадова особа), з одного боку, і державний службовець – з іншого; 4) вони можуть виникати за ініціативи: а) суб'єкта призначення; б) публічного службовця; в) іншого державного органу, до кола повноважень якого віднесено питання припинення публічної служби; г) за інших обставин, визначених чинним законодавством.

Чинне законодавство передбачає значну кількість підстав припинення державної служби, які регламентуються ЗУ «Про державну службу», КЗпП України та іншими спеціальними законами. Ці підстави класифіковано на такі види: а) втрата права на державну службу або його обмеження; б) ініціатива державного службовця; в) ініціатива суб'єкта призначення; г) об'єктивні обставини; д) інші підстави (незгода державного службовця на проходження державної служби у разі зміни її істотних умов; відставка).

Зазначимо та проаналізуємо підстави для припинення державної служби. Державна служба припиняється:

1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження (ст. 84 ЗУ «Про державну службу»). В свою чергу підставами для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є: припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за

вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; набрання законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 Закону;

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (ст. 85 Закону). У разі призначення на посаду державної служби на певний строк державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку. У разі призначення на посаду державної служби з укладанням контракту про проходження державної служби державний службовець звільняється з посади в останній день строку дії контракту. Державний службовець, призначений на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби, звільняється з посади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця. У такому разі тимчасово відсутній державний службовець зобов'язаний письмово повідомити керівника державної служби не пізніше як за 14 календарних днів про свій вихід на службу;

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ст. 86). Державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення. Державний службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого строку в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом. Суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строк,

визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю;

4) за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 87, 87-1 Закону). Підставами для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення є: скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; ліквідація державного органу; встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення.

5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст. 88 Закону). Підставами для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є: поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; смерть державного службовця;

6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (ст. 43 Закону);

7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

8) у разі застосування заборони, передбаченої ЗУ «Про очищення влади»;

9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) (ст. 88-1 Закону). Контрактом про проходження державної служби можуть бути встановлені додаткові, крім передбачених Законом, підстави припинення державної служби [6]. Припинення державної служби, як структурний елемент міжгалузевого правового інституту публічної служби, характеризується наявністю норм адміністративного і трудового права. Таке припинення здійснюється виключно на підставі Закону і такий підхід є єдино вірним, оскільки він повністю відповідає сутності та правовій природі державної служби та міжнародним правовим стандартам.

Отже, найбільш важливими ознаками публічної служби є передбачені в законодавстві можливість застосування механізмів відповідальності та правовий статус публічних службовців. Юридична відповідальність публічного службовця як складова його правового статусу, має подвійну природу. З одного боку, вона виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів тих фізичних і юридичних осіб у державі, які можуть постраждати від неправомірних дій зазначеної категорії суб'єктів. А з іншого боку, юридична відповідальність публічного службовця є засобом впливу на його неправомірну поведінку. Юридична відповідальність є багатоманітною. Чинне законодавство, спираючись на предмет правового регулювання деліктних правовідносин, встановлює такі основні види юридичної відповідальності публічного службовця як: конституційна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна та цивільна. Відносно новим видом юридичної відповідальності вважається конституційно-правова відповідальність.

Однією із суттєвих особливостей припинення публічної служби є те, що воно не пов'язано з розірванням трудового договору, адже такий договір при вступі на публічну службу не укладається. У цьому разі мова йде про розірвання державно-службових відносин між суб'єктом призначення і державним службовцем за підставами і за процедурою, яких визначено законом.

## РОЗДІЛ 3

### ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Вирішення проблем діяльності інституту публічної служби в Україні з врахуванням зарубіжного досвіду

За роки незалежності в Україні в основному вже сформовано інститут публічної служби, яка включає службову діяльність фізичних осіб на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу службову діяльність у державних органах, органах місцевого самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права [82, с. 10]. Для України важливим є дослідження правових засад державної служби за кордоном. На думку науковців, досвід правового регулювання державної служби, формування чиновництва як особливої групи людей, функціонування інших інститутів державної служби дають підстави вести мову про завершеність правового регулювання державної служби в західних країнах, чого не можна сказати відносно вітчизняної державної служби, оскільки сучасне чинне законодавство щодо державної служби в Україні суттєво поступається західному, хоча за останні роки й було внесено значну кількість змін.

Для розуміння особливостей інституту публічної служби корисним є звернення до досвіду європейських країн, а саме на думку Н. Мельтюхова [48, с. 14], яка посилається на досвід Франції, де існує три публічні служби:

1. Державна служба (51%) – аналог в Україні: центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, в тому числі освітні заклади.
2. Територіальна служба (30%) – аналогом в Україні слугують місцеві державні адміністрації та комунальні заклади.

3. Служба охорони здоров'я (19%) – аналогом в Україні виступає сфера охорони здоров'я.

Модель організації публічної служби – це систематизована множина умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості [52]. Відповідно до досліджень реформування та розвитку публічної служби, вдосконалення процесу її проходження у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними, перш за все, континентальною та англосаксонською моделями. Зазначимо особливості відповідних моделей організації публічної служби.

Англосаксонській моделі притаманні наступні ознаки:

1) відсутність конституційного статусу місцевих органів влади. Це пов'язано з особливостями англосаксонської системи права, відповідно до якої місцева влада наділяються повноваженнями за допомогою спеціальних нормативних правових актів, що видаються парламентом;

2) пряме підпорядкування нижчестоящих органів місцевого самоврядування вищестоящим відсутня. Кожна місцева громада живе за власними звичаями і правилами, але відповідно до загальнодержавних нормативними правовими законами;

3) визначальна роль в управлінні місцевими справами належить не стільки органу місцевого самоврядування в цілому, скільки сформованим депутатами цього органу профільними комітетами і комісіями;

4) робота органів місцевого самоврядування контролюється не територіальними підрозділами держави, а непрямым шляхом, через судову або податкову систему;

5) населення може обирати не лише представницькі органи місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб відповідно до місцевих традицій (так, у США місцеві жителі обирають свого шерифа, муніципального скарбника і деяких інших функціонерів);

б) у взаєминах центральних і місцевих органів влади, недотримання або порушення законодавства місцевими органами та посадовими особами карається за результатами судового розгляду вельми жорстко [52].

Англосаксонська модель складалась у Великобританії. Вона діє також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та Ірландії [18]. Англосаксонській моделі відповідає система державної служби за контрактом (договором), згідно з яким працівники наймаються на конкретні посади відповідно до їх освітнього рівня й професійних навичок. Проте при такій системі відсутні гарантії щодо просування по службі.

На відміну від англосаксонської моделі, континентальна модель управління передбачає участь місцевих органів у формуванні загальнодержавної влади. Так, муніципалітети Франції беруть участь у виборах загальнонаціонального Сенату, оскільки їх делегати представляють велику частину колегій, сформованих за принципом вибірників. Континентальна система місцевого самоврядування забезпечує необхідну для держави централізацію, особливо в умовах незрілості у населення політичної і правової культури. У країнах континентальної правової системи, а саме Франція, Японія, Австрія, види публічних служб вважаються підрозділами єдиної національної публічної служби, які діють на підставі загального правового статусу. У цих країнах склалося загальне поняття публічної служби, що об'єднує загальні принципи організації і функціонування публічної служби та правового становища всіх публічних службовців [52]. Континентальній моделі відповідає система кар'єрної державної служби, що передбачає вступ осіб на державну службу на весь період своєї професійної кар'єри, у рамках якої вони поступово просуваються по службі [53, с. 57].

Законодавство про кожний вид публічної служби конкретизує загальні принципи і правила, підкреслює специфіку діяльності службовців у тій чи іншій сфері.

Можна визначити певні спільні тенденції реформування публічного управління у розвинених країнах, а саме:

- скорочення масштабів публічного сектору і кількості працівників органів влади;
- впровадження ринкових принципів, таких як принципи економічності, конкурентоспроможності, ефективності в діяльності публічних організацій;
- перебудова механізмів прийняття управлінських рішень і проведення державної політики шляхом підвищення гнучкості публічних організацій, розвитку їх адаптивної здатності швидко і адекватно реагувати на зміни у зовнішньому середовищі;
- удосконалення механізмів громадської підзвітності та контролю над діяльністю державних структур, публічних організацій та їх працівників;
- зміна відносин між працівниками органів влади і громадянами, покращення взаємодії між ними;
- децентралізація та деконцентрація управлінських структур і функцій публічного сектора;
- удосконалення критеріїв оцінки діяльності публічних організацій і їх працівників, її спрямованість у бік результативності дій [22, с. 80].

Особлива увага при реформуванні публічного управління в усіх розвинених країнах приділяється таким поняттям, як соціальна результативність і соціально справедливність. Соціальна результативність відображає, в першу чергу, конкретні результати діяльності органів публічної влади в соціальній сфері, вона фіксується за допомогою системи критеріїв, що характеризують успішність різних видів діяльності. Соціальна ефективність фіксує, насамперед, досягнення соціального ефекту, який проявляється у збільшенні рівня довіри, поваги, солідарності, партнерства між владою та суспільством. А соціальна справедливність виступає своєрідним суспільно-державним механізмом, що переводить вектори соціально-економічного розвитку зі стану економічної кризи і спаду на шлях економічного зростання і процвітання і навпаки.

Певні проблеми функціонування державної служби в Україні призводить до недостатньої якості надання державних послуг, незахищеності державної

служби від політичного впливу, низької ефективності управління персоналом та недостатньої інституційної спроможності державної служби та органів державної влади загалом. Серед основних проблем державної служби, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби, слід виокремити:

- відсутність єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців;
- недосконалість системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання [9];
- недостатній професіоналізм державної служби;
- відсутність чітко визначеної сфери компетенції державної служби, що створює плутанину та правову невизначеність;
- недосконала схема посадових окладів, що створює внутрішню несправедливість і допускає довільність у визначенні посадових окладів окремих працівників;
- неточне визначення прав і обов'язків державних службовців;
- слабка дисциплінарна відповідальність;
- недосконала система підготовки та управління кадрами [17, с. 7].

Негативний вплив на ефективність державної служби має надмірна плинність кадрів, яка заважає стати державній службі насправді професійною. Окрім того, практично не спрацьовує в органах влади механізм відбору на зайняття посад державних службовців чи просування по службі із кадрового резерву [53, с. 60].

Зазначимо концептуальні положення, які варто покласти в основу нової моделі публічної служби в Україні. Так, основними серед них є:

- 1) публічна служба будується навколо тактичних і стратегічних потреб та інтересів людей, територіальних громад, суспільства загалом;
- 2) формування системи органів публічної служби та визначення їх чисельності має відбуватися з урахуванням інтегральної здатності її суб'єктів ефективно й результативно працювати разом для досягнення конкретних

суспільних результатів, які в сукупності забезпечуватимуть постійне підвищення якості життя та безпеку народу;

3) принципи організації публічної служби в державі зрозумілі для суспільства і забезпечують її відкритість, прозорість і підзвітність народу;

4) усі публічні службовці прагнуть постійно підвищувати свою продуктивність і знижувати витрати на надання публічних послуг;

5) умови проходження публічної служби є такі, що приваблюють, утримують і стимулюють продуктивну діяльність талановитих і кваліфікованих фахівців, заохочують гендерну рівність;

6) керівники публічного сектору мають не тільки великий досвід практичної роботи, а й глибокі знання щодо публічного управління;

7) публічні службовці зацікавлені у взаємодії з громадськістю для отримання конкретних спільних результатів;

8) у державі посилюється координаційна роль публічної влади;

9) публічні структури забезпечені ресурсами, яких достатньо для досягнення визначених цілей, у тому числі достовірною інформацією, що має не вузько спрямований, а системний характер;

10) у державі високий рівень довіри громадян до публічних інституцій [91, с. 149].

Можна визначити три ключові принципи реформування публічного управління: перший – реформування повинне органічно включати в себе національну складову, утвердження загальнонаціональних цінностей і пріоритетів; другий – воно повинне представляти системну трансформацію цілої низки сфер: економічної, соціальної, політичної та ін.; третій – метою реформування має стати зростання ефективності публічно-управлінської діяльності.

Досягти цього можна через реалізацію конкретних напрямів, якими з урахуванням зарубіжного досвіду були визначені такі: забезпечення соціальної ефективності, соціальної результативності і соціальної справедливості управлінської діяльності; створення механізмів підтримки балансу інтересів

різних соціальних груп; скорочення масштабів і ресурсів публічного управління; підвищення якості публічних послуг, покращення механізму контролю над їх наданням; забезпечення стратегічної спрямованості всіх управлінських процесів; впровадження сучасних інформаційних і соціальних технологій в управлінську діяльність.

Важливим підґрунтям реформування публічного управління в Україні є модернізація кадрового потенціалу, яку слід розуміти як пошук, розробку, впровадження та використання спеціальних методів, засобів, прийомів, інструментів, технологій, що дозволяють повніше розкрити і реалізувати приховані можливості, здібності і таланти працівників органів влади. Модернізація кадрового потенціалу проявляється в процесі інтеграції різних ресурсів управлінської діяльності. У результаті, завдяки використанню нових, більш досконаліх і ефективних засобів, методів, інструментів управління, вдається домогтися більш високих результатів і вивести публічне управління на новий високий якісний рівень. Сьогодні ключовими питаннями модернізації кадрового потенціалу і всієї системи публічного управління є проблеми сприйняття інновацій з боку управлінських кадрів, їхнього ставлення до креативних підходів у діяльності, громадської активності, ініціативності, соціального партнерства. Це обумовлено тим, що головним суб'єктом управління в сучасному світі, як зазначалось, є суспільство, громада, а державний службовець виконує роль виконувача соціального замовлення, якому делеговано право діяти від імені держави, суспільства, громади [22, с. 81].

Проте, незважаючи на те, що в сучасному суспільстві інновації перетворюються на важливий чинник соціальної практики і відповідають назрілим потребам суспільного розвитку, тим не менш, вони часто залишаються психологічно і ментально не сприйнятими тими соціальними групами суспільства, які найбільшою мірою їх потребують. Чималою мірою це стосується й управлінських кадрів, у зв'язку з чим особливого значення набуває питання про здійснення цілеспрямованої політики, спрямованої на утвердження

інноваційності і творчості в різних сферах суспільного життя і, в першу чергу, у сфері публічного управління, що має забезпечити соціально-психологічну готовність управлінських кадрів сприймати інновації і запроваджувати їх в соціальну практику. А це, у свою чергу, передбачає формування нової інноваційної і соціально-орієнтованої управлінської культури.

Серед проблем державної служби в Україні, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби, можна виокремити проблеми щодо просування по службі та професійної компетентності державних службовців. Реформування державної служби в Україні має закрити спільноту чиновників у професійну, прозору та відкриту систему, орієнтовану на надання громадянам якісних управлінських послуг. Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути модернізація системи підготовки державних службовців, зокрема зміна навчальних програм, переліку спеціальностей та спеціалізацій, виходячи з нової класифікації посад та профілів професійної компетентності посад державної служби [53, с. 61].

До принципів реформування правового забезпечення моделі публічної служби варто віднести:

- принцип переорієнтації державної служби, із урахуванням безумовного пріоритету людини, на забезпечення та захист її прав і свобод;
- принцип адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС та імплементації стандартів Ради Європи та ООН, запозичення позитивного досвіду європейських демократичних держав;
- принцип еволюційного оновлення її моделі;
- принцип стимулювання реформування публічної служби через якісно нові підходи до оцінювання та атестації державних службовців [36, с. 114].

Таким чином, публічна служба у зарубіжних країнах відбувається у здійсненні влади суспільством через професійну діяльність публічних службовців. Важливим елементом в цій системі є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого

самоврядування на підставі фактичного складу, і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів. Для нашої країни слід використовувати досвід країн, які використовують англосаксонську модель, де функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції, закріпленої у законі і утвердження принципу позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, а також, характеризується відсутністю на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи [52].

Україна перебуває на шляху здійснення децентралізації державної влади як необхідної умови забезпечення демократії, ефективності реалізації державного управління та євроінтеграції. Зважаючи на те, що «...децентралізація в цілому є комплексною системою заходів щодо створення й використання певних механізмів функціонування органів місцевого самоврядування, яка передбачає перерозподіл функцій між державними та місцевими владними інститутами...» [41, с. 150], вона, також, виступає як спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий, і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. У зв'язку з цим передбачається, що час і місце прийняття рішень відповідають очікуванням громадськості, реалізація прийнятих рішень відбувається за участю суб'єкта прийняття рішень та під його відповідальність. Крім того, до переваг запровадження децентралізації належать спрощення системи прийняття рішень, скорочення часу обміну інформацією між виконавцем та суб'єктом прийняття рішень, мінімізація бюрократизму, наближеність до споживача публічних послуг. Іншою перевагою є те, що передача громадам повноважень виконавчої влади у напрямі розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів і всіх питань місцевого значення дасть змогу вивести місцеве самоврядування з-під надмірної опіки виконавчої влади.

Децентралізація та європейська інтеграція висувають нові вимоги до державних службовців. Належне впровадження децентралізованої системи державного управління передбачає наявність компетентних кадрів. На перший план висувається наявність менеджерських навичок, уміння працювати в режимі «сервісної держави». На думку С. Р. Гриневецького, відбуватиметься індивідуалізація функціональних обов'язків у сфері кадрового управління [33, с. 104]. Поява управлінської еліти нового зразка потребує формування у свідомості державних службовців певної філософії реалізації державної служби та виховання управлінських якостей, уміння працювати на результат, оперативно приймати рішення, самоменеджменту і готовості ініціювати й управляти змінами.

Процес децентралізації в Україні ускладнюється внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження. Зокрема, децентралізація передбачає наявність певного кола суб'єктів реалізації державної влади на місцях, які мають володіти відповідним рівнем кваліфікації та компетентності. Нині існує певний дефіцит якісних кадрів у сфері державної служби, незважаючи на велику кількість ВНЗ, що готують фахівців з управління [33, с. 105].

На сьогоднішній день соціальний контроль за діяльністю держави і його органів щодо належного виконання взятих на себе зобов'язань, у тому числі й в першу чергу – передбачених чинним законодавством, здійснюють інститути громадянського суспільства. Така взаємодія держави й суспільних інститутів забезпечує демократичний характер побудови і функціонування єдиного суспільного організму. На первинному рівні така взаємодія фактично відображена у зв'язці «державний службовець – громадянин». ЄС розглядає розвиток відносин між державними службовцями та громадянами як міцну основу для поліпшення процесів вироблення державної політики та якісного врядування. Залучення громадян до процесів вироблення державних рішень дає змогу органам влади знайти нові шляхи вирішення проблем, джерела ідей про

напрями політики та отримати нову інформацію і ресурси для прийняття рішень з орієнтування саме задоволення потреб саме громадян, як основного споживачів таких рішень [19].

Вказана взаємодія підтвердить можливість громадян особисто впливати на процеси прийняття рішень держаними органами, таким чином забезпечити належний рівень управління, якість демократії та можливості громадянського суспільства.

У країнах із розвинутими демократичними системами зміцнення зв'язків державної служби із громадянами дає змогу:

- підвищувати якість демократії, надаючи можливості органам влади використати додаткові джерела інформації, перспективи та потенційні рішення для того, щоб вирішувати нагальні потреби державної політики за умов підвищення складності умов, взаємної пов'язаності напрямів державної політики і в умовах обмеженого часу;

- забезпечувати потреби інформаційного суспільства, підготуватися до прискореного та ширшого спілкування із громадянами та забезпечення свідомого управління;

- інтегрувати інформацію та пропозиції, які надходять від громадян, до процесу вироблення державних рішень для виправдання очікувань громадян на те, що їх голос буде почуто, а їх думки – взято до уваги;

- реагувати на потреби щодо вищого ступеня прозорості та відповідальності органів влади – одночасно із посиленням уваги з боку суспільства та засобів масової інформації до діяльності органів влади, підвищуються та систематизуються стандарти суспільного життя;

- посилювати довіру до органів влади з боку суспільства, відвернути поступову «ерозію» довіри до головних державних інституцій [19].

Водночас треба розуміти, що така взаємодія держави та суспільства, а відтак державного службовця та громадянина не стосується лише моменту прийняття рішення, його обговорення чи контролю. Досить поширеними є проблеми саме якісного виконання прийнятих рішень, через їх незрозумілу

природу чи викривлену мету прийняття. Таким чином, відносини між державними службовцями та громадянами стосуються широкого спектра взаємодії на кожному етапі прийняття рішень, починаючи з моменту розробки до їх виконання та оцінки.

Гармонічні відносини між державними службовцями та громадянами значною мірою залежать саме від виконавської діяльності державних службовців. Громадяни оцінюючи роботу у кожному конкретному випадку – конкретного службовця формують думку про загальний апарат держави та державну службу як таку. У взаємовідносинах із громадянами орган влади представлений не анонімними структурами, але й людьми, які несуть окрім громадянської та моральної відповідальності ще й юридичну [25, с. 52].

Розвиток публічної служби відбувається як з урахуванням особливостей окремих країн, так і об'єктивних чинників суспільного розвитку. Якісні, глибинні зміни суспільних відносин приводять до докорінних змін системи державного управління у світі, висувають нові вимоги до публічних службовців і визначають, таким чином, об'єктивні тенденції розвитку публічної служби.

Серед чинників, які впливають на суспільство, слід назвати науково-технічний прогрес, а в останні роки – інформаційний розвиток технологій, зростання швидкості обміну інформацією, автоматизація та поширення віртуальної реальності. Зрушення в цих сферах є настільки глибинними та принциповими, що докорінно можуть змінювати уявлення про суспільні процеси, що поступово позначається й на державно-управлінських функціях.

Отже, при формуванні національної моделі публічної служби обґрунтованим є використання досвіду зарубіжних країн щодо успішного вирішення завдань державно-управлінського та правового характеру. Водночас специфічні риси українських суспільно-політичних, етнічних, культурних та економічних процесів пов'язані з особливостями, які не варто ігнорувати, враховуючи складність інституту публічної служби. Про це свідчить і досвід зарубіжних країн, оскільки кожна країна, незважаючи на певні схожі риси, які притаманні відповідній моделі публічної служби, враховує національні

особливості державотворення. Реформування проходження публічної служби повинна мати комплексний, публічний, соціально-правовий характер.

### **3.2. Удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування інституту публічної служби в Україні**

Національна система публічної служби зазнає усе більшого впливу європейської інтеграції, а національне адміністративне право – від CASE права Європейського Суду. Для цього правова та адміністративна системи країн-членів повинні бути адаптовані до виконання вимог щодо реалізації права ЄС.

Формування вимог державної служби в межах ЄС має двосторонній процес. У даному процесі наявний не лише вплив європейської інтеграції на прийняття відповідних змін в межах національного законодавства країн-членів ЄС. Але невід'ємною є роль самих держав і їх національного законодавства при формуванні вимог ЄС. Адже тиск європейського законодавства зумовлює відповідні зміни в національних законах держав-членів ЄС з метою його адаптації. А тому, національні органи управління намагаються нав'язати свою національну регуляторну політику на європейському рівні та «переконати» Європейську Комісію, яка має виключні повноваження у сфері подання на розгляд законодавчих пропозицій у цій галузі. При цьому помітним є більш вагомий вплив деяких країн ЄС на рішення, що схвалюються [94, с. 118].

Також слід відмітити переорієнтацію державної служби в країнах ЄС із засобу управління суспільством на засіб надання послуг суспільству. Орієнтування на громадян, чії права і свободи становлять зміст і спрямованість діяльності державного службовця, а також надання доступних і якісних адміністративних послуг наразі включено також в положення ЗУ «Про державну службу» 2015 р. Крім того, державна влада реалізується через різних працівників, ієрархія поєднується з більшою відповідальністю управлінців, вирівнюються умови праці між державним та приватним секторами.

Різні точки зору на питання щодо значення інтеграційного процесу для національного управління не дає наразі можливості чітко визначити роль та межі впливу процесу євроінтеграції. Ніхто фактично не може точно сказати, де починається і де закінчується вплив ЄС на національні системи управління. Сфера перетину національних та європейських інтересів постійно зростає. До країн-кандидатів на членство у ЄС висуваються відповідні вимоги щодо європеїзації національних систем державної служби, узгодження національного законодавства про державну службу із відповідними положеннями законодавства ЄС та прецедентного права Європейського суду з метою посилення інтеграції між країнами ЄС.

Правові основи організації й функціонування публічної служби були закладені в ЗУ «Про державну службу» та ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування, в розвиток основних положень яких було прийнято низку Указів Президента України та постанов Уряду, які визначили головні шляхи практичної реалізації цих законів. За останні роки було прийнято ще ряд важливих актів законодавства, серед яких слід назвати закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про запобігання корупції», розробку та схвалення ряду інших нормативно-правових актів, які врегульовують низку проблемних питань організації та функціонування публічної служби і визначають пріоритетні напрями її реформування й модернізації.

Лише з метою імплементації та впровадження механізмів реалізації нового ЗУ «Про державну службу» від 10.12.2015 р., який набув чинності з першого травня 2016 року і спрямований на зміщення акцентів з «управління» на «надання послуг» населенню, передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема, підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби, прийнято 41 підзаконний акт (з них 24 постанови і 1 розпорядження Кабінету Міністрів України та 16 наказів НАДС, які зареєстровано у Міністерстві юстиції) [82, с. 10].

Основними новаціями ЗУ «Про державну службу» є:

- деполітизація державної служби;
- запровадження інституту державних секретарів;
- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- чітке визначення категорій і посад;
- встановлення нової системи управління державної служби на чолі з Кабінетом Міністрів України;
- створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
- розмежування політичних і адміністративних посад;
- впровадження професійної компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці з урахуванням кращого європейського досвіду;
- надання пріоритету кар'єрній службі;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації;
- відкритий конкурсний відбір на усі посади, в тому числі і на посади вищого корпусу держслужби, на основі особистих якостей та досягнень кандидатів на посади з включенням представників громадськості до складу конкурсних комісій;
- строкове призначення на найвищі посади державних службовців;
- виключаються будь-які корупційні механізми при вступі та проходженні державної служби;
- оцінювання результатів роботи державних службовців, їх кар'єрна мотивація, підвищуються кваліфікаційні вимоги;
- посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків;
- здійснення оптимізації структури державних органів і встановлення співвідношення кількості керівних посад (категорії А і Б) до посад виконавців (категорія В) не більше ніж 1 до 3 [22, с. 47].

Впровадження таких новацій сприятиме централізації державної служби, посиленню ролі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, а також його територіальних органів з метою реалізації єдиної державної політики та контролю за дотриманням нового законодавства у сфері державної служби в Україні.

Пріоритетні напрями реформування й модернізації публічної служби викладені в низці нормативно-правових актів, зокрема, в Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ, Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. В цих документах визначені стратегічні завдання щодо: формування й реалізації ефективної державної кадрової політики; реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності.

Основні проблеми функціонування державної служби та управління людськими ресурсами на державній службі в Україні пов'язані з певною фрагментарністю та нечіткістю правового регулювання цієї сфери, відсутністю інформаційної системи, яка б дала змогу мати оперативні статистичні дані про стан управління людськими ресурсами, ефективної координації державної політики у відповідній сфері, а також недостатнім рівнем професіоналізму в сфері добору персоналу на посади державної служби, недосконалою та непрозорою структурою заробітної плати державних службовців. Існуючі конкурсні процедури відбору на посади державної служби залишаються недосконалими і не ґрунтуються на якісних стандартизованих вимогах до рівня

професійної компетентності претендентів на посади державної служби, у тому числі відсутні чіткі і прозорі процедури просування по службі. Більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та професійного навчання. Незбалансована система оплати праці призвела до нерівності у системі державного управління [10].

Державне управління в Україні також характеризується наявністю гендерних розривів. У Кабінеті Міністрів України частка жінок становить лише 20 відсотків (станом на 2018 рік). Хоча жінки загалом переважають серед державних службовців, їх представництво помітно скорочується на вищих керівних посадах. Серед державних службовців, які обіймають посади категорії «А», жінки становлять лише 16,7 відсотка (станом на 2016 рік). Серед державних секретарів міністерств, Кабінету Міністрів України, заступників Державного секретаря Кабінету Міністрів України частка жінок становить лише 8,3 відсотка (станом на 2018 рік). У цілому Україна займає 103 місце із 144 за показником співвідношення жінок та чоловіків у парламенті та на посадах міністрів згідно з Індексом гендерних розривів на 2017 рік (за даними Світового економічного форуму).

З огляду на чисельність жінок, зайнятих у сфері державного управління, повинен дотримуватися принцип забезпечення гендерної рівності, зокрема під час прийняття та виконання політичних, стратегічних, організаційних та оперативних рішень, а також зменшення вразливості та захисту працівників органів виконавчої влади, які перебувають в групі ризику. Під час оптимізації чисельності працівників фактори вразливості таких груп ризику повинні бути належним чином враховані, але не суперечити загальним цілям реформи.

В цілому ЗУ «Про державну службу» відповідає принципам державного управління та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Разом з тим за роки дії зазначеного Закону показали, що певні його положення потребують удосконалення, а його ефективна реалізація вимагає консолідованих зусиль усіх органів державної влади.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2016 р. № 905 схвалено Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ, спрямовану на оновлення та посилення кадрового потенціалу шляхом встановлення спеціальних вимог до компетенцій, процедури відбору та умов оплати праці. Практичний досвід відбору та призначення на посади фахівців з питань реформ засвідчує необхідність подальшого вдосконалення конкурсної процедури, її поширення на інші посади державної служби.

Відбір та призначення кандидатів на посади державної служби здійснюється на основі особистих якостей та досягнень з використанням конкурсних механізмів. Утворено Комісію з питань вищого корпусу державної служби, до складу якої входять представники державних органів, а також різних інститутів громадянського суспільства та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Такий склад Комісії забезпечує прозорість процедур, хоча він, як і конкурсна процедура, не є абсолютною гарантією професійного відбору претендентів на посади вищого корпусу державної служби. На посади державної служби категорій «Б» та «В» також запроваджено конкурсний механізм добору претендентів з відповідним забезпеченням прозорості роботи конкурсних комісій. Разом з тим актуальною залишається проблема вдосконалення методів конкурсного відбору, навчання та професіоналізації роботи конкурсних комісій, стандартизації вимог до рівня професійної компетентності претендентів на посади усіх категорій [10].

Основними складовими елементами реформи є:

- подальше вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження;
- розроблення та запровадження систем класифікації посад на державній службі;
- фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників;

- посилення спроможності структурних підрозділів з управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності НАДС;

- створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

- реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

- посилення інституційної спроможності НАДС та служб управління персоналом в органах виконавчої влади [10].

Необхідність підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності; створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців з питань реформ; впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; реформування системи оплати праці публічних службовців; підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби [82, с. 11].

Основні параметри майбутнього розвитку державної служби в Україні у загальному вигляді залежатимуть від конфігурації Європейського адміністративного простору, а також у зв'язку з нормами та вимогами, на основі яких буде або не буде уніфіковано публічну адміністрацію, та єдино визначеного статусу державних (або цивільних) службовців. Успіх модернізації державної служби в умовах глобалізації залежить не від інтенсивності змін або запозичень, які переносяться на традиційний ґрунт, а від структурованого

синтезу цілей, змісту, цінностей, норм та інститутів, у яких доцільна конструктивна взаємодія традиційних і сучасних, ендогенних і запозичених цінностей. Україна мусить розвивати відкриту модель державної служби, а управління суспільством має здійснюватися з максимальним використанням його політичного та управлінського потенціалів самого, значно удосконалити систему моніторингу ефективності надання послуг державними органами для громадян і бізнесу з метою підвищення їх якості та використовуючи зарубіжний [94, с. 171].

В Україні поки що відчутним є акцент більше на нормотворенні, ніж на нормозастосуванні. Потрібен акцент на створенні професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності, з правової точки зору доцільним є класифікація нормативно-правових актів України за сферою правового регулювання.

Державна служба як державна правова і соціальна система, як інститут адміністративних послуг повинна стати інтегруючим фактором, відобразивши в собі зміну суспільної парадигми, соціальної та гуманістичної спрямованості суспільних відносин, коли на перший план виходить її функція забезпечення суспільних потреб, а поняття «служба», «діяльність» поєднуються на основі компетентного та високопрофесійного виконання службових обов'язків. Розуміння державної служби повинне переміститися із засобу управління суспільством у службу державі і суспільству, не тільки від імені держави, а й від імені суспільства, коли домінантною стає місія служіння громадянському суспільству, а людина, її права та свободи є найважливішою цінністю, а самі діяльність поєднується з більшою відповідальністю управлінців всіх рівнів.

З метою гармонізації основних положень законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» інших актів законодавства, що регулюють правове становище посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців, зокрема тих, що працюють в органах прокуратури, апаратах судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро

України та інших і їх відповідності європейським принципам публічного адміністрування доцільно розробити та прийняти закон України «Про публічну службу».

Можна визначити наступні загальні напрями подальшого розвитку публічної служби України:

- чітке виділення основних короткотермінових та середньотермінових пріоритетів у процесі адаптації публічної служби України до вимог ЄС;

- досягнення достатньої прозорості та відкритості, політичної нейтральності, ефективності та результативності державного управління в Україні;

- удосконалення чіткого розмежування не лише політичних та адміністративних посад, а й відповідальності в публічній службі України;

- створення правових та інституційних умов для комплексного удосконалення професіоналізму працівників державних органів на основі визначення їхньої професійної придатності, аксіологічних основ професіоналізму;

- встановлення чітких меж інституційної відповідальності органів державної влади, підвищення спроможності основних інституцій в управлінні публічної служби та системи публічної служби до реформ;

- утвердження цінностей верховенства права, відкритості, політичної нейтральності, ефективності та результативності в публічній службі;

- зміцнення механізмів політичного, судового та адміністративного контролю у системі державного управління, враховуючи принципи єдиного адміністративного простору ЄС, вдосконалення законодавчої бази у сфері адміністративних процедур та системи надання адміністративних послуг [94, с. 177].

Реалізація зазначених напрямів подальшого розвитку публічної служби в Україні дозволить здійснити її модернізацію на засадах європейського адміністративного простору, наблизити до європейських стандартів та створити

«критичну масу» висококваліфікованих і ефективних управлінців в органах публічної влади.

Отже, з метою розвитку інституту публічної служби в незалежній Україні створено велику й розгалужену нормативно-правову базу. Публічна служба є важливим інститутом держави, а її реформа вкрай потрібна країні. Неконституційність окремих положень ЗУ «Про державну службу», зокрема заборони суміщати роботу на посаді державної служби з обов'язками депутата місцевої ради, заборони на членство у політичних партіях, потребує доопрацювання. Але на сьогодні Закон є початком переформатування державного апарату, всього сучасного державного управління в Україні, він закладає засади роботи державної служби в інтересах громадян.

Істотний перегляд завдань та функцій органів виконавчої влади, автоматизація процесів їх роботи, встановлення єдиних вимог щодо розроблення посадових інструкцій в сфері публічної служби, класифікація посад публічної служби та розроблення відповідних професійних стандартів дасть змогу якісно оновити систему державного управління та публічної служби відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отримані результати в процесі наукового дослідження проблеми формування інституту публічної служби свідчать про досягнення визначеної мети, виконання поставлених завдань та дають підстави для формулювання низки узагальнюючих висновків, а саме:

1. Незважаючи на усі доктринальні та нормативні визначення поняття «публічна служба», феноменом останнього є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи «роботи» в суспільних інтересах загалом і насамперед в інтересах громадянина, громади та народу, а саме скільки необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. Однак цей феномен не прописаний буквально ні в чинній Конституції України, ні в законодавстві про публічну службу. Під «публічною службою» варто розуміти врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

2. У науці сьогодні виділяють такі критерії, за якими служба вважається публічною: 1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які хоча й працюють в органах влади, але за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою; 2) постійність і професійний характер (на платній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень; 3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку». Ще однією ознакою публічної служби є обіймання публічної посади в органі публічної влади. Без посади фактично немає проходження публічної служби. Публічний службовець, на відміну від спеціалістів в інших галузях суспільно корисної

діяльності, обіймає посаду в апараті органу державної влади або місцевого самоврядування, в такому розумінні «посада» виступає як первинна структурна одиниця, вихідний елемент правової організації публічної служби.

При розгляді принципів публічної служби як галузі науки управління фахівці не акцентують увагу на закріпленні принципів у нормах права, проте при розгляді публічної служби як системи конкретних служб з чітко визначеною нормативною базою для забезпечення їх функціонування необхідно більше уваги приділяти нормативному забезпеченню основних положень функціонування системи публічної служби загалом та її принципів зокрема. Принципи публічної служби можна поділити на основні, організаційні, правові.

3. Аналіз правової природи публічної служби, особливостей її регулювання та проходження дає підстави виокремити такі її види як: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та інші. Відповідно, поділ на такі види передбачає перелік інституцій, що належать до них, визначення комунікаційних взаємозв'язків, статусу та правового регулювання діяльності. Також водночас є слушною позиція тих авторів, які до системи публічної служби відносять державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Таким чином, публічна служба — це професійна, політично неупереджена діяльність осіб на посадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Професійний рівень публічної служби можна забезпечити тоді, коли вона буде знаходитися поза межами політичного впливу. Це узгоджується з досвідом реформування служби країн ЄС. Зарубіжний досвід свідчить про можливість регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування і державної служби в єдиному законі про публічну службу (наприклад, закони про публічну службу Литви, Естонії, Грузії, Закон про зайнятість на публічній службі Канади тощо). Однак є приклади країн, в яких прийнято окремі закони про державну службу і муніципальну службу, як це зроблено у Польщі. Кожна держава вільна у визначенні способу законодавчого

врегулюванні питань публічної служби на національному рівні, при цьому варто враховувати критерії практичності й доцільності.

4. Управління публічною службою в Україні здійснюється суб'єктами публічного управління. Якщо розглядати державну службу як різновид публічної служби, то варто зазначити, що під суб'єктом державного управління слід розуміти систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє. Створення спеціального державного органу, який займається питаннями організаційного забезпечення нормального функціонування публічної служби, є важливим завданням держави. В дійсності цю функцію держави виконують абсолютно різні державні установи в залежності від форми держави, форми влади та історичного моменту. Так, система управління державною службою включає: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом.

5. Правовий статус публічного службовця – це система зумовлених правом на публічну службу, прав, обов'язків (посадових та інших обов'язків), у тому числі обмежень (заборон), а також відповідальності, якою наділяється публічний службовець відповідно та у порядку передбаченому законодавством. Так, основними ознаками правового статусу державного службовця є наступні: зумовлений правом на працю та правом на державну службу; відповідає принципам державної служби; має службово-трудоий характер; регламентується актами законодавства про державну службу та трудового законодавства; виступає основоположним елементом правосуб'єктності державного службовця; включає систему прав, обов'язків, у тому числі посадових обов'язків відповідно до зайнятої посади державної служби, а також обмежень (заборон), відповідальності; підлягає нагляду та контролю.

6. Служба в органах місцевого самоврядування – це процес функціонування спеціально створеного інституту – органів місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – особа, що займає посаду в органі місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

7. Припинення публічної служби – це відмова публічного службовця від державно-службових повноважень, або відмова суб'єкта призначення публічному службовцю в державно-службових повноваженнях. Поняття «припинення публічної служби» набуло певних особливостей і, перш за все, необхідності чіткої законодавчої регламентації як підстав такого припинення, так і процедури його здійснення. Так, на відміну від припинення трудового договору, при припиненні державної служби сторони мають чітко дотримуватися законодавчих приписів і невправі здійснювати припинення за взаємною домовленістю без відповідного правового визначення.

Чинне законодавство передбачає значну кількість підстав припинення державної служби, які регламентуються ЗУ «Про державну службу», КЗпП України та іншими спеціальними законами. Ці підстави класифіковано на такі види: а) втрата права на державну службу або його обмеження; б) ініціатива

державного службовця; в) ініціатива суб'єкта призначення; г) об'єктивні обставини; д) інші підстави (незгода державного службовця на проходження державної служби у разі зміни її істотних умов; відставка).

Юридична відповідальність публічного службовця як складова його правового статусу з одного боку виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів тих фізичних і юридичних осіб у державі, які можуть постраждати від неправомірних дій зазначеної категорії суб'єктів, а з іншого є засобом впливу на його неправомірну поведінку. Чинне законодавство, спираючись на предмет правового регулювання деліктних правовідносин, встановлює такі основні види юридичної відповідальності публічного службовця як: конституційна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна та цивільна.

8. Розвиток законодавства про державну службу в Україні, враховуючи досвід зарубіжних країн повинен визначатись історичним розвитком, правовою системою, державним устроєм. Реформа законодавства про публічну службу в Україні на сьогоднішній день, як і в країнах Євроатлантичної інтеграції, повинна відбуватися за такими основними напрямками, як наближення різних моделей публічної служби, посилення ролі базових системоутворюючих законів про публічну службу, упорядкування системи публічної служби, розширення сфери застосування конкурсів при вступі на публічну службу, демократизація публічної служби.

9. На сьогодні чинний ЗУ «Про державну службу» є початком переформатування державного апарату, всього сучасного державного управління в Україні, він закладає засади роботи державної служби в інтересах громадян. Звісно, що у сфері публічної служби все ж таки існує низка системних проблем, які сьогодні зумовлюють необхідність її реформування й модернізації. Основними проблемами у сфері публічної служби є, по-перше, відсутність чіткого правового регулювання відносин у сфері публічної служби (не визначені межі сфери регулювання законодавства про публічну службу, нечітке розмежування політичних та адміністративних функцій, не визначені

ключові функції державних органів, органів місцевого самоврядування та публічних службовців, відсутнє чітке законодавче регулювання адміністративних процедур); по-друге, недостатня інституційна спроможність публічної служби; по-третє – низька ефективність управління людськими ресурсами в системі публічної служби.

Загалом, формування інституту публічної служби в Україні є тривалим процесом, покликаним забезпечити стабільність і послідовність даної служби в транзитивний період. У той же час впровадження змін в Україні повинно ґрунтуватися на принципах верховенства права, демократії та рівності, що склалися за час тривалої у часі розбудови ЄС. Реформування проходження публічної служби повинне мати комплексний, публічний, соціально-правовий характер.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 року (редакція від 20.10.2019 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35-36, № 37. – С. 446.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року (редакція від 28.11.2019 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40-44. – С. 356.
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 року (редакція від 28.11.2019 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25-26. – С. 131.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 року (редакція від 20.11.2019 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1984. – додаток до № 51. – С. 1122.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року (редакція від 18.10.2019 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – С. 43.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року (редакція від 28.11.2019 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – С. 170.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року (редакція від 28.11.2019 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 33. – С. 175.
9. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05 березня 2004 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

10. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабміну України від 24.06.2016 року (редакція від 08.10.2019 р.): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>.

11. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби: аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 01 лютого 2009 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09>.

12. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юридичний журнал. – 2005. – № 8: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php>.

13. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.

14. Аніщенко Т. С. До питання про право публічної служби як елемента особливого адміністративного права та предмет його правового регулювання / Т. С. Аніщенко // Национальный юридический журнал: теория и практика (Республика Молдова). – 2014. – № 4 (8). – С. 56-60.

15. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. І. Бедний. – О., 2002. – 175 с.

16. Ботвінов Р. Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03 / Ботвінов Ростислав Геннадійович; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпро, 2018. – 502 с.

17. Бурлака В. Проблеми державної служби України / В. Бурлака // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2010. – № 2 – С. 6-7.

18. Гимазова Ю. В. Государственное и муниципальное управление / Ю. В. Гимазова, Н. А. Омельченко – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 453 с.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://stud.com.ua/49502/ekonomika/derzhavne\\_i\\_munitsipalne\\_upravlinnya](http://stud.com.ua/49502/ekonomika/derzhavne_i_munitsipalne_upravlinnya).
19. Грайнер Є. В. Проблеми реформування інституту державної служби в Україні в контексті сучасних тенденцій європейської інтеграції / Є. В. Грайнер // Державне будівництво. – 2015. – № 1: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/03.pdf>.
20. Губанов О. О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в європейському адміністративному просторі як сфера модернізації української державної служби / О. О. Губанов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Вип. 6. – Т. 2. – С. 64-67.
21. Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року), Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. – 186 с.
22. Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. – Київ: НАДУ, 2016. – 440 с.
23. Державна служба: навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Київ: Сік груп Україна, 2012. – 526 с.
24. Дубенко С. Д. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: навч. посіб. / С. Д. Дубенко; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка // Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львів політехніка», 2002. – 352 с.
25. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.

26. Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України / О. А. Задихайло // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 6. – С. 143-145.

27. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер; пер. з фр. В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 418 с.

28. Зозуля І. В. Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І. В. Зозуля // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 55-63.

29. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 / Іншин Микола Іванович. – Одеса: Одес. нац. юрид. акад., 2005. – 36 с.

30. Історія державної служби в Україні: у 5 т. – Т. 5: Документи і матеріали. Кн. 1. 1914-1991 / Г. В. Боряк, Л. Я. Демченко, В. С. Лозицький та ін. – К.: Ніка-Центр, 2009. – 824 с.

31. Карпа М., Дудник А. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку / М. Карпа, А. Дудник // Демократичне врядування: зб. наук. пр. ЛРІДУ – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf).

32. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби / М. Карпа // Науковий вісник «Демократичне врядування» – 2011. – Вип. 6: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf).

33. Карпунець А. С. Перешкоди на шляху ефективної реалізації реформи державної служби України / А. С. Карпунець // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – № 2 (15). – С. 101-108.

34. Качан Я. В. Сучасний стан проходження публічної служби в Україні / Я. В. Качан // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 19. – С. 56-61.

35. Кирій С. Л. Служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби / С. Л. Кирій // Державне будівництво. – 2018. - № 2. – С. 1-12.
36. Кірмач А. В. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимощук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
37. Клімова С. Публічна служба як підґрунтя формування правової, демократичної держави в Україні: зб. наук. пр. / С. Клімова // Державна служба. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 12. – С. 433-440.
38. Кокотов А. Н. Муниципальное право России: учебн. / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2006. – 383 с.
39. Колодій А. Ф. Публічне врядування і публічне адміністрування: Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентіві України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
40. Костюк В., Воробйова І. Засади правового статусу державного службовця: науковотеоретичний аспект / В. Костюк, І. Воробйова // Публічне право. – 2018. – № 1 (29). – С. 134-142.
41. Крушельницька Т. А. Бюджетна децентралізація в Україні: результати і перші підсумки / Т. А. Крушельницька // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – № 1. – С. 148-155.
42. Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий. // Державне будівництво. – 2007. – № 1 (2): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2007\\_1%282%29\\_\\_63](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_1%282%29__63).
43. Ленгер Я. І. Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування: колізійні питання делегування / Я. І. Ленгер // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2016. – Вип. 37. – Т. 1. – С. 72-74.

44. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 295-302.
45. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, допов. і переробл. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
46. Маркин А. В. Ответственность и обязанность в структуре нормы права / А. В. Маркин // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. – № 3. – С. 258-260.
47. Мельничук Т. П. Проблемні питання класифікації посад публічних службовців: зарубіжна та вітчизняна практика / Т. П. Мельничук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2019: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3\\_2019/102.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2019/102.pdf).
48. Мельтюхова Н. М. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К.: НАДУ, 2010. – 28 с.
49. Миронюк Р. В. Місце публічної служби в системі сучасного адміністративного права / Р. В. Миронюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 128-131.
50. Минасян С. П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / С. П. Минасян. – М., 2005. – 183 с.
51. Міщенко Д. А. Розвиток інституційного середовища системи державного управління в Україні / Д. А. Міщенко // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 1 (16). – С. 56-61.
52. Неділько А.І. Зарубіжний досвід здійснення публічної служби / А. І. Неділько, Л. О. Лазебна // Право та державне управління: зб. наук. пр. в 2 т. – Запоріжжя: КПУ, 2018. – № 1 (30): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reposit.nupp.edu.ua/bitstream/PoltNTU.pdf>.

53. Неліпа Д. В. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів / Д. В. Неліпа // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – 2014. – Вип. 1. – С. 55-62.

54. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

55. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 17-е изд., стереотип. – М.: Русский язык, 1985. – 797 с.

56. Падалко Г. В. Теоретичні засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні / Г. В. Падалко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 1 (5): [Електронний режим]. – Режим доступу: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12phvsvu.pdf>.

57. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2 т. / Ю. Л. Панейко. – Авгсбург, 1949. – Т. 1: Загальна частина, 1949. – 213 с.

58. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95-98.

59. Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 / Пахомова Тетяна Іванівна. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 28 с.

60. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.03 / Петренко Оксана Станіславівна; Дніпропетр. регіон, ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 20 с.

61. Петренко О. С. Формування публічної служби в Україні: інституційний підхід: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Petrenko.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Petrenko.pdf).

62. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой логико-понятийный анализ: монография / А. В. Петришин. – Харьков: Факт, 1998. – 234 с.
63. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583-587.
64. Прокопенко Л. Л. Публічна служба в країнах ЄС / Л. Л. Прокопенко, І. А. Шабатіна // Публічне адміністрування: теорія і практика. – Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ. – 2009. – Вип. 1. – С. 76-86.
65. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розробка / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць та ін. – К.: НАДУ, 2013. – 64 с.
66. Публічна служба в модерній державі: Матеріали науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю державної служби України, Київ, 13 червня 2018 року / За заг. ред. Войтович Р. В., Ворони П. В. – Київ, ІПК ДСЗУ, 2018. – 270 с.
67. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
68. Публічна служба: навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородин та ін.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро: ГРАНІ, 2018. – 384 с.
69. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: збірник тез доповідей II Всеукраїнської науково-практичної конференції (19 квітня 2018 р.) – Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2018. – 334 с.
70. Риженко І. М. Статус суб'єктів адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання в Україні / І. М. Риженко // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 531-537.
71. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. О. Рунова // Публічно право. – 2012. – № 3 (7). – С. 269-274.
72. Рунова Н. О. Суб'єкти управління державною службою / Н. О. Рунова // Право та інноваційне суспільство. – 2015. – № 1. – С. 138-143.

73. Сергієнко О. В. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / О. В. Сергієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 18. – С. 177-185.

74. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С. М. Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

75. Синявіна М. В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління / М. В. Синявіна // Публічне управління: теорія і практика. – 2011. – № 3 (7). – С. 48-53.

76. Сіцінський А. С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства / А. С. Сіцінський // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (34). – С. 231-239.

77. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців / В. Скоріков // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2017. – Вип. 1 (32). – С. 145-151.

78. Скринька Д. Право як фактор економічного розвитку (інституційний підхід): автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01 / Дмитро Васильович Скринька. – К., 2004. – 20 с.

79. Стельмащук Л. С. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба» / Л. С. Стельмащук // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – Вип. 1. – С. 52-62.

80. Стельмащук Л. С. Теоретико-організаційні аспекти функціонування інститутів державної служби в Україні та США: порівняльний аналіз / Л. С. Стельмащук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 8: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=315>.

81. Степанова Т. В. Щодо співвідношення поняття «правового статусу» та суміжних категорій / Т. В. Степанова // Правова держава. – 2015. – № 19. – С. 35-40.

82. Теорія та практика публічної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 21 грудня 2018 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2018. – 264 с.
83. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В. М. Тимків // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 3. – С. 70-73.
84. Ткаченко Г. С. Правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні / Г. С. Ткаченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 8. – С. 103-105.
85. Управління персоналом в умовах децентралізації / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В. М. Олуйка. – Київ, 2018. – 504 с.
86. Уряд розробив 10 антикорупційних кроків / Урядовий портал: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247430101&cat\\_id=244274130](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247430101&cat_id=244274130).
87. Фаєр Ю. Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. Г. Фаєр; кер. роботи Л. Р. Біла-Тіунова; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2015. – 20 с.
88. Федоренко В. Л. Відповідальність юридична / В. Л. Федоренко // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ: НАДУ, 2011. – С. 75-77.
89. Хомишин І. Ю. Зміст і сутність правового статусу державного службовця / І. Ю. Хомишин // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 2. – С. 198-201.
90. Хорошенюк О. В. Уточнення сутності та переліку груп суб'єктів публічної служби / О. В. Хорошенюк // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3 (46). – С. 230-238.

91. Хорошенюк О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України / О. В. Хорошенюк // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 140-150.
92. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М. І. Цуркан. – Харків: Право, 2010. – 216 с.
93. Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С. Е. Чаннов. – Саратов, 2010. – 47 с.
94. Чаркіна А. О. Адаптація державної служби України до вимог ЄС: нормативно-правовий вимір: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Чаркіна Анастасія Олегівна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпро, 2018. – 225 с.
95. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. / рекдол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://leksika.com.ua/legal/>.
96. Ющук А. О. Публічна служба в Україні / А. О. Ющук // Закарпатські правові читання. – 2017. – Т. 1. – С. 222-225.
97. Янюк Н. Е. Актуальні проблеми формування публічної служби Україні / Н. Е. Янюк // Вісн. Львів, ун-ту. – 2010. – Вип. 51. – С. 162-167.
98. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. – Warszawa – LexisNexis. – 2006. – 312 s.

## ДОДАТКИ

## **Додаток А**

**Наукові праці автора за темою кваліфікаційної магістерської роботи**



Міністерство освіти і науки України  
 Національний університет  
 «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»  
 Азербайджанський державний економічний університет (UNEC)  
 Білостоцький технологічний університет (Польща)  
 ISMA University (Латвійська республіка)  
 University North (Хорватія)  
 Varna Free University «Chernozhets Hrabar» (Болгарія)  
 Національний університет «Чернігівська політехніка»  
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
 Національної академії державного управління  
 при Президентові України  
 Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України  
 Західноукраїнський національний університет  
 Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова  
 Херсонський національний технічний університет  
 Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**  
**Матеріали VIII Всеукраїнської**  
**науково-практичної Інтернет-конференції**  
**за міжнародною участю**  
**29 квітня 2021 року**



Полтава  
 2021

УДК 35.073:34(477)  
О64

Розповсюдження та тиражування без офіційного дозволу  
Національного університету  
імені Юрія Кондратюка заборонено

**Редакційна колегія:**

М. І. Лахижа, д. держ. упр., професор;  
В. В. Гришко, д.е.н., професор;  
І. О. Кульчій, к. держ. упр., доцент.

**Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні :** Матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції за міжнародною участю, 29 квітня 2021 р. – Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2020. – 196 с.

У збірнику матеріалів VIII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції за міжнародною участю розглядаються теоретичні та правові аспекти модернізації публічного управління України з урахуванням іноземного досвіду, шляхи та методи оптимізації діяльності органів влади на регіональному рівні, іноземний досвід впровадження сучасних систем та методів управління в діяльність органів влади, організаційні та фінансові аспекти забезпечення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, розвиток лідерства в публічному управлінні, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Розрахований на фахівців публічного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів та студентів.

УДК 35.073:34(477)

*Матеріали друкуються мовами оригіналів.  
За виклад, зміст і достовірність матеріалів  
відповідають автори.*

*Гришко Володимир Васильович,*  
ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ  
СУЧАСНОГО РЕГІОНУ

*Ксензук Іван Євгенійович,*  
МОТИВАЦІЯ ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ НАЛАГОДЖЕННЯ ЗВ'ЯЗКІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ З  
ГРОМАДСЬКІСТЮ

*Красюк Валентина Василівна*  
ЩОДО КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Куйбіда Василь Степанович*  
*Шпекторенко Ігор Валентинович*  
ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА МОБІЛЬНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ У ПОЗАПРОФЕСІЙНІЙ ПРАЦІ: ПОСТАНОВКА  
ПРОБЛЕМИ

*Любимський Віталій Юрійович*  
*Мирошниченко Аліна Іванівна*  
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Мацієвич Тетяна Олександрівна*  
ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТУ  
РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

*Монастирський Григорій Леонардович,*  
ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В  
ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Мосора Лариса Степанівна*  
СТРАТЕГІЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОТГ  
ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УСПІХУ ГРОМАДИ

*Радченко О.В.,*  
ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Рубчак Микола Володимирович*  
ПЕРЕДУМОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ІДЕНТИЧНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В  
УКРАЇНІ

*Ситницька Оксана Анатоліївна*  
ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА УСПІШНОГО  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ  
В УМОВАХ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Скрильник Катерина Сергіївна*  
МЕХАНІЗМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
НА ПРИКЛАДІ БІЛИЦЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ

*Скрильник Андрій Сергійович*  
ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В КОНТЕКСТІ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Красюк Валентина Василівна*  
*Виконавчий комітет Шевченківської районної*  
*у м. Полтаві ради, головний спеціаліст відділу*  
*обліку контролю та звітності*

### **ЩОДО КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Основним завданням органів місцевого самоврядування є надання послуг громадянам, які проживають у раді чи підпорядкованій місцевій громаді. В сучасних умовах стратегічного визначення України щодо європейської інтеграції та міжнародного партнерства людські ресурси є важливим фактором державного будівництва та розвитку. Її якість залежить від адекватності та ефективності управлінських рішень, впевненості у владі громадян, іміджу країни у світі. Тому об'єктивно існує потреба у збалансованій кадровій політиці країни, яка б повністю відповідала реаліям сьогодення та спрямована на підготовку якісних людських ресурсів в органах місцевого самоврядування та державних органів в цілому.

Відповідно до українського Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» набір в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом обрання компетентною радою та на конкурсній основі або іншим процедура, передбачена українським законодавством. За необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на еквівалентну або нижчу посаду або на посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору [4]. При прийомі на роботу в органи місцевого самоврядування, крім конкурсу, пропонуються також тести та стажування, що визначено українським законом про державну службу. Під час відсутності (відпустки) посадових осіб місцевого самоврядування (за винятком виборних посад) для здійснення своїх функцій вони можуть бути прийняті на роботу за строковим трудовим договором [5]. Ці закони також визначають професійні обов'язки, права та умови служби державних службовців тощо.

У законах все чітко і правильно викладено, але, на жаль, враховуються не менш важливі фактори, такі як професіоналізм, знання, мораль тих, хто претендує або займає відповідні посади в органах місцевого самоврядування [2]. І це в значній мірі впливає на якість послуг, які вони безпосередньо повинні надавати.

Сучасний представник влади повинен мати не тільки відповідні повноваження, але й наділятися сукупністю особистих морально-психологічних якостей. Перш за все, він повинен бути розумним, авторитарним, обізнаним та компетентним у всіх сферах, пов'язаних з його діяльністю: економічне законодавство, законодавство про працю, сучасні методи управління, особливості свого регіону тощо. Я думаю, що психологічна сумісність команди та представника уряду відіграє дуже важливу роль.

Незважаючи на широкий спектр досліджень кадрової політики на державній службі, аспект ефективного кадрового забезпечення місцевих органів виконавчої влади в основному ігнорується [1].

При розробці та реалізації кадрової політики в органах місцевого самоврядування слід враховувати такі фактори, як психічні особливості регіону, історична спадщина. Залежність місцевих лідерів від політичної сили при владі також відіграє важливу роль.

В даний час Україна приділяє особливу увагу підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Нещодавно у вищих навчальних закладах була відкрита нова спеціальність «Адміністративний менеджмент». Міністерство освіти і науки України включило його до переліку спеціальностей вищої освіти та надало право вищим навчальним закладам України готувати фахівців у цій галузі [3]. Крім того, Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути підвищують кваліфікацію працівників, але лише з першої по четверту категорії. Регіональні центри професійного розвитку охоплюють інші категорії: мери новообраних сіл та населених пунктів; депутати від колоній та мери міст, працівники районних рад; керівники відділів економічних управлінь виконавчих комітетів міст обласного значення; керівники відділів кадрів та головні бухгалтери, спеціалісти організаційних підрозділів муніципальних виконавчих комітетів, а в деяких випадках і фахівці окремих галузей місцевого господарства.

На закінчення щодо кадрової політики у місцевих громадах можна зазначити, що вона недосконала і вимагає значних змін. Це пов'язано з тим, що в Україні служба в державних органах, зокрема в органах місцевого самоврядування, не має відповідного досвіду. Менталітет нашого суспільства, зокрема влади, також потребує значних змін, оскільки в нинішньому стані неможливо бути нарівні з європейськими країнами в цьому відношенні. Проблемою залишається розтрата коштів для задоволення потреб громадян, корупція чиновників. Також часті випадки використання службового становища працівниками представницьких органів.

Тому підвищення рівня професіоналізму, посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади та стимулювання є одним із найактуальніших питань, що вирішуються для розвитку держави в цілому.

#### **Література:**

1. Венедіктов В.С. Сутність та оновні напрямки кадрової політики у сфері державної служби / В.С.Венедіктов, М.І. Іншин // Форум права, 2005. – С.4 -8. 3
2. Гайдученко С.О. Кадрове планування у сфері державної служби / С.О. Гайдученко // Держ. буд-во. 2008 4
3. Круш, П.В. Муніципальне управління: навч. посібник / П.В. Круш, О.О. Кожем'яченко. - К.: Центр навчальної літератури, 2006. - С. 36 - 44. 5
4. Про місцеве самоврядування в Україні»: закон України від 21.05.1997 р. № 280 // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24 - ст. 170 1
5. Про службу в органах місцевого самоврядування»: закон України від 07.06.2001 р. № 2493 - III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - №33 - ст. 175 2