

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання

Форма навчання заочна

Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач (начальник) кафедри _____
(підпис) (ініціали, прізвище)

«__» _____ 20__ р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему **«Публічна служба та її нормативне забезпечення»**
(назва теми)

зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітня програма
«Публічне адміністрування»
(шифр та назва)

Виконавець роботи Новікова Ольга Володимирівна
(прізвище, ім'я, по батькові)

(підпис, дата)

Науковий керівник доктор філософії в галузі публічне управління та адміністрування Соколовська Наталія Іванівна

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по батькові)

(підпис, дата)

Рецензент _____
(прізвище, ім'я, по батькові)

Полтава 2022

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.03

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Затверджую

Завідувач (начальник) кафедри _____

(підпис, ініціали та прізвище)

« _____ » _____ 20__ р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

на тему «Публічна служба та її нормативне забезпечення»
студенткою зі спеціальності 0281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»

(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Новіковою Ольгою Володимирівною

Затверджена наказом ректора № _____ від « _____ » _____ 20__ р.

Зміст роботи (визначається кожною кафедрою окремо)	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 02.04.22 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 16.04.22р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 20.09.22р.	
4. Попередній захист роботи	до 15.11.22р.	
5. Захист роботи	грудень 22р.	

Дата видачі завдання « _____ » _____ 20__ р.

Студент(ка) _____

(підпис)

Науковий керівник _____ доктор філософії з державного управління

(підпис)

Соколовська Н.І.

(науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____

(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ECTS)

Протокол засідання ЕК № _____ від « _____ » _____ 20__ р.

Секретар ЕК _____

(підпис)

(ініціали та прізвище)

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Оцінювання магістерської роботи, виконаної студенткою

Новіковою Ольгою Володимирівною

(прізвище, ім'я, по-батькові)

**зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітня
програма «Публічне адміністрування»**

(шифр, назва)

освітнього ступеня магістр

на тему **«Публічна служба та її нормативне забезпечення»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1	Зміст (до 60 балів)	
2	Оформлення та організація виконання(до 10 балів)	
3	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

Протокол засідання ЕК № _____ від « _____ » _____ 20__ р.

Секретар ЕК _____

ЗМІСТ

Вступ.....	3
РОЗДІЛ 1. Історичні та теоретичні засади публічної служби.....	6
1.1. Історія становлення та розвитку публічної служби.....	6
1.2. Поняття публічної служби.....	12
1.3. Мета, функції та завдання публічної служби.....	14
1.4. Види публічної служби.....	19
РОЗДІЛ 2. Нормативне забезпечення публічної служби.....	27
2.1. Сучасний стан правового регулювання публічної служби.....	27
2.2. Особливості правового забезпечення проходження служби в окремих органах державної влади.....	34
2.3. Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування.....	44
РОЗДІЛ 3. Напрями удосконалення нормативного забезпечення публічної служби в Україні.....	53
3.1. Зарубіжний досвід правового забезпечення публічної служби.....	53
3.2. Модернізація публічної служби в Україні як пріоритетний напрям реформування державного управління та місцевого самоврядування.....	57
3.3. Напрямки реформування та модернізації публічної служби в Україні.....	63
ВИСНОВКИ.....	74
ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	79

ВСТУП

Обґрунтування актуальності теми. Актуальність даної теми полягає в тому, що необхідність реформування й модернізації публічної служби обумовлює пошук і теоретичне обґрунтування шляхів та напрямів розвитку цього важливого інституту. Формування високопрофесійного кадрового складу публічної служби є одним із найбільш пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. У найближчій перспективі публічна служба має охопити більшість суспільних інституцій, як владних так і тих, що надаватимуть послуги публічного характеру. Важливим залишається питання щодо законодавства про державну публічну службу, яке на теперішній час залишається, переважно, безсистемним і потребує подальшого удосконалення шляхом надання пріоритету законодавчому регулюванню переважної більшості питань організації та проходження державної публічної служби, що зумовлює необхідність розробки та прийняття Кодексу України про державну публічну службу та іншим чином удосконалення законодавства з даної теми.

Огляд наукових джерел. Звернення до проблеми державної публічної служби зумовлено тим, що, незважаючи на наявні науково-теоретичні доробки вітчизняних науковців (В.Б. Авер'янова, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, М.І. Іншина, С.В. Ківалова, В.Я. Малиновського, О.І. Миколенка, І.М. Пахомова, Д.В. Примаченка, О.П. Рябченко та ін.), які досліджували як окремі аспекти державної публічної служби у цілому, так і окремі види державної публічної служби, зокрема, і ці напрацювання є неоціненним внеском. Аналіз наукових досліджень дозволить всебічно розглянути проблемні питання, пов'язані з даною темою. Однак, незважаючи на те, що вказані науковці внесли значний вклад у розробку і вдосконалення питань публічної служби, на сьогодні проблематика у питаннях ефективної правової регламентації даної теми продовжує існувати.

Мета й завдання дослідження. Метою магістерської роботи є з'ясування питання публічної служби та її нормативного забезпечення. Відповідно до зазначеної мети в магістерській роботі були поставлені й вирішувались такі завдання:

- 1) дослідити історію становлення та розвитку публічної служби;
- 2) розкрити сутність поняття публічної служби;
- 3) провести аналіз мети, функцій та завдань публічної служби;
- 4) здійснити класифікацію за видами публічної служби;
- 5) виявити закономірності сучасного стану правового регулювання публічної служби;
- 6) проаналізувати особливості правового забезпечення проходження служби в окремих органах державної влади;
- 7) висвітлити основні положення правового статусу посадової особи місцевого самоврядування;
- 8) провести аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення публічної служби;
- 9) розкрити питання модернізації публічної служби в Україні як пріоритетного напрямку реформування державного управління та місцевого самоврядування; запропонувати напрямки реформування та модернізації публічної служби в Україні.

Об'єкт і предмет дослідження. Об'єктом дослідження в магістерській роботі є суспільні відносини, що виникають у сфері публічної служби в Україні. Предметом дослідження в магістерській роботі є адміністративно-правове регулювання публічної служби та службових правовідносин в органах державної влади та місцевого самоврядування України.

Методи й інформаційна основа дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів і методів наукового пізнання. Системний підхід став основою методологічної конструкції усієї магістерської роботи і визначив

стратегію дослідження публічної служби як правового явища, її місце, роль і значення в інституті державної служби. Застосування логіко-семантичного методу дозволило поглибити понятійний апарат щодо понять «публічна служба», «право на доступ до публічної служби», «право на призначення на посаду», «право на проходження публічної служби». Інформаційну основу дослідження становить Конституція України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні» інші закони та підзаконні нормативно-правові акти. Емпіричною базою магістерського дослідження є міжнародне законодавство, монографії та дисертації вчених, довідкові видання.

Практичне значення дослідження. Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що воно може бути використано у: науково-дослідницькій роботі; навчальному процесі; правотворчості; у правозастосуванні.

Відомості про обсяг і структуру роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів (які в свою чергу вміщують 10 підрозділів), висновків, переліку інформаційних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи становить 96 сторінок комп'ютерного тексту, з яких 76 сторінок – основний текст. У тексті магістерської роботи розміщено перелік використаних інформаційних джерел, який містить 98 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Історія становлення та розвитку публічної служби

Термін «публічна служба» в сучасному розумінні існує трохи більше ніж півтора століття, але публічна служба, в тому чи іншому вигляді, має значно довшу історію.

Історичними попередниками та й сучасними аналогами термінів «службовець» і «публічна служба» є терміни «бюрократ» і «бюрократія». Їх етимологію (походження слів) деякі фахівці виводять від латинського слова «бара» – назви шерстяної тканини, що нею накривали стіл, на якому складали управлінські та договірні документи в Стародавньому Римі (II ст. до н.е.). У будь-якому випадку, в пізньолатинській мові вживалося слово «бурра» (burra – шерсть). Пізніше, у франкській державі часів Каролінгів (VIII-X ст.) почало вживатися слово «буре» (цупка шерстяна тканина, сукно) та похідний від нього термін «бюро» (письмовий стіл чи конторка, вкриті тканиною, найчастіше сукном). У Франції XVI-XVII ст. слово «бюро» набуло додаткового значення «приміщення з письмовими столами, тобто канцелярія, та з'явилися похідні терміни «бюрократія» (як влада канцелярії) і «бюрократ» (службовець, у тому числі публічний, тобто людина, яка працює в бюро, виконує там справи) [1, с. 12].

У другій половині XVIII ст. ці терміни почали вживати спочатку лише високоосвічені люди, які розмовляли французькою мовою. Пізніше їх стали використовувати як україномовні терміни (починаючи з першої третини XIX ст.). Проте в українській мові ще задовго до того існував термін «чиновник», який походив від церковного терміна «чин», перекладеного з

грецького новозавітного тексту Першого послання Св. Апостола Павла до коринтян. Терміни «чиновник» і «бюрократ» швидко стали синонімами.

Спочатку ці терміни мали нейтральне значення, але у СРСР терміни «бюрократ», «бюрократія» поступово набули стійкого негативного відтінку, який зберігається й на пострадянському просторі. Досить ьлише порівняти формулювання декількох енциклопедичних та тлумачних словників: радянський український «Політичний словник» 1976 р.: «Бюрократія – експлуататорських державах — привілейована частина вищих урядовців (державних службовців), які відірвані від народу, є опорою пануючих експлуататорських класів» [2]; український «Словник іноземних слів» 2000 р.: «Бюрократія – система управління країною, що характеризується відірваністю від народу, здійснювана кастою урядовців, яка захищає інтереси пануючої верхівки» [3]; іспанський «Словник ілюстрований» 1957 р. (у перекладі): «Бюрократія – діяльність публічних (державних) службовців з державного управління» [4, с. 1-2]; іспанський «Словник Арістос» 1980 р. (у перекладі): «Бюрократія – вплив (діяльність) публічних (державних) службовців в органах державної влади; соціальна група, що складається з державних службовців» [5]; французький іспаномовний «Словник Лярусс» 1981 р. (у перекладі): «Бюрократ – державний службовець» [5]; американський англомовний «Словник Оксфорд» 2001 та 2002 р. (у перекладі): «Бюрократія – правління централізованої адміністрації; система державного управління» [5].

Як бачимо, протягом ХХ ст. у СРСР негативне значення термінів «бюрократ», «бюрократія», «чиновник» посилювалося та набуло ще й класово-негативного характеру. І навіть у сучасній Україні збереглося традиційно негативне значення, лише втративши класове забарвлення. Водночас західноєвропейські словники дають нейтральні визначення. Далі ми ще повернемося до сучасних тенденцій у розвитку бюрократичного типу публічної служби та подальшого вживання (чи невживання) терміна «бюрократія», а зараз

згадаємо, що публічне управління і публічне служба з'явилися значно раніше, ніж цей термін, практично одночасно з появою перших держав, тобто більше 5 тис. років тому.

Протягом тисячоліть видатні мудреці, державні діячі та вчені розглядали проблеми управління суспільством та намагалися сформулювати концептуальні ідеї державного управління і державної служби, серед яких були: у стародавньому світі – безіменні єгипетські жерці (протягом XXX-Хст. до н.е.), елліни Лікурґ та Драконт (у VIII-VII ст. до н.е.), китайці Конфуцій та Лао Цзи (у V ст. до н.е.), римляни Полібій та Цицерон (у II-I ст. до н.е.); в Середньовічній Європі – італійці Марсілій Падуанський та Н. Макіавеллі (у XIV-XVI ст.), європейці та американці Нового часу – британці Т. Гоббс та Дж. Локк (у XVII ст.), українці Б. Хмельницький та І.О. Немирич (у XVII ст.), французи – Монтеस्क'є та Ж.Ж. Руссо, американці Дж. Вашингтон та Т. Джефферсон (у XVIII ст.), німці Г.В.Ф. Гегель, К. Маркс і Ф. Енгельс, українці П. Юркевич і О. Кістяківський (у XIX ст.), німець Карл Еміль Максиміліан Вебер (більш відомий завдяки англomовним публікаціям у США як Макс Вебер), який у роботі 1920 р. «Економіка і суспільство»(український переклад з оригінальної назви роботи запропоновано автором) обґрунтував концепцію ідеальної управлінської організації – раціональної бюрократії (за М. Вебером, це «правління бюрократів – державних службовців»), побудованої на декількох принципових тезах: безособовість; аполітичність; ієрархічність; стабільність; стандартизація процедур і рішень [1, с. 14].

Веберівська концепція не була ні першою, ні останньою з теоретичних концепцій чи практичних моделей бюрократії як системи публічної служби. Хронологічно їй передували «імперська» (східна) і марксистська концепції бюрократії. В основі «імперської», або східної, концепції публічної служби лежить китайська концепція бюрократії, сформульована ще Конфуцієм та його послідовниками, її основними рисами вважають такі: добір кандидатів на

публічні посади за конкурсом (складання іспитів); постійний надлишок кандидатів, що викликало довге (інколи багаторічне) очікування призначення на посаду після успішного складання іспитів; підпорядкування публічних чиновників інтересам богорівного монарха (імператора, фараона, царя), а не бюрократичній структурі чи еліті; особиста залежність службовців від монаршої волі, ласки чи гніву; відсутність вузької спеціалізації публічних службовців; чітка ієрархія публічних службовців; обмеження перспективи кар'єрного зростання; відсутність соціальних гарантій для публічних службовців; жорстка система контролю за чиновниками за допомогою таємної поліції; сувора особиста відповідальність публічних чиновників; систематичне оновлення управлінського апарату. Модель, що ґрунтується на цій теоретичній концепції, була найбільш поширеною в державах Стародавнього Сходу, проте вона використовується навіть у сучасних тоталітарних державах.

Марксистська концепція бюрократії (точніше було б назвати її антибюрократичною та антивеберівською) включає такі критичні тези: формалізм у прийнятті управлінських рішень; привласнення держави бюрократами, що діють у власних інтересах та інтересах експлуататорського класу; зростання рівня свавілля залежно від ієрархічного управлінського рівня; претензії бюрократії на монополію власної компетентності; корпоративна замкненість бюрократії. Поширення цієї концепції в СРСР призвело до панування ще гіршої моделі державної служби – імперської (східної).

Вже згадувана вище веберівська концепція має такі основні риси: існування виокремленої централізованої публічної служби, врегульованої законодавством; вимога високої компетентності публічних службовців; добір публічних службовців за відкритим конкурсом; чітка ієрархія управлінських рівнів; чіткий розподіл компетенцій, прав та обов'язків, закріплених у нормативно-правових актах; встановлена посадова субординація; відокремлення службових функцій від особистісних характеристик і якостей публічних

службовців; письмове закріплення та тривале зберігання управлінських документів (інформаційних повідомлень, рішень, звітів, протоколів тощо); організаційно-правовий та соціальний захист статусу публічних службовців (гарантована кар'єра і пенсія для чиновників та військовослужбовців, незмінність суддів, система соціальних пільг для всіх публічних службовців і т.ін.) [1, с. 16]. Саме ця концепція як найбільш струнка та ефективна була покладена в основу теорії державної служби на початку минулого століття в США і Західній Європі. Протягом ХХ ст. до неї додалися інші положення, які й стали, разом із нею, основними засадами теорії публічної служби і в Україні: загальна демократизація управління; підхід до публічної служби як до системи надання послуг суспільству для задоволення його потреб; модернізована концепція раціональної бюрократії.

Отже, проаналізувавши зазначене, варто відмітити, що для того щоб краще прогнозувати перспективи розвитку публічної служби в майбутньому, аналізувати можливість її модернізації та виокремлення напрямків реформування, необхідно знати історію зародження і розвитку теорії та практики публічної служби в минулому.

1.2. Поняття публічної служби

На початку нового століття, коли виникла потреба у формуванні та законодавчому регулюванні діяльності адміністративної системи на новій основі, почалася активна дискусія стосовно використання і трактування таких понять, як «державний», «громадський», «публічний».

Коментуючи визначення публічної служби, наведене в п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) (публічна служба – 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) [6], Н.О. Рунова зазначає, що його навряд можна визначити вдалим, та пропонує власне: публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців [7, с. 121-132].

Відповідно до положень ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», державним є службовець, а саме громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [8].

Найпершим глобальним дослідженням публічної служби в нашій країні стала дисертація на здобуття кандидата юридичних наук О.С. Петренко, котра запропонувала власний підхід до її інтерпретації, розглянувши публічну службу як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби [9]. Детально аналізує публічну службу В. Тимків у статті «Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні» – 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. Науковець 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 [10]. Продовжуючи цю тему, М. Карпа та А. Дудник виокремлюють основні складові публічної служби: державна, муніципальна,

спеціалізована, цивільна та ін. [11]. Крім того, М. Карпа деталізує у своїх роботах принципи та поняття публічної служби [12]. Визначенню категорії «публічна служба» присвячена і стаття О.А. Задихайло [13]. Уточненню груп суб'єктів публічної служби присвячена робота О.В. Хорошенко [14]. Підсумовуючи наукову дискусію, зазначимо, що більшість науковців схиляються до схожих висновків: єдине існуюче законодавче визначення 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 або служба» [15]. Дійсно, 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: це діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування» [16]. Також з'явилося узагальнене визначення поняття публічного службовця, визначене Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. У праці «План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування» впроваджується термін «публічні службовці», який «об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [17, с. 200].

Низка праць, присвячених публічній службі, належить львівському досліднику О.І. Сушинському [18; 19]. Він розглядає особливості організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності. З

нормативно закріплених у законодавстві України концепцій публічної служби можемо 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» [20].

На думку О.І. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту і результату [18]. На думку О.В. Попової, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави [21]. Існуючі термінологічні лакуни намагається заповнити О.В. Хорошенко у своїй дисертації «Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект» [22] та низці публікацій. Зокрема, у статті «Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби» автор пропонує доповнити перелік структурних елементів публічної служби сервісною службою та службою в спеціальних органах управління публічною службою [14].

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 [23; 24]. Публічна служба є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності людини, а також усього суспільства і держави в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного політичного управління [25, с. 20].

Отже, в даному підрозділі ми розкрили питання публічної служби в Україні.

1.3. Мета, функції та завдання публічної служби

Мета публічної служби полягає в упорядкуванні та підвищенні ефективності процесів формування й реалізації публічної влади і публічного управління, за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій публічної служби. Одним з важливих напрямів діяльності публічної служби України є надання якісних послуг громадянам, територіальним громадам, об'єднанням громадян. Саме тому публічна служба потребує оптимального визначення цілей, завдань та функцій, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування органів публічної влади.

Публічна служба – це динамічна система, тому що вона функціонує в умовах динамічних змін зовнішнього та внутрішнього середовища (найчастіше зміни внутрішніх станів системи викликаються змінами в зовнішньому середовищі). Функціонування цієї системи проходить в умовах видозміни стратегічних і оперативних цілей, принципів, пріоритетів, ресурсів і виникнення нових завдань, синхронно до вимог реформування державного управління відповідно до європейських та світових цивілізаційних підходів, а отже, можна сказати, відповідно до вимог зовнішнього середовища в умовах інтеграційних процесів. Підсистеми й компоненти системи публічної служби виникають, утворюються й діють відповідно до визначених цілей, у яких має насамперед міститися усвідомлена потреба суспільства в підвищенні якості життя, досягненні політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо [25, с. 22-23].

Публічна служба – це правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом. Як стратегічна мета такого закону має

розглядатися змістовна узгодженість усієї існуючої нормативно-правової бази, що регулює управління кадровим потенціалом сфери публічного управління незалежно від функціональних, галузевих, територіальних чи інших ознак та його ресурсного забезпечення (державного, місцевого, громадського).

Тема функцій публічної служби належить до переліку ключових проблем теорії та практики публічного управління. Воно знаходиться в площині таких фундаментальних понять, як держава, роль держави, функції держави, взаємовідносини держави та суспільства. У зв'язку з посиленням тенденції щодо перегляду завдань та цілей, напрямів і методів діяльності держави стосовно реалізації її соціального призначення актуалізується потреба відповідного перегляду й функцій публічної служби. Загальні світоглядні засади дослідження функціонування системи публічної служби в країнах розвиненої демократії будуються у відповідності до бачення ролі держави в забезпеченні соціального партнерства, створенні гідних умов для життя людини та залучення її до всіх процесів життєдіяльності суспільства [23, с. 328]. Сучасне бачення ролі держави втілюється в зростаючому значенні питань громадянського суспільства, державно-громадського управління, відповідальності органів публічної влади, відкритості, демократії участі, соціальному партнерстві, соціальній активності людини, пошуку засобів розвитку та реалізації особистості в усіх сферах суспільного життя. Ці форми по суті формують середовище реалізації прав і свобод людини на засадах узгодження інтересів та взаємодії членів суспільства. Зміна поглядів на роль держави ілюструється намаганням дослідників у різні періоди розбудовувати в науковому просторі вчення про традиційну, правову, соціальну державу, утвердженням ідей щодо розвитку держави «загального добробуту», «сервісної держави». Ці процеси нерозривно пов'язані із трансформацією поглядів на завдання та функції публічної служби [15, с. 166-167]. У свою чергу, зміст та методи діяльності системи публічної служби залежать від цілей, мети держави,

політичного режиму, форми державного правління, що й визначає змістовне наповнення функцій та завдань цього інституту. У широкому розумінні до основних функцій публічної служби належать державно-політична, економічна, соціальна, правова, організаційна. Наприклад, соціальну функцію як роль, яку виконує публічна служба в житті суспільства та держави, можна представити на основі ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [20]. Тим самим, публічна служба спрямована на забезпечення реалізації цієї статті Основного закону. Для державної служби її діяльність обумовлена змістом завдань і функцій держави, для служби в органах місцевого самоврядування – змістом завдань, функцій та повноважень щодо реалізації права на місцеве самоврядування. Соціальна функція публічної служби по суті є залежністю міждержавними ресурсами, соціальними процесами, що знаходить своє вираження в функціональній залежності змінних складових частин обміну між суспільством та державою. Змінність суспільних потреб, інтересів обумовлюють необхідність належного реагування на ці зміни інституту публічної служби, передусім, у питаннях перерозподілу ресурсів (досить часто фінансових), а отже, і завдань та функцій органів публічної влади, інституту публічної служби, обов'язків, прав та відповідальності публічних службовців, які працюють у цих органах публічної влади. Це посилює актуальність формування такої важливої риси інституту публічної служби, як мобільність і гнучкість, що забезпечить швидке реагування публічного управління на вимоги та потреби сучасного суспільства. Наявність такої риси є необхідною умовою для забезпечення вчасного реагування на зміни та коригування функціонального навантаження публічної служби відповідно до стану державно-суспільних відносин. Соціальна функція публічної служби як соціальна дія, що регулюється відповідними нормами і контролюється соціальними інститутами, насамперед державними, є, по суті, формалізованим представленням усієї сукупності завдань та напрямів

діяльності органів публічної влади за видами публічної влади, галузями, рівнями управління та повноваженнями публічних службовців. Передусім, мова йде про повноваження державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Ця діяльність визначена сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема законами України «Про державну службу» [8], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [26], посадовими інструкціями, правилами етичної поведінки державних службовців тощо.

Подальше поглиблення положень щодо виділення функцій публічної служби передбачає конкретизацію як видів, так і функцій усіх її суб'єктів. З точки зору забезпечення успішності державно-управлінських реформ, спрямованих на формування системи публічного управління та публічної служби, загальними характеристиками якої є належне, відповідальне, демократичне врядування, особливого значення набуває питання ефективності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних складників публічної служби, що мають забезпечити ефективну реалізацію завдань і функцій сучасної демократичної держави. Формально забезпечуючи інтереси держави і реалізуючи функцію публічного управління, публічна служба тим самим спрямовує своє служіння не на саму державу як таку, а на суспільство і громадян. Тому на першому місці опиняється функція захисту прав і свобод людини і громадянина, і лише потім – такі функції як здійснення державної політики, забезпечення обороноздатності та економічної безпеки країни тощо. Також цілком обґрунтованою виглядає теза, що оскільки публічна служба є не лише суто управлінським чи адміністративним, але ще й соціальним інститутом, то її цінність полягає у тому, наскільки вона обслуговує потреби людини та допомагає їй у житті. При цьому, вживаючи такі поняття як «внутрішній» і «зовнішній» напрями діяльності публічної служби (під першим

з них мається на увазі врегулювання відносин усередині системи публічної служби, а під другим – врегулювання суспільних відносин поза межами публічної служби, слід пам'ятати, що спільним для них є те, що обидва ці напрями діяльності є, по-перше, служінням державі (у випадку України це є діяльність щодо забезпечення її існування як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави), а, по-друге – служінням суспільству. Ця специфічна властивість публічної служби, яка формально виступає процесом професійного виконання повноважень державних органів, але в реальності є системою обслуговування і забезпечення суспільних інтересів. Деєтатизація суспільного життя призводить до того, що публічна служба починає служити не стільки державі, скільки людині, адже й сама держава розглядається насамперед як механізм забезпечення й гарантування прав людини і громадянина. В процесі реального функціонування системи публічної служби відзначена спрямованість на забезпечення інтересів та пріоритетів суспільного розвитку проявляється у тому, що змінюється коло її стратегічних завдань. Стратегічною метою публічної служби стає не стільки відтворення певного типу відносин всередині системи державної влади, скільки розробка й впровадження рішень спрямованих на розв'язання соціальних проблем.

Враховуючи висловлені міркування щодо мети, функцій і призначення публічної служби, можна визначити її основні завдання. Важливим серед них є створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Адже останнім часом, коли знизилася роль багатьох політичних інститутів, саме публічна служба залишається стабільною інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси. Звідси впливає ще одне завдання – якісного надання населенню різноманітних управлінських послуг. Ще одним вагомим завданням публічної служби є досягнення цілісності державного механізму і стійкості засад державного управління. Наступним завданням публічної служби є забезпечення

ефективного функціонування органів влади. Його виконання може бути тільки на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, запровадження новітніх досягнень адміністративно-управлінської науки, сучасних методів державного управління. До завдань публічної служби можна також віднести подальшу демократизацію діяльності апарату, подолання бюрократизму, корупції, протекціонізму, створення сприятливих соціальних і правових умов для ефективної діяльності публічних службовців. Головне завдання публічної служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію публічної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових.

Отже, в даному підрозділі розкрито питання, що стосується мети, функцій та завдань публічної служби.

1.4. Види публічної служби

Дискусійним є не тільки питання визначення публічної служби та її співвідношення з поняттям «державна служба», а й питання визначення видів публічної служби. Одразу ж зазначимо, якихось чітких критеріїв класифікації публічної служби на види національне законодавство не дає. Положення п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України [6] можна тлумачити по-різному, а тому кожен науковець, який пропонує свою систему публічних служб в Україні, трактує ці положення законодавства по-своєму. Тому звернемося до представлених в науковій літературі класифікацій публічної служби.

Автори підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка (2015 р.) висувають декілька застережень щодо класифікації публічної служби:

1) така класифікація не міститься в національному законодавстві і є результатом наукового абстрагування. Погоджуючись з висновком науковців, хочемо зауважити, що дуже часто класифікації правових явищ пропонуються як в наукових джерелах, так і в джерелах права. При цьому, класифікації, що містяться в джерелах права, мають велике практичне значення. Наприклад, класифікація адміністративних правопорушень за об'єктом посягання в Особливій частині КУпАП або за формами вини (ст.ст. 10, 11 КУпАП);

2) класифікацію публічної служби на види можна здійснювати за різноманітними критеріями, наприклад, в залежності від завдання суб'єкта публічної адміністрації, від виду суб'єктів публічної адміністрації, від змісту публічної служби, посади публічного службовця, а також способу добору на публічну службу [27, с. 201]. Автори підручника за загальною редакцією І.С. Гриценка пропонують в залежності від завдань суб'єкта публічної адміністрації виділяти наступні види публічної служби:

- а) політична служба;
- б) діяльність народних депутатів;
- в) державна служба;
- г) професійна діяльність суддів;
- г) професійна діяльність прокурорів;
- д) військова служба;
- є) альтернативна (невійськова) служба;
- ж) дипломатична служба;
- з) інша державна служба, наприклад, у Національному банку України;
- к) служба в органах АРК;
- л) служба в органах місцевого самоврядування [27, с. 201-202].

Автори підручника за загальною редакцією І.С. Гриценка запропонували в залежності від суб'єкта публічної адміністрації, де відбувається публічна служба, поділяти її на:

- 1) службу в органах державної влади;
- 2) службу в органах АРК;
- 3) службу в органах місцевого самоврядування;
- 4) службу у межах інших суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, у постійних представництвах України при міжнародних організаціях) [27, с. 202].

Ця класифікація публічної служби має як переваги, так і недоліки. До переваг можна віднести наступне:

а) класифікація розрізняє службу в державних органах, в органах місцевого самоврядування, а також в межах такого автономного утворення в складі України як АРК;

б) окремо звертається увага на службу в органах, які мають спеціальний статус і відповідно спеціальне правове забезпечення.

До недоліків цієї класифікації публічної служби слід віднести наступні:

1) класифікація не враховує розбіжностей, які вже існують в національному законодавстві, зокрема, служба в органах державної влади не тотожна з державною службою, яка регламентується Законом України «Про державну службу». В Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначення служби в органах місцевого самоврядування не співпадає з загальним змістом нормативно-правового акту. Зокрема, ст. 1 Закону називає таку ознаку муніципальної служби як «діяльність громадян України, яка здійснюється на постійній основі». За цією ознакою депутати місцевих рад не повинні відноситись до даної категорії службовців. Разом з тим, ст. 3 Закону до посад органів місцевого самоврядування відносить:

- а) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- б) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- в) 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 [26]. На нашу думку, визначення муніципальної служби та види посад, які відносяться Законом до муніципальної служби, не тільки не співпадають, а й навіть суперечать один одному. Тобто є суттєві проблеми законодавчої техніки при формулюванні окремих положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

2) класифікація дає загальне уявлення про публічну службу, але позбавлена конкретики. Незрозумілим залишається підхід до працівників державного органу чи органу місцевого самоврядування, а саме хто з них є публічним службовцем, а хто ні.

Наступна класифікація пропонує поділяти публічну службу в залежності від її змісту на два види:

- 1) цивільна публічна служба;
- 2) мілітаризована публічна служба [27, с. 202-203].

Ця класифікація публічної служби теж має як переваги так і недоліки. Серед переваг є те, що ця класифікація дозволяє розрізнити між собою службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які забезпечують буденні потреби суспільства і держави в звичайному режимі, та службу в органах державної влади мілітаризованої спрямованості, які забезпечують національну безпеку, територіальну цілісність, правопорядок в країні та підготовлені до роботи в надзвичайних умовах. До недоліків цієї класифікації можна віднести те, що вона має тільки теоретичне значення. Цю класифікацію важко використати при систематизації законодавства про публічну службу. До того ж чинне законодавство розвивається (вдосконалюється) не за цим критерієм класифікації.

За способом добору на публічну службу виділяються: а) публічна служба за призначенням; б) публічна служба за конкурсом; в) патронатна служба; г) виборна публічна служба [27, с. 205-206]. Знову ж таки, ця класифікація має

певне теоретичне значення, адже показує різні способи реалізації громадянином конституційного права на участь в управлінні державними справами. Разом з тим, ця класифікація взагалі позбавлена значення при характеристиці юридичної відповідальності публічних службовців, адже їх відповідальність як правило не залежить від способу прийняття їх на публічну службу.

Єдину позицію щодо класифікації публічної служби висловлюють С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан. Незначні суперечності зазначених науковців стосуються тільки назв окремих видів публічної служби. Ці науковці використали одразу декілька критеріїв класифікації публічної служби: а) правова природа публічної служби; б) особливості її правового регулювання; в) особливості проходження публічної служби [28, с. 16; 29, с. 9-10]. Аналіз запропонованої класифікації видів публічної служби дозволяє зробити висновок, що в її основу було покладено два критерії (що дозволяється, у виключних випадках, методологією юридичної науки), а саме, правову природу публічної служби (тобто вона є суто політичною діяльністю чи має професійну основу) та особливість правового регулювання її проходження (регламентується окремими нормативно-правовими актами та здійснюється в окремих гілках влади чи спеціально створених органах). Ці два критерії, на нашу думку, і лягли в основу класифікації, що запропонували С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан. Вчені виділяють 4 види публічної служби:

1) політична служба, основним завданням якої, як вважають С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова, є визначення та реалізація державної політики [28, с. 16]. Тобто депутати місцевих рад відносяться вченими до осіб, які здійснюють службу в органах місцевого самоврядування. М.І. Цуркан взагалі категорично заявляє: «Природно, що до політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади» [29, с. 11].

Висновок банальний та не достатньо аргументований. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, але мова йде про інше. В цьому підрозділі роботи ми вже звертали увагу на певні протиріччя в положеннях Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», адже визначення служби в органах місцевого самоврядування (ст. 1 Закону) не співпадає з посадами, які відносяться до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 3 Закону). Разом з тим, не можемо збагнути, чому науковці до групи посад політичної служби не відносять депутатів місцевих рад. Наприклад, ст. 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює, що депутат як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [30]. Тобто депутати місцевих рад приймають активну участь у формуванні та реалізації політики на муніципальному рівні (від імені територіальної громади). Політика в залежності від територіального устрою України теж може поділятися на загальнодержавну (державну), регіональну (на рівні областей) та муніципальну (на рівні окремих територіальних громад). До того ж специфіка проходження публічної служби народних депутатів Верховної Ради та депутатів місцевих рад має більше спільного ніж служба в якості депутата місцевої ради та служба на посаді, на яку особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі;

2) державна служба, яка охоплює собою службу в державних органах на адміністративних посадах, службу на посадах в спеціалізованих органах державної влади та службу в мілітаризованих органах. Наприклад, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан пропонують наступні ознаки,

що, на їх думку, притаманні державній службі: а) цей вид публічної служби здійснюється на державних посадах у державних органах або їх апаратах; б) цей вид публічної служби має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави; в) регламентується Законом України «Про державну службу» та іншими спеціальними законами. При цьому підкреслимо, що у спеціальних законах дуже часто є посилання на Закон України «Про державну службу»; г) характеризується особливістю вступу на державну службу, її проходженням, припиненням службових відносин [28, с. 17; 29, с. 11-12];

3) «суддівська служба» [28 с. 17] чи «служба на посаді судді» [29, с. 16]. С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан зазначають, що цей вид публічної служби стосується тільки професійних суддів, які вповноважені здійснювати правосуддя. Науковці пропонують перелік ознак, що притаманні суддівській службі [28, с. 17; 29, с. 16-17]: а) зайняттям суддею посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних, так і державних службовців. З цією ознакою повністю погоджуємось, адже особливість судді як публічного службовця полягає у тому, що він, по-перше, не має відношення ні до політичних, ні до адміністративних посад у сфері публічної влади, по-друге, виділяється як публічний службовець, який не має відношення до законодавчої і виконавчої гілок влади, а також до органів, що «повисли» між трьома гілками влади (наприклад, інститут Президента України), і має безпосереднє відношення лише до однієї гілки державної влади – судової влади. Саме ця ознака і визначає всі інші особливості, які, на нашу думку, є другорядними та додатковими; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету [28, с. 17; 29, с. 16-17];

4) служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Обґрунтовуючи доцільність виділення муніципальної служби серед інших видів

публічної служби М.І. Цуркан визнає, що служба в органах місцевого самоврядування багато в чому має спільні риси з державною службою (посади за конкурсом) та політичною службою (виборні посади) [29, с. 16-17]. Вважаємо, що основна причина виділення муніципальної служби це відокремленість місцевого самоуправління від системи органів державної влади.

На підставі проведеного дослідження встановлено, що на розбіжності науковців стосовно класифікації публічної служби, впливає той факт, що національне законодавство з цього питання є розпорошеним, а іноді і суперечливим. Отже, проаналізувавши усе зазначене, можна зробити висновок, що нами було розкрито історичні та теоретичні засади публічної служби, а саме досліджено історію становлення та розвитку публічної служби, її поняття, мету, функції та завдання, а також проведено класифікацію за видами, котрі запропоновані різними науковцями.

РОЗДІЛ 2

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Сучасний стан правового регулювання публічної служби

Правове регулювання можна розуміти у широкому (система засобів, способів та організаційних заходів, які належать до загального механізму правового регулювання, тобто норми права, правозастосовні акти, юридичні договори та ін., завдяки яким створюються необхідні умови для упорядкування суспільних відносин, що виникають у конкретній сфері суспільних відносин) та вузькому (система нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких упорядковуються та врегульовуються відносини в різних сферах суспільного життя) розумінні [32, с. 60].

Аналізуючи законодавство про публічну службу, варто зазначити, що на теперішній час воно є доволі роздрібненим та являє собою сукупність нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання функціонування та проходження такої служби. Окреслене спричинене у першу чергу прийняттям Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [8], що зумовило подальше: а) становлення і розвиток інституту державної служби з метою його адаптації до європейських стандартів; б) розробки системи правових актів у сфері регулювання державної служби з урахуванням тих політичних, економічних та правових реалій, якими характеризується сучасна Україна.

Важливим напрямком забезпечення функціонування ефективної, дієвої, стабільної та авторитетної публічної служби стало розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права, що є однією з основоположних засад побудови європейського адміністративного простору. Вищезазначене обумовлює потребу інноваційного нормативно-правового регулювання усіх питань проходження державної адміністративної служби:

вступу, просування по державній службі, встановлення режиму служби, визначення правового захисту, припинення державної служби, дисциплінарної та матеріальної відповідальності. Правове регулювання публічної служби характеризується такими особливостями [33, с. 70]: воно є міжгалузевим, оскільки до його структури входять нормативно-правові норми як публічних (конституційне, адміністративне, фінансове), так і приватних (трудова, сімейне, цивільне) галузей права; його структуру становлять як загальні нормативно-правові акти, тобто ті, що стосуються всіх видів служби, так і ті, що регламентують конкретні підвиди адміністративної служби.

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

Як основний Закон Української держави, Конституція України, забезпечує правове регулювання усіх сфер суспільного життя, маючи найвищу юридичну силу. Саме на її основі приймаються усі інші нормативно-правові акти. Очевидним є те, що Конституція не може безпосередньо регулювати діяльність усіх органів державної влади, водночас в її змісті можна виокремити дві групи значущих для державної адміністративної служби приписів: ті, що встановлюють ціннісні засади цієї сфери (ст. 3 – «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; ст. 8 – «в Україні визнається і діє принцип верховенства права»; ст. 19 – «органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»; ст. 38 – «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування») та ті, що безпосередньо регламентують відносини, пов'язані з регулюванням відносин

створення та функціонування органів державної влади, зокрема центральних органів виконавчої влади (так, відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України виключно законами України визнаються засади організації і діяльності органів виконавчої влади, основи державної служби. Свого закріплення віднайшли норми щодо вступу та просування за посадами державної служби: п. 9-2 ч. 1 ст. 116 «Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України»; п. 24 ч. 1 ст. 106 «Президент України присвоює вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини») [20].

Цікавим видається зарубіжний досвід закріплення на конституційному рівні приписів щодо врегулювання сфери державної служби. Конституцією Польщі (ст. 153) визначається загальна мета функціонування корпусу державної служби, зокрема з метою професійного, добросовісного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави в установах урядової адміністрації [34]. Встановлення рівного права доступу до державної посади з урахуванням нахилів, вміння та професійної кваліфікації особи та визначення обов'язковими традиційних принципів, що стосуються статусу професійних чиновників здійснюється у Конституції Німеччини (ч.ч. 2 і 5 ст. 33) [35]. Вимоги щодо законності і неупередженості діяльності державної адміністрації (ч. 1), обов'язковість конкурсного заміщення посад державної адміністрації передбачаються Конституцією Італії (ч. 3) [36].

Вагоме значення для формування та удосконалення національного законодавства у сфері діяльності публічної служби відіграють міжнародні нормативно-правові акти, на підставі яких визначаються правові засади функціонування інституту публічної служби в цілому. Згідно з приписом ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства

України [20]. Так, міжнародні правові акти за своїм змістом містять лише узагальнені норми щодо функціонування публічної служби, не визначаючи конкретних аспектів такої діяльності. До основоположних міжнародних правових актів варто віднести такі: 1) Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. – у ст. 10 декларується загальне право кожного щодо рівного доступу до державної служби в своїй країні. А відповідно до ст. 2 та 3 затверджено засаду рівності людей у своїй гідності та правах [37]; 2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. – у положеннях якого визначено засади: гендерної рівності «держави, які беруть участь у Пакті, зобов'язуються забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування усіма економічними, соціальними і культурними правами» (ст. 3); рівної можливості щодо доступу та обрання виду трудової діяльності «держави визнають право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується» (ст. 6) [38]; 3) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. – цей міжнародний акт визначає, що кожна держава, яка бере в ньому участь, зобов'язується: забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої визнано у цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинено особами, що діяли як особи офіційні; забезпечити, щоби право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, розвивати можливості судового захисту; забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування усіма громадянськими і політичними правами [39].

Слід зазначити, що є система інших європейських стандартів, що беруться до уваги при формуванні законодавства щодо діяльності публічних

службовців, зокрема до таких стандартів належать: а) прецедентне право Європейського суду з прав людини; б) керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи [40]; в) стандарти охорони правопорядку Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Базовим для регулювання державної адміністративної служби є Закон України «Про державну службу» [8]. Цим Законом визначаються аспекти функціонування публічної служби: принципи служби, категорії посад, правовий статус службовців, конкурсний відбір, службова кар'єра, дисциплінарна та матеріальна відповідальність тощо. Законодавчим актом, що має загальний характер для всієї публічної служби, є Закон України «Про запобігання корупції» (2014 р.) [41], який містить значну кількість приписів, що безпосередньо пов'язані зі здійсненням служби, зокрема це стосується законодавчого визначення термінів, що використовуються як у цьому Законі, так і в законодавстві про державну службу (як приклад, «близькі особи», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування», «подарунок» тощо). Закон України «Про очищення влади» (2014 р.) визначає зміст правової категорії «очищення влади (люстрація)», встановлює організаційно-правові засади її проведення, виокремлює два види заборон стосовно окремих фізичних осіб щодо обіймання ними певних посад (окрім виборних) в органах державної влади, строки цих заборон (зокрема на 5 та 10 років) [42]. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (2014 р.) [43] визначає особливості взаємодії між Урядом і Національним агентством України з питань державної служби як суб'єктом управління державною службою, які полягають у: по-перше, спрямуванні й координуванні роботи НАДС; по-друге, затвердженні його граничної чисельності працівників; по-третє, скасуванні, за необхідності, актів повністю або в окремій їх частині; по-четверте, призначенні на посади керівника та заступників керівника НАДС за пропозицією Комісії з

питань вищого корпусу державної служби на підставі результатів конкурсу відповідно до законодавства про державну службу та звільненні їх з посади. У зв'язку з тим, що проходження публічної служби значною мірою пов'язане із зайняттям посад у центральних органах виконавчої влади, вагоме значення серед правового регулювання належить Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.) [44], який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності зазначених органів. Так, відповідно до цього Закону усі ЦОВВ у залежності від функціонального спрямування поділено на такі види: міністерство; служба; агентство; інспекція; комісії [44].

Наступним законодавчим актом є Кодекс адміністративного судочинства України (2005 р.) [6], який процесуально регламентує судовий захист державним службовцем свого права на проходження служби в органах державної влади (їх апараті або секретаріаті). Серед норм приватних галузей права на окрему увагу заслуговують приписи Кодексу законів про працю України (1971 р.) [45], які застосовуються в таких випадках, як: а) якщо необхідність застосування норм КЗпП передбачається безпосередньо в Законі «Про державну службу» (як приклад, відповідно до ч. 3 ст. 86 у разі припинення державної служби за ініціативи державного службовця або за угодою сторін встановлюється обов'язок суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, який зазначений в заяві такого службовця, у випадках, встановлених законодавством про працю; ст. 90 стосується визначення засад пенсійного забезпечення державних службовців); б) якщо виникає необхідність усунути наявні прогалини в законодавстві про державну службу (як приклад, ч. 4 ст. 56 Закону «Про державну службу» не передбачає переліку святкових днів та визначення понять: «робочий час», «час відпочинку», «нічний час», «вихідні дні», «неробочі дні»).

Щодо підзаконних нормативно-правових актів, слід відмітити, що вони становлять значну частину правового регулювання публічної служби, водночас

за своїм змістом і формою характеризуються значною розрізненістю. До таких підзаконних актів належать: Укази Президента України, постанови та розпорядження КМУ, накази НАДС.

У зв'язку з посиленням ролі КМУ у сфері управління державною службою, значення Президента України, як суб'єкта управління у цій сфері, який, шляхом видання відповідних підзаконних нормативно-правових актів здійснював це управління, значно послаблено. Водночас, такий підхід є правомірним з огляду на наділення Президента Законом України «Про державну службу» лише повноваженнями загального характеру. Прикладом реалізації правотворчої функції Президента у сфері державної служби може бути Указ від 11.06.2001 р. «Про деякі питання впорядкування статусу державного службовця» [46], відповідно до якого здійснюється упорядкування статусу державних службовців, їх матеріального та соціально-побутового забезпечення та відбувається систематичне усунення диспропорцій та перекосів в оплаті праці. Постанови/розпорядження КМУ та накази НАДС за їх змістовно-розширювальним поділом можна класифікувати на такі види: 1) інституційні – містять норми щодо визначення статусу окремих суб'єктів управління сферою державної служби. Положенням про НАДС (затв. Постановою КМУ від 01.10.2014 р. № 500) визначається: статус центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби, який здійснює функціональне управління державною службою; виокремлюється перелік завдань та функцій; встановлюються організаційні засади діяльності тощо [47]; 2) кадрові – містять норми, яких спрямовано на: організаційно-методичне забезпечення добору на посади висококваліфікованих осіб; підвищення кваліфікації державних службовців; покращання морально-етичного клімату в державній службі (постанови КМУ від 22.07.2016 р. № 448 [48] та від 06.02.2019 р. № 106 [49]).

Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджені Наказом НАДС від 05.08.2016 р. [50], визначаються ті морально-етичні норми, яким повинен відповідати у своїй службовій діяльності кожен державний службовець. Визначення загальних аспектів організації внутрішньо-службового розпорядку органу державної влади (його апарату/секретаріату), режиму роботи, виокремлення умов перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу здійснюється Типовими правилами внутрішнього службового розпорядку, що затверджені Наказом НАДС від 03.03.2016 р. [51]. Процедуру проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців врегульовано Порядком проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого Постановою КМУ від 23.08.2017 р. [52].

Отже, здійснення адміністративної реформи, розбудова громадянського суспільства та адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу обумовлюють необхідність «перезавантаження» усіх публічних (зокрема державних) інституцій та відносин за участю держави, що вимагає докорінного перегляду підходів до формування нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади в цілому, та державних службовців, зокрема.

2.2. Особливості правового забезпечення проходження служби в окремих органах державної влади

Одним із позитивних досягнень Закону «Про державну службу» є його спрямованість на досить чітке і детальне нормативне регулювання певних суспільних відносин, зокрема, у контексті цього дослідження – це особливості

нормативного регулювання проходження публічної служби в окремих державних органах. Як уже було зазначено, публічна служба характеризується своєю розмаїтістю, яка зумовлена різними державними органами, різними державними посадами, різними правовими статусами державних службовців при єдності основоположних засад самої публічної служби. Така розмаїтість має прояв і в нормативно-правовому регулюванні окремих державних службовців у залежності від місця служби, тобто державного органу. Слід зазначити, що в теорії державної служби цьому питанню приділялася певна увага [53, с. 489], однак цілий ряд питань до цього часу залишаються без належного правового регулювання та теоретичного забезпечення.

Прикладом першої спроби законодавчого регулювання особливостей проходження публічної служби в окремих державних органах є ст. 91 Закону «Про державну службу», зокрема її положення оновлено відповідно до Законів «Про Вищу раду правосуддя», «Про Конституційний Суд України» і «Про внесення змін до деяких Законів України щодо окремих питань проходження державної служби» [54]. Такий підхід законодавця, безперечно, є досить позитивним і заслуговує на схвалення. Водночас слід звернути увагу на те, що редакційно ця спроба законодавця викликає ряд зауважень та запитань як щодо формулювання законодавчих положень, так і щодо зіставлення цієї статті Закону з іншими статтями.

За своїм змістом ст. 91 чинного Закону є логічним продовженням ст. 3 «Сфера дії цього Закону», а отже, вона має містити положення, які не повторюються в інших приписах зазначеного Закону. Натомість, аналіз і зіставлення цих статей свідчить про те, що мають місце як повтори, так і колізії. Так, ст. 91 Закону передбачає невичерпний перелік державних посад у державних органах, особливості призначення на які та звільнення з яких, а також особливості діяльності на яких і визначається названою статтею. Аналіз положень цієї статті свідчить про те, що йдеться про такі державні посади: 1)

керівників ЦОВВ, які не є членами КМУ, їх заступників. Відповідно до Закону «Про Кабінет Міністрів України» до складу КМУ входять тільки міністри як керівники ЦОВВ. Таким чином, керівники таких ЦОВВ, як: служби, агентства, інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, інші ЦОВВ не належать до складу КМУ, а особливості проходження державної служби ними і їх заступниками регулюється чинним Законом. Водночас слід звернути увагу на те, що п. 2 ч. 2 ст. 3 чинного Закону уже передбачив, що «дія цього Закону поширюється на державних службовців міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» [8]. Таким чином, має місце повтор тільки різними формулюваннями; 2) керівників апаратів допоміжних органів, утворених Президентом України, керівника апарату Представництва Президента України в АРК [55]. Президент України утворює у межах коштів, передбачених у Держбюджеті України для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, тобто припрезидентські допоміжні органи. З приводу цього положення слід звернути увагу на те, що відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 3 чинного Закону «дія цього Закону не поширюється на керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в АРК та його заступників», а відповідно до ч. 1 ст. 91 чинного Закону «дія цієї статті поширюється на керівників допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в АРК» [8]. Таким чином, має місце колізія між цими двома статтями; 3) керівника апарату Антимонопольного комітету України (далі –АКУ) [56]. При характеристиці цього положення слід звернути увагу на такі аспекти: а) повноваження посадових осіб апарату АКУ визначаються ст. 15 Закону «Про Антимонопольний комітет» [56], водночас, повноважень керівника апарату АКУ у Законі не визначено; б) на момент підготовки цієї роботи Положення про апарат Антимонопольного комітету України є відсутнім, що є суттєвою прогалиною у нормативно-правовому

регулюванні питань проходження державної служби у цьому державному органі; 4) керівника апарату Держкомтелерадіо [57], який: організовує планування роботи з персоналом Держкомтелерадіо, у т.ч. проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог коментованого Закону; забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі; забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до коментованого Закону; присвоює ранги державним службовцям Держкомтелерадіо, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців Держкомтелерадіо; здійснює планування навчання персоналу Держкомтелерадіо з метою удосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, коли володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону; здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в Держкомтелерадіо; здійснює інші повноваження, визначені законом; 5) керівника Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини [58], який: а) призначається на посаду і звільняється з посади Уповноваженим; б) повинен знати Конституцію України; законодавство України, що стосується діяльності Уповноваженого, а також підзаконні нормативно-правові акти; міжнародні правові акти, стандарти та рекомендації; порядок підготовки та внесення проектів законодавчих та

нормативних актів; правила охорони праці та протипожежного захисту; застосовувати сучасні методи управління персоналом; досконало володіти державною мовою, російською та однією з іноземних мов; в) організовує роботу Секретаріату, здійснює загальне керівництво його діяльністю та забезпечує виконання функцій Секретаріату; координує діяльність регіональних представництв Уповноваженого; організовує виконання доручень Уповноваженого; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства; г) має право: представляти Секретаріат в Україні і за її межами; запитувати та одержувати від органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на Секретаріат завдань; б) керівника апарату Фонду державного майна (далі – ФДМ) [59]. Стосовно цього положення слід акцентувати увагу на тому, що в Законі «Про фонд державного майна» є відсутнім будь-яке положення щодо керівника апарату, а Положення про апарат Фонду державного майна є відсутнім; 7) керівника Секретаріату (апарату) Конституційного Суду України (далі –КСУ), Верховного Суду України (далі – ВСУ), вищих спеціалізованих судів. При цьому важливо зазначити, що відповідно керівник Секретаріату КСУ, його перший заступник та заступник призначаються на посади та звільняються з посад у порядку, визначеному насамперед Законом «Про Конституційний Суд України» [60]: а) призначаються на посади та звільняються з посад КСУ за поданням Голови КСУ; б) кандидати повинні мати вищу юридичну освіту та відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим чинним Законом для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А». Керівник апарату ВСУ [61]: а) призначається на посаду і звільняється з посади за погодженням Голови ВСУ Головою Державної судової адміністрації (далі – ДСА); б) збори суддів можуть висловити йому недовіру, що має наслідком звільнення його з посади; в) представляє ВСУ як юридичну особу; здійснює

загальне керівництво Апаратом, спрямовує, координує та контролює роботу його структурних підрозділів, забезпечує взаємодію між ними, відповідає за належне організаційне забезпечення діяльності ВСУ, суддів, судового процесу, функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, автоматизованого розподілу справ між судьями тощо; забезпечує контроль за виконанням працівниками Апарату своїх посадових обов'язків, наказів і розпоряджень Голови ВСУ та його заступника, голів касаційних судів та їх заступників, службових доручень Секретаря Великої Палати, секретаря Пленуму, наказів і розпоряджень керівника Апарату, його заступників, виданими в межах їхніх повноважень; подає на розгляд Голови ВСУ узгоджений проект структури і штатного розпису Апарату, вносить пропозиції щодо їх удосконалення; затверджує положення про структурні підрозділи Апарату; призначає на посади, звільняє з посад та здійснює переведення на інші посади працівників Апарату, у т.ч. помічників суддів – за поданням суддів; застосовує до працівників Апарату заохочення та накладає на них дисциплінарні стягнення (крім посад заступників керівника Апарату); за погодженням з Головою ВСУ та головами відповідних касаційних судів визначає повноваження заступників керівника Апарату; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства. Керівник апарату вищого спеціалізованого суду, апеляційного суду, місцевого суду [62]: 1) призначається на посаду та звільняється з посади: а) вищого спеціалізованого суду, апеляційного суду – Головою ДСА за погодженням з головою відповідного суду; б) місцевого суду – начальником відповідного територіального управління ДСА за погодженням з головою відповідного суду. На особливу увагу заслуговує питання щодо відповідності посадових осіб загальним і спеціальним вимогам щодо їхньої професійної компетентності за такими критеріями: а) професійні знання (знання з питань судоустрою та державного управління, управління персоналом та проходження державної служби,

планування роботи суду та звітності, діловодства та судової статистики, управління якістю, зв'язків з громадськістю, стратегічного планування); б) наявність лідерських навичок (встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування; вміння працювати з великим обсягом інформації та здатність виконувати одночасно декілька завдань; ведення ділових переговорів; досягнення кінцевих результатів); в) вміння приймати ефективні рішення (аналіз державної політики; наявність необхідних знань для ефективного розподілу та використання ресурсів (у т.ч. людських, фінансових, матеріальних); г) комунікації та взаємодія (вміння здійснювати ефективну комунікацію та проводити публічні виступи; співпраця та налагодження партнерської взаємодії; відкритість); д) управління змінами (формування плану змін та покращань; управління змінами та реакцією на них; оцінка ефективності змін); ж) управління організацією та персоналом (організація роботи і контроль; управління проектами; управління якісним обслуговуванням; мотивування; управління людськими ресурсами); з) особистісні компетенції (принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність та неупередженість; самоорганізація та саморозвиток; вміння працювати в стресових ситуаціях); і) управління публічними фінансами (знання основ бюджетного законодавства; знання системи державного контролю у сфері публічних фінансів); ї) робота з інформацією (знання основ законодавства про інформацію; вміння працювати в умовах електронного урядування); 8) керівника Секретаріату Вищої ради правосуддя [63] (далі – ВРП), який: а) підпорядкований безпосередньо Голові ВРП; б) є керівником державної служби в ВРП; в) організовує роботу секретаріату, координує діяльність усіх його структурних підрозділів, несе персональну відповідальність за виконання покладених на секретаріат завдань та функцій; визначає обов'язки заступників керівника секретаріату, здійснює

розподіл повноважень керівника секретаріату між заступниками керівника секретаріату, які вони здійснюють у разі його відсутності; вносить на розгляд Голови пропозиції щодо структури і штатної чисельності секретаріату; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства; 9) керівника секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС). Слід зазначити, що на момент підготовки цього дослідження Положення про Секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є відсутнім. Відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» [64]: 1) Положення про Секретаріат ВККС затверджується ВККС; 2) працівники Секретаріату ВККС призначаються на посади та звільняються з посад Головою ВККС у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про судоустрій і статус суддів»; 3) Секретаріат здійснює організаційне забезпечення діяльності ВККС: оприлюднює не пізніше наступного робочого дня після надходження повідомлення про дату та місце проведення з'їзду секретаріат ВККС оголошення на своєму веб-сайті, в якому зазначаються: дата і місце проведення з'їзду; інформація про початок прийняття документів від кандидатів на посаду члена ВККС; здійснює інші повноваження відповідно до чинного законодавства; 10) Керівника апарату Національного агентства з питань запобігання корупції [65] (далі – НАЗК), який: а) призначається рішенням НАЗК; б) ним може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту за кваліфікаційно-освітнім рівнем «спеціаліст», «магістр», не менше п'яти років стажу роботи на керівних посадах в державних органах, органах місцевого самоврядування, установах, організаціях, у т.ч. за кордоном, або міжнародних організаціях, володіє державною та не менше ніж однією іноземною(європейською) мовою і здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки; в) забезпечує діяльність апарату

відповідно до Регламенту НАЗК та Положення; організовує роботу апарату з експертно-аналітичного, правового, інформаційно-довідкового організаційного, фінансово-господарського, матеріально-технічного та другого забезпечення роботи НАЗК, і несе індивідуальну відповідальність за виконання покладених на нього завдань; забезпечує вчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та створює державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; здійснює інші повноваження згідно до законодавства; 11) керівника Апарату Ради національної безпеки та оборони [66] (далі – РНБО), який: а) призначається на посаду та звільняється з посади Секретарем РНБО у порядку, визначеному коментованим Законом; б) є державним службовцем і здійснює повноваження з питань державної служби та роботи державних службовців та інших працівників в Апараті; в) організовує роботу Апарату, здійснює керівництво його діяльністю та забезпечує виконання Апаратом Ради покладених на нього функцій; створює планування роботи з персоналом в Апараті, у т.ч. організовує відповідно до законодавства проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби; подає на затвердження Секретареві РНБО штатний розпис та кошторис Апарату, а також положення про його самостійні структурні підрозділи; здійснює в установленому порядку розпорядження бюджетними коштами; затверджує посадові інструкції працівників; здійснює інші повноваження; 12) керівника Апарату Рахункової палати [67], який(м): а) є Секретар РП; б) призначається та звільняється Головою РП за рішенням РП; б) може бути громадянин України, не молодше 35 років, який володіє державною мовою та однією з офіційних мов Ради Європи, має вищу освіту не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше 7 років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше 5 років та бездоганну ділову

репутацію; в) організовує забезпечення діяльності РП; здійснює керівництво апаратом з питань організаційного, кадрового, інформаційного, довідкового, матеріально-технічного забезпечення діяльності РП; забезпечує підготовку і проведення засідань РП, зокрема ведення їх протоколів; підписує протоколи засідань РП; підписує документи з матеріально-технічного забезпечення діяльності РП; підписує фінансові, банківські, бухгалтерські та інші документи; здійснює інші повноваження; 13) керівників апаратів державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби. Слід зазначити, що це положення кореспондується з положенням п. 4 ч. 3 ст. 3 чинного Закону, в якому йдеться про такі колегіальні органи, як: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [68], Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [69], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації [70].

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

положеннями ч. 4 (призначення керівника Апарату ВРУ) і ч. 5 (призначення керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України) ст. 91 чинного Закону, які також передбачають особливості призначення цих керівників [8].

Отже, в даному підрозділі розкрито питання, що стосується особливостей правового забезпечення проходження служби в окремих органах державної влади.

2.3. Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування

Враховуючи значний обсяг положень законів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, слід на початку підрозділу запропонувати поділити їх на дві групи. Перша група містить закони, які містять адміністративні норми про службу в органах місцевого самоврядування. До цієї групи у першу чергу варто віднести: Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [26]; КАС України [6]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [71]; Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» [72]; Закон України «Про запобігання корупції» [41] та інші. Друга група містить закони, які містять норми інших галузей права про службу в органах місцевого самоврядування: Кодекс законів про працю України (переважно норми трудового права) [45]; Виборчий кодекс України (переважно норми конституційного права) [73]; Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (переважно норми конституційного права) [30] та інші.

Д.С. Припутель вважає, що «новітній етап у формуванні службового права розпочався у ХХІ столітті і триває і до цього часу. Цей етап можна вважати етапом активного формування службового права, поглиблення наукових досліджень з проблематики службового права, посилення

спеціалізації таких досліджень, залучення широкого кола фахової наукової громадськості до активного наукового пошуку векторів подальшого розвитку службового права. Саме у цей період не тільки збільшується кількість різноманітних наукових робіт зі службового права, але й проводиться ціла серія тематичних наукових, науково-практичних заходів, виокремлюються пріоритети наукових тематичних досліджень на рівні Національної академії правових наук України, активізується співпраця наукової спільноти із юристами-практиками та іншими зацікавленими суб'єктами правовідносин у напрямку формування нової теорії службового права» [74, с. 199]. Варто додати, що такий розвиток досліджень про публічну службу у цілому та службу в органах місцевого самоврядування, зокрема, свідчить про активну нормотворчість у цій сфері. А, отже, відповідні норми можуть потребувати свого подальшого удосконалення з метою підвищення ефективності їхнього впливу на суспільні відносини.

Найбільш ґрунтовним законом, який повністю присвячено цьому питанню, є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Преамбула до цього нормативно-правового акту окреслює сферу його правового регулювання. Так, «цей Закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування» [26]. Варті уваги положення перших статей Закону, у яких: надано визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування» - «це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом»; сформульовані обмеження у дії

цього Закону за колом осіб – а саме, що «дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування» [26].

Відповідні положення важливо врахувати при аналізі адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування. Цей Закон складається з 7 розділів, серед яких: Розділ I «Загальні положення»; Розділ II «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування»; Розділ III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»; Розділ IV «Припинення служби в органах місцевого самоврядування»; Розділ V «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування»; Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування»; Розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення». Ознайомлення зі структурою цього Закону одразу вказує на певний дисбаланс у його архітектоніці. Так, Розділ III озаглавлено «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра», а Розділ IV - «Припинення служби в органах місцевого самоврядування». Однак, для того, щоб проходити службу в органах місцевого самоврядування та припинити її, необхідно спочатку вступити на цю службу. Але, окремий розділ, присвячений цьому важливому суб'єктивному праву громадян України, у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» відсутній. У зв'язку з цим, громадянам України, які планують вступити на цю службу, може бути доволі важко орієнтуватися у чинному законодавстві України, відшукувати положення з цього питання. Варто запропонувати доповнити Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» Розділом II-1 з назвою «Вступна служба в органи місцевого самоврядування». До цього Розділу можна віднести наступні положення чинного Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»: усі положення, що зараз містяться у статті 5 «Право на

службу в органах місцевого самоврядування» (це стаття Розділу I «Загальні положення»); фактично, у них йдеться не про право на службу в органах місцевого самоврядування з класичної точки зору щодо його структури (об'єкт права, суб'єкти права, зміст права), а про вимоги щодо доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Варто додати, що у статті 5 ці вимоги викладено лише частково); усі положення, що зараз містяться у статті 12 «Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби» (це стаття Розділу III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»); фактично, це друга частина вимог до тих осіб, які прагнуть реалізувати своє право доступу до служби в органах місцевого самоврядування – а перша частина вимог викладена у згаданій вище статті 5 цього ж Закону; усі положення, що зараз містяться у статті 10 «Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування» (це стаття Розділу III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»); усі положення, що зараз містяться у статті 11 «Присяга посадових осіб місцевого самоврядування» (це стаття Розділу III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра») [26].

Варто звернути увагу, що чинний Закон «Про державну службу» [8] є набагато більш детальним, ніж Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» [26]. Слід рекомендувати включити до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» до викладення його у новій редакції щонайменше положення про: орган державної влади, яким здійснюється загальне управління службою в органах місцевого самоврядування (на зразок Розділу III «Управління державною службою» Закону України «Про державну службу»; щодо додаткових особливостей оплати праці, відпочинку тощо, заохочень та трудових гарантій для тих, хто перебуває на службі в органах місцевого самоврядування (на зразок Розділу VI «Оплата праці, заохочення, і

соціальні гарантії» Закону України «Про державну службу»); положення про особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування на виборних посадах, які заміщуються на місцевих виборах (на зразок Розділу X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба» Закону України «Про державну службу»).

Також варто звернути увагу на Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 02.09.2019 року. Враховуючи положення Пояснювальної записки до Проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», реєстраційний номер 1223 від 02.09.2019 року, слід погодитись з необхідністю нагального прийняття цього нормативно-правового акту. Так, у цьому супровідному документі значиться, що «метою зазначеного законопроекту є забезпечення системного оновлення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що сприятиме побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням кращих міжнародних практик та національного досвіду» [75], є посилання на європейські муніципальні стандарти. Варто погодитися з таким підходом та визнати його ефективним. Варто зауважити, що у Проекті Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 02.09.2019 року сфера дії майбутнього Закону є більш вузькою, ніж чинного. А саме, відповідно до ст. 3 сфера дії майбутнього Закону визначена так: «1. Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом громадян України на службу в органи місцевого самоврядування, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус службовців місцевого самоврядування та особливості служби виборних посадових осіб місцевого самоврядування. 2. Дія цього Закону не поширюється на: 1) депутатів місцевих рад, які не є посадовими особами місцевого самоврядування; 2) працівників патронатної служби; 3) працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування;

4) працівників підприємств, установ та організацій комунальної власності. 3. Перелік посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, розробляється з урахуванням критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Перелік посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, затверджує відповідна сільська, селищна, міська, районна у місті, районна, обласна рада за поданням керівника служби в органі місцевого самоврядування» [76]». Дотримуючись такої ж логіки стислого аналізу тексту Законопроєкту, як і чинного Закону, слід наприкінці огляду лише звернути увагу та зауважити, що Проєкт Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 02.09.2019 року є набагато більш детальним, ніж Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». Отже, багато сформульованих на підставі аналізу законодавства про державну службу пропозицій втілено у Проєкті Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 02.09.2019 року. Це є додатковим аргументом на користь необхідності його якомога більш швидкого прийняття.

Слід приділити увагу і такому важливому джерелу адміністративного права, як Кодекс адміністративного судочинства України. Цей документ є надзвичайно вагомим, коли йдеться про вирішення конфліктів, пов'язаних зі вступом на службу в органах місцевого самоврядування, з її проходженням, з припиненням трудових відносин між працівником та органом місцевого самоврядування. На відміну від типових трудових спорів, відповідні проблеми та конфліктні питання розглядаються не загальними судами, а судами адміністративної юрисдикції. Відповідно, слід звернути увагу на положення зазначеного Кодексу, які регламентують ці питання. На користь цього свідчать положення ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних

судів», відповідно до яких: «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення» [6].

Варто зауважити, що вищезазначена група справ відноситься до «справ незначної складності». Про це свідчать положення п. 1 ч. 6 ст. 12 «Форми адміністративного судочинства», відповідно до яких «для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище» [6; 41]. Слід визнати таку постановку питання цілком логічною, – адже, навряд чи варто відносити справи з можливою «корупційною» компонентою до числа «справ незначної складності». Варто погодитись з позицією авторів Кодексу, та перейти до наступних положень, присвячених службі в органах місцевого самоврядування. У КАС України є й інші положення щодо особливостей провадження у цих справах, виконання рішень у цих справах. Варто звернути увагу на них, але у контексті аналізу відповідних питань, – адже вони мають більш детальний характер, ніж проаналізовані вище положення. У цілому ж слід ще раз наголосити на тому, що КАС України є одним з нормативно-правових актів, за допомогою положень яких відбувається адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування [6].

Ще одним Законом України, за допомогою положень якого здійснюється адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, дослідники визнають Закон України «Про місцеве само врядування в Україні» [71]. У цьому Законі посилання на службу в органах місцевого самоврядування міститься лише в одному положенні, уміщеному у ч. 1 ст. 42 «Повноваження сільського, селищного, міського

голови», а саме: «Повноваження новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. Повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень відповідно до ч.ч.1 та 2 ст. 79 цього Закону» [71].

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» «визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України» [72]. Наступним важливим документом, починаючи з 2014 року, є Закон України «Про запобігання корупції». Відповідно до своєї Преамбули, «цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень» [41]. Також існують і інші Закони України, у яких йдеться про службу в органах місцевого самоврядування. Але, відповідних положень в них доволі небагато, а тому навряд чи доцільно розглядати їх у межах цього дослідження.

Отже, проаналізувавши усе зазначене, можна зробити висновок, що нами в даному розділі було розкрито нормативне забезпечення публічної служби, а саме проаналізовано питання сучасного стану правового регулювання публічної служби, особливостей правового забезпечення проходження служби

в окремих органах державної влади, а також досліджено правовий статус посадової особи місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід правового забезпечення публічної служби

В умовах складної соціально-економічної ситуації в Україні та суперечливого перебігу суспільно-політичних процесів, особливої актуальності набувають питання пошуку нових засобів, здатних забезпечити вихід із кризового стану та сприяти досягненню суспільного прогресу. Голова Представництва Європейського Союзу (далі – ЄС) в Україні Хюг Мінгареллі з власного досвіду країн ЄС ще у 2018 році підтверджує «...що тільки реформа державного управління може зробити перехідний період у реформуванні країни успішним» [77, с. 7].

Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам [78, с.55].

За даними Глобальної енциклопедії державного управління, державної політики та управління уряди країн можуть посилювати ефективність, прийнявши перспективне «стратегічне управління людськими ресурсами» (далі – SHRM) [79]. Підтвердженням твердженню є дослідження зарубіжної літератури присвяченої доказу того, що SHRM є ключем до успіху для багатьох зарубіжних провідних організацій.

На думку відомого ученого-економіста, академіка Національної академії наук України В.М. Гейця, освітньо-кваліфікаційний та інтелектуальний

потенціал суспільства серед іншого стає ключовим фактором інноваційного розвитку, як єдиного беззаперечного шляху, що відкриває для України нові можливості у час, коли майже всі сфери буття перебувають у несприятливому стані з недостатньо визначеними перспективами подальшого розвитку [80, с. 272].

Доцільно вказати на все більше застосування ознак публічності в державному управлінні. Законом України «Про державну службу» [8], вперше серед нормативно-правових актів використовується термін «управління персоналом» [81]. Поняття не набуло тлумачення, що саме виявляється під «управлінням персоналу» але має законодавчо закріплене вживання. Так, управління персоналом застосовується в контексті державних органів і не визначається як державна політика. Проте, управління персоналом застосовується принаймні серед виконання завдань і функцій держави. У 2017-2018 роках використання терміну «управління персоналом» набуло більшого поширення. Слід вказати також на вищі органи державної влади, де згадка поняття управління персоналом набуває державного сенсу. Так, в структурі Національного агентства України з питань державної служби утворено Генеральний департамент управління персоналом на державній службі (на виконання Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ). На виконання Закону України «Про державну службу» [8] в державних органах всіх рівнів утворено структурний підрозділ (або посадова особа) з питань управління персоналом.

Наказом Національного агентства України з питань державної служби утворено Раду управління людськими ресурсами державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби, як консультативно-дорадчий орган, який провадить свою діяльність на громадських засадах та затверджено його Положення. Національне агентство України з питань державної служби провадить активну роботу над

законодавчим врегулюванням процесів в управлінні персоналом на державній службі [82]. З метою забезпечення ефективного управління людськими ресурсами у сфері державної служби, контролю зайнятості на державній службі, сприяння прозорості витрат на персонал Кабінетом Міністрів України розроблено та схвалено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план заходів щодо її реалізації [81]. Так виникає нове сучасне поняття «система управління людськими ресурсами в державних органах» - Human Resource Management & Information System (HRMIS). Впровадження Концепції передбачається з визначеними напрямками, механізмами і строками впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державних органах.

У всьому світі державні службовці відіграють життєво важливу роль у визначенні того, чи є місто, регіон або країна хорошим місцем для життя, роботи і виховання сім'ї. Необхідність розроблення єдиної, цілісної державної політики, спрямованої на розв'язання багатьох першочергових проблем у сфері управління людськими ресурсами простежується у розпорядженні Кабінет Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [81].

На прикладі роботи над Законом України «Про державну службу» [8] досліджується синергія взаємодії 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 частин другої – четвертої статі 3 Закону України «Про державну службу» [8] віднині закріплений поділ, що відбувається у спосіб розмежування посад державної служби та всіх інших посад. Розглядаються поза межами Закону України «Про державну службу» [8] 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 [83]. Розподіл посад в державній (публічній) службі від двох до чотирьох категорій запроваджений у багатьох країнах ЄС. Як з 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).

Досліджуючи європейський досвід, можна зробити висновок, що в практиці інших держав поняття категорії посад часто співвідносять з необхідним рівнем освіти. Основою для розподілу категорій Закону України «Про державну службу» [8] 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 України «Про державну службу» у 2015 році [8], завдяки уточненню правового регулювання не тільки принципів, а й процедур їх застосування, правові норми державної служби починають працювати подібно до передових демократичних країн Європи.

Таким чином, 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.

3.2. Модернізація публічної служби в Україні як пріоритетний напрям реформування державного управління та місцевого самоврядування

В Україні, як і в інших країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах публічної політики, реформа державного управління та місцевого самоврядування є однією з основних реформ, оскільки дієва система публічного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни та підвищення рівня добробуту громадян. Крім того, ефективна система державного управління та місцевого самоврядування є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права. Основні напрями вдосконалення системи публічного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни викладені в Стратегії реформування державного управління України й Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [84; 85].

Для модернізації публічної служби, наближення до ідеального типу управління в Європі були розроблені різні моделі, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління». Їх характеризують наступні елементи: розробка інструментів контролю результатів; посилення конкуренції місцевих органів управління; децентралізація і самостійність управлінських одиниць

державних і громадських підприємств; орієнтація на професійне, відповідальне публічне управління; вдосконалення фінансового менеджменту за допомогою методів, що використовуються у виробництві, і так званого «адміністративного контролінгу». Концепції модернізації публічної служби об'єднує те, що вони демонструють нові цінності, норми, нове ставлення до громадян, політичних представників, керівників і підлеглих, а саме: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, колективний стиль керівництва, демократичну, інформаційну і комунікаційну політику [86, с. 419].

Якщо говорити про формування публічної служби європейського типу, слід зазначити, що у європейському законодавстві немає чітких вимог щодо влаштування систем державного управління та публічної служби, проте існують загальновизнані принципи, які мають бути присутніми у публічних службах усіх країн-членів ЄС і які утворюють так званий європейський адміністративний простір [87; 88, с. 188-189]. Ці принципи відображені у законодавстві усіх країн Європейського Союзу, серед них: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційна спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень. Відповідно до європейських принципів демократичного врядування модернізація та реформування публічної служби має здійснюватися в напрямках: вдосконалення правових засад функціонування публічної служби; реформування системи оплати праці публічних службовців; забезпечення їх політичної нейтральності у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування порядку надання публічних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики публічних службовців; підвищення ефективності управління публічною службою; професіоналізація публічної служби, удосконалення системи професійного навчання публічних службовців з урахуванням подальшої професіоналізації

публічної служби, засад організації навчання публічних службовців в країнах – членах ЄС [89, с. 364].

Реформування та модернізація публічної служби в Україні є одним із основних напрямів здійснення адміністративної реформи, оскільки публічна служба є ключовим елементом публічного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян [90, с. 10].

Якщо загальна конструкція системи публічної служби в Україні може нас задовольнити, то процеси всередині, якість, результативність та ефективність роботи, рівень її прозорості задовольняти не може. Необхідність реформування й модернізації публічної служби спричинена недостатньою здатністю державної служби ефективно виконувати зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування перед суспільством, громадянами України, що визначено Конституцією України [91, с.188].

Для здійснення процесів реформування та модернізації публічної служби важливе значення має визначення самих термінів «публічна служба», «реформування публічної служби» та «модернізація публічної служби». В термінологічному словнику «Публічне управління» визначено, що публічна служба – це службова діяльність фізичних осіб на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша службова діяльність у державних органах, органах місцевого самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права [92, с. 141].

В Енциклопедії з державного управління визначено лише поняття «реформи державної служби» як перетворення, зміни, пов'язані з пошуком ефективних засобів реалізації державно-службових відносин, що виникли з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723,

який врегулював діяльність держави щодо правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, визначив засади цієї діяльності, а також статус державних службовців [93, с.388]. Хоча в Енциклопедії з державного управління та Енциклопедичному словнику з державного управління відсутнє визначення понять «реформування публічної служби» та «модернізація публічної служби», однак вказується на те, що реформа – це у найзагальнішому розумінні перетворення, зміни, перевлаштування певного об'єкта, що передбачає його перехід у новий стан [94, с. 619], а модернізація – це процес переходу від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного індустріального або постіндустріального суспільства, а також що модернізація – це збірний термін, який стосується різнорідних соціальних, політичних, культурних тощо процесів, що історично супроводжували індустріалізацію в розвинених сучасних країнах [93; 94,с.451].

На думку О.А. Линдюк під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний, прогресивний процес системних змін, в результаті яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи, гармонійно поєднуючись з традиціями й цінностями суспільства [95, с. 75]. На нашу думку, модернізація публічної служби – це системний процес різного роду зрушень і перетворень у сфері публічної служби, що забезпечує перехід інституту публічної служби від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного стану напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різнорідних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів публічної служби. За етимологією під модернізація публічної служби розуміють такі зміни в суспільстві, у результаті яких виникають і затверджуються відносини й інститути сучасного типу. У цьому

відношенні об'єктами модернізації, які можна оновлювати, перебудовувати, удосконалювати, змінювати, осучаснювати тощо, є органи державної влади та органи місцевого самоврядування [92, с. 93-94].

Використовуючи системний підхід для дослідження проблем публічної служби, потрібно обов'язково створювати спеціальний понятійний апарат, для забезпечення переходу від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань. Стратегічним завданням для реформи публічної служби є створення незалежної професійної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування для ефективно розробки публічної політики і надання публічних послуг, що вимагає розробки і реалізації нових уявлень про сучасну публічну службу, а, отже, і її модернізації [89, с. 59].

21.07.2021 року, на черговому засіданні Кабінету Міністрів України було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України», яким схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки та затверджено план заходів з її реалізації [96]. На розв'язання низки проблем, що стоять перед системою державного управління щодо державної служби та управління людськими ресурсами, спрямована Стратегія реформування державного управління України, а саме: нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях; високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами. В цій Стратегії визначено, що основні проблеми державної служби в Україні пов'язані з недотриманням принципів прийняття на державну службу

на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкою дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами. Не визначено єдині стандарти вступу на державну службу, в тому числі процедури призначення на посади та просування по службі, права і обов'язки державних службовців. Вказано, що більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та навчання.

Незбалансована система оплати праці призвела до нерівності у системі державного управління, наслідком чого є висока плинність кадрів на державній службі та суб'єктивність у просуванні по службі. В документі зазначено, що державне управління в Україні характеризується відсутністю гендерної рівності: в той час як 75 відсотків персоналу є жінками, на рівні прийняття рішень їх частка становить лише 13 відсотків (за даними Глобального звіту Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) з питань гендерної рівності в області державного управління). В Україні співвідношення між жінками та чоловіками, що є законодавцями, старшими посадовими особами та менеджерами, становить 38 до 62. У цілому Україна посідає 67 місце із 145 за Індексом гендерної рівності [84]. З огляду на кількість жінок, зайнятих у сфері державного управління, повинен дотримуватися принцип забезпечення гендерної рівності. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що на даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують проблеми зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень [85].

Саме наявні в системі публічної служби України проблеми потребують на сучасному етапі державотворення здійснення процесів її реформування й модернізації.

3.3. Напрямки реформування та модернізації публічної служби в Україні

Пріоритетні напрями реформування й модернізації публічної служби викладені в низці нормативно-правових актів, зокрема, в Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки та затверджених планів заходів з її реалізації, 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. У зазначених 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, 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 та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності;
- реформування системи оплати праці публічних службовців;
- підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби;
- забезпечення дисципліни на державній службі.

Варто зазначити, що у незалежній Україні процес становлення якісно нового інституту державної служби розпочався з прийняттям 16 грудня 1993 р. Закону України «Про державну службу». За цей час з метою розвитку в Україні інституту державної служби створено розгалужену нормативно-правову базу. В розвиток основних положень Закону України «Про державну службу» було прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які визначили головні шляхи й механізми практичної реалізації цього закону. В розвиток основних положень Закону України «Про державну службу» та нормативної бази щодо організації державної служби відразу ж було прийнято низку Указів Президента України: «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 року, «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 року, «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. та постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 08 вересня 1994 року, «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 року, «Про затвердження Порядку проведення службового

розслідування» від 04 березня 1995 року, «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 року, «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 04 жовтня 1995 року, «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 року, «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 02 серпня 1996 року, «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 року та інші, які визначили головні шляхи практичної реалізації Закону «Про державну службу» [25, с. 335].

З 1998 року, після проголошення необхідності проведення в Україні адміністративної реформи, постало питання про потребу одночасного реформування державної служби й створення служби в органах місцевого самоврядування. Згідно з Концепцією адміністративної реформи передбачалося розробити і впровадити класифікацію державних органів і посад державних службовців, зокрема виділити і законодавчо закріпити такі основні типи державних посад: політичні, патронатні, адміністративні [25, с. 336].

Починаючи з 2000 року відбулась суттєва активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби. Перш за все, це Указ «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 року, яким було затверджено Положення про раду, серед основних завдань якої було названо: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності; розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її впровадження. Система органів державної влади потребувала подальших кардинальних змін та чіткого

нормативного впорядкування. З цією метою було прийнято Укази Президента України від 05 березня 2004 року № 278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу» та від 15 квітня 2005 року № 658 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 14 березня 2005 року «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади». Суттєві зміни в системі державної служби були передбачені Указом Президента «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 року, згідно з яким законодавство про державну службу передбачалося привести у відповідність до світових норм. За останні роки було прийнято ще ряд важливих нормативних актів, серед яких слід назвати Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки, Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року та ін., ключовою ідеєю яких було визначено реформування й модернізацію державної служби з метою її наближення до світових демократичних зразків. Аналізуючи Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року (втратила чинність), трансформаційні процеси в рамках модернізації державної служби умовно можна структурувати в розрізі трьох етапів: законодавче закріплення нових підходів до державної служби, модернізація організаційних структур системи державної служби, запровадження нових стандартів та процедур діяльності. Програма передбачала інституціалізацію вищого корпусу державної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби; формування позитивного іміджу державної служби; посилення інституційної спроможності центральних та місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів формування, реалізації та моніторингу державної політики у відповідних сферах; удосконалення підходів до управління персоналом на державній службі; розвиток єдиної інформаційної інфраструктури державної служби; модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; створення

дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження державної служби; наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі державної служби: компетенції державного службовця відповідають європейським стандартам; вищий корпус державної служби забезпечує ефективне впровадження реформ; процеси управління персоналом побудовані на основі компетенцій; стандарти діяльності державних службовців наближені до кращих світових практик; урядовим інструментом професійного менеджменту стає урядування [25, с. 336-337].

Важливим кроком у здійсненні правового забезпечення реформування державної служби було прийняття впродовж 2010-2012 років Законів України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про адміністративні послуги»; Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого здійснено оптимізацію системи ЦОВВ, оскільки вона є структурною основою для реформування й модернізації державної служби, відкриває резерви для суттєвого скорочення видатків на управління, наближає надання адміністративних послуг до споживача, сприяє скороченню контрольних функцій та дерегуляції, в результаті чого кількість ЦОВВ у 2011 р. зменшилася зі 111 до 74 органів, а вже станом на 01.12.2018 р. в Україні функціонувало 67 ЦОВВ, у тому числі 19 міністерств, 21 державна служба, 14 державних агентств, 4 державних інспекцій. Для реформування й модернізації публічної служби важливе значення має Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки», яким передбачено подолання негативних тенденцій розвитку людських ресурсів та стимулювання позитивних процесів кадрового розвитку; створення правового, організаційного, ресурсного забезпечення для всебічної реалізації трудового, творчого та інтелектуального потенціалу особистості; консолідацію зусиль усіх суб'єктів державної кадрової політики в процесі її узгодженого формування й

реалізації; забезпечення високої динаміки професійного зростання кадрів та ефективного використання їх потенціалу. Далі у Стратегії державної кадрової політики на 2022-2025 роки закріплено пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні й визначені шляхи і засоби професіоналізації публічної служби, впровадження технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами. Зокрема Стратегія передбачає розроблення та прийняття державної цільової програми кадрової політики, а також відповідних галузевих програм [25, с. 337].

Важливе значення для модернізації публічної служби має розробка та схвалення ряду інших нормативно-правових актів, які врегульовують низку проблемних питань правових основ функціонування публічної служби, зокрема Укази Президента України «Питання управління державною службою в Україні», яким створено Національне агентство України з питань державної служби, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою та бере участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; «Питання Національної академії державного управління при Президентові України», яким затверджена Концепція реформування НАДУ та її перетворення на сучасний центр підготовки і перепідготовки кадрів та «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби»; Закони України «Про запобігання корупції» і «Про очищення влади», спрямовані на здійснення антикорупційної політики в сфері публічної служби [25, с. 338].

З метою реформування й модернізації публічної служби в Україні впродовж останніх років було прийнято декілька стратегічних документів, серед яких, на наш погляд, доцільно виокремити Стратегію сталого розвитку

«Україна-2020», Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки та затверджені плани-заходи з її реалізації.

У цій Стратегії зазначено, що державна служба є основою державного управління, атому створення професійної державної служби має виключне значення для України як країни з перехідною економікою. Цілі реформування, передбачені Стратегією не можуть бути досягнуті без професійних, добросовісних та етичних державних службовців. Ефективна реалізація Закону України «Про державну службу», який ґрунтується на Принципах державного управління, дасть змогу реформувати державну службу відповідно до європейських стандартів. У цій Стратегії також зазначено, що принципи, на основі яких створюється державна служба, відображені у Принципах державного управління, а саме: сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці; політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективно управління людськими ресурсами у всій системі державної служби; відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими; прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможлиблюється; система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою; забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків; здійснюються заходи для

сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

Основними складовими елементами реформи, що забезпечуватимуть модернізацію державної служби, є: визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (так звані «реформаторські кадри» – фахівці з питань реформ); запровадження принципів державного управління в системі державної служби шляхом ефективної реалізації Закону України «Про державну службу»; фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників; оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління; утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності Нацдержслужбою; 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 Нацдержслужби [25, с. 339-340].

Пріоритетами модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах є: прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»; формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ; визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади; реформування системи

оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформування системи професійного навчання державних службовців; підвищення рівня інституційної спроможності Нацдержслужби для забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби [25, с. 340].

Важливим напрямом модернізації публічної служби має стати створення в органах публічної влади інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами. З цією метою НАДС уже розроблено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, яка визначає напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій [97].

Реалізація стратегічних напрямів реформування й модернізації публічної служби дозволить наблизити публічну службу України до європейських стандартів. Складовими модернізації публічної служби в рамках проведення реформування державного управління, місцевого самоврядування та децентралізації влади є: модернізація її організаційних структур; інституціалізація вищого корпусу публічної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері публічної служби; запровадження моніторингу конкурентоспроможності публічної служби; формування позитивного іміджу публічної служби за рахунок переорієнтації публічних послуг на потреби громадян; удосконалення підходів до управління персоналом на основі розроблених компетенцій; модернізація

системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців місцевого самоврядування, створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження публічної служби; наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі публічної служби; інноватизація функцій публічної служби; реалізація стратегічних завдань щодо запобігання корупції на публічній службі [98, с. 430].

Окрім того, хотілось би відмітити, що система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень і за своїми параметрами наближатиметься до стандартів державної служби багатьох європейських країн. Аналіз нормативно-правового забезпечення свідчить, що, незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, сучасний стан законодавства України про державну службу не є завершеним. Існує потреба внесення ряду базових змін та доповнень у чинне законодавство. Зокрема, це стосується доопрацювання нормативно-правового забезпечення в умовах реалізації нової редакції Закону України «Про державну службу». Здійснивши аналіз сучасної тенденції розвитку законодавства України про державну службу, можна виокремити основні векторні напрями його розвитку: інституціональні зміни, кадрові зміни та функціональні зміни. Удосконалення державного управління є безперервним процесом, пов'язаним із соціально-економічними перетвореннями в країні, з процесами переходу до ринкової економіки і стійкого розвитку. При цьому вирішується завдання розвитку ефективно функціонуючої системи державного управління, для якої є характерними налагоджений механізм взаємодії її органів, організаційна гнучкість, цільова та функціональна оптимальність управлінської структури в цілому та її ланок, економічність.

Отже, перспективи розвитку України не можливі без переосмислення положень нової редакції Закону України «Про державну службу» та

формування принципово нових нормативно правових засад подальшої розбудови демократичної, соціальної правової держави та гармонійно розвиненого громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

Отже, можна підвести підсумок, що у магістерській роботі підтверджено актуальність обраної теми, наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає в аналізі сучасного стану адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах державної влади та місцевого самоврядування. Наукова новизна одержаних результатів полягає у формулюванні власних пропозицій на основі аналізу джерел щодо подальшого вдосконалення окремих аспектів та нормативно-правових актів з цього питання:

1) нами встановлено, що публічна служба має досить давню історію. Сучасним аналогом публічного службовця та публічної служби в минулому були такі терміни, як «бюрократ» і «бюрократія». Зазначені поняття вживали на початку розвитку публічної служби тільки високоосвічені люди, які володіли французькою мовою. Тільки починаючи з 30-х років XIX ст. їх почали вживати як україномовні терміни. На противагу поняттям «бюрократ» і «бюрократія» в нашій країні було поняття «чиновник». Пізніше дані поняття стали синонімами. Досліджено китайську, «імперську» (східну), марксистську та веберівську концепції моделей бюрократії як системи публічної служби. Кінець XX ст. охарактеризувався тим, що більшість теоретиків і практиків публічної служби почали вказувати на те, що час бюрократії вичерпався, і що у XXI ст. бюрократична концепція управління має зникнути, а на зміну їй прийдуть «підприємницькі системи» чи концепція та практика «менеджеризації» та «маркетизації» публічної служби, що має виникнути «нова постбюрократична парадигма управління». Погляди вчених були не однозначними, і Пітер Окоїн був протилежної думки, зазначаючи, що основні характеристики бюрократії, до яких належали безособовість, аполітичність, ієрархічність, спеціалізація та

стандартизація ще довго будуть потрібні для якісного державного управління, а чи буде це називатись раціональною бюрократією, чи ні – не так принципово;

2) поняття «публічна служба» застосовується для визначення характеру й способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці;

3) мета публічної служби є упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації публічної влади і публічного управління, за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій публічної служби;

4) функції публічної служби можна поділити на основні (забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері публічного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління) та специфічні (стосуються діяльності персоналу органів публічної влади, пов'язаної зі здійсненням державного примусу у сфері підтримання правопорядку, громадського порядку, проведення податкової політики тощо). У свою чергу, основні й специфічні функції поділяються на загальні (організація як формування системи публічної служби на базі встановлених цілей, принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керуючої й керованої систем у публічній службі, визначення їхньої компетенції, взаємовідносин взаємозв'язку, що мають характер взаємосприяння), спеціальні (відображають особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво, спеціальний державний нагляд) та допоміжні (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення);

5) головне завдання публічної служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію публічної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових;

б) здійснено класифікацію публічної служби за видами. Встановлено, що законодавством не передбачено критеріїв для такого поділу, натомість на науковому рівні вчені пропонують поділ за різними критеріями. Так, в залежності від завдань суб'єкта публічної адміністрації виділяти наступні види публічної служби: політична служба; діяльність народних депутатів; державна служба; професійна діяльність суддів; професійна діяльність прокурорів; військова служба; альтернативна (невійськова) служба; дипломатична служба; інша державна служба, наприклад, у Національному банку України; служба в органах АРК; служба в органах місцевого самоврядування. Виділено переваги та недоліки кожної з класифікацій видів публічної служби за критеріями поділу;

7) виявлено закономірності сучасного стану правового регулювання публічної служби. Розглянуто їх у широкому (система засобів, способів та організаційних заходів, які належать до загального механізму правового регулювання, тобто норми права, правозастосовні акти, юридичні договори та ін., завдяки яким створюються необхідні умови для упорядкування суспільних відносин, що виникають у конкретній сфері суспільних відносин) та вузькому (система нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких упорядковуються та врегульовуються відносини в різних сферах суспільного життя) розумінні;

8) проаналізовано особливості правового забезпечення проходження служби в окремих органах державної влади. Варто додати, що розвиток досліджень про публічну службу у цілому та службу в органах місцевого самоврядування, зокрема, свідчить про активну нормотворчість у цій сфері. А, отже, відповідні норми можуть потребувати свого подальшого удосконалення з метою підвищення ефективності їхнього впливу на суспільні відносини;

9) проведено аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення публічної служби таких країн, як Болгарія, Естонія, Литва, Німеччина, Польща,

Чехія. Проаналізувавши європейський досвід, можна зауважити, що у інших державах поняття категорії посад часто співвідносять з необхідним рівнем освіти. Основою для розподілу категорій Закону України «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 України «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;

10) встановлено, що необхідність реформування й модернізації публічної служби викликана тим, що вона сьогодні залишається недостатньо ефективною та авторитетною, заполітизованою, схильною до корупції, не відповідає принципам та стандартам демократичного врядування. Необхідність реформування й модернізації публічної служби зумовлена також наявністю тих проблем, які існують у цій сфері, зокрема, сьогодні певна частина персоналу у сфері публічної служби виявилась неспроможною ефективно працювати, приймати оптимальні й своєчасні управлінські рішення, забезпечувати і контролювати реалізацію прийнятих планів і програм. Покладені на персонал публічної служби нові функції, обумовлені кардинальними змінами в політичній та економічній сферах, здійснюються досить часто, як і раніше, а недостатня якість та доступність публічних послуг фізичним та юридичним особам посилює негативне сприйняття всієї системи публічної служби. Спостерігається висока плинність персоналу публічної служби і його перехід на роботу із органів державної влади та органів місцевого самоврядування в приватний сектор;

11) система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень і за своїми параметрами наблизатиметься до стандартів державної

служби багатьох європейських країн. Аналіз нормативно-правового забезпечення свідчить, що, незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, сучасний стан законодавства України про державну службу не є завершеним. Існує потреба внесення ряду базових змін та доповнень у чинне законодавство. Зокрема, це стосується доопрацювання нормативно-правового забезпечення в умовах реалізації нової редакції Закону України «Про державну службу». Здійснивши аналіз сучасної тенденції розвитку законодавства України про державну службу, можна виокремити основні векторні напрями його розвитку: інституціональні зміни, кадрові зміни та функціональні зміни. Удосконалення державного управління є безперервним процесом, пов'язаним із соціально-економічними перетвореннями в країні, з процесами переходу до ринкової економіки і стійкого розвитку. При цьому вирішується завдання розвитку ефективно функціонуючої системи державного управління, для якої є характерними налагоджений механізм взаємодії її органів, організаційна гнучкість, цільова та функціональна оптимальність управлінської структури в цілому та її ланок, економічність. Отже, перспективи розвитку України неможливі без переосмислення положень нової редакції Закону України «Про державну службу» та формування принципово нових нормативно правових засад подальшої розбудови демократичної, соціальної правової держави та гармонійно розвиненого громадянського суспільства.

ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Публічна служба в Україні: конспект лекцій / Н.С. Сидоренко, О.Р. Мала, О.Л. Соколенко. – Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. – 134 с.
2. Політичний словник / за ред. В.К. Врублевського, В.М. Мазура, А.В. Мяловицького. – Вид. 2-ге. – Київ: Голов. ред. УРЕ, 1976. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0004119 (07.04.2022). – Назва з екрана.
3. Словник іншомовних слів / Уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – Київ: Наукова думка, 2000. – Режим доступу: <https://archive.org/details/slovninshomovn/page/25/mode/2up> (07.04.2022). – Назва з екрана.
4. Roca Pons J. Diccionario Ilustrado / J. Roca Pons // Español actual. – 1957. – № 5. – Р. 1-2.
5. Удосконалення публічної служби в Україні / А.Д. Безобразова. – Харків: Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», 2022. – Режим доступу: http://dspace.library.khai.edu/xmlui/bitstream/handle/123456789/1084/Bezobrazova_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y (07.04.2022). – Назва з екрана.
6. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV, станом на 09.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (09.04.2022). – Назва з екрана.

7. Квітка С.А. Індивідуальна самоорганізація публічних службовців: синергетичний підхід / С.А. Квітка, І.В. Письменний // Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія / К.О. Ващенко, С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська, Н.Г. Сорокіна [та ін.]; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 121-132.

8. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII, станом на 09.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#top> (09.04.2022). – Назва з екрана.

9. Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.03 / О.С. Петренко; ДРІДУ НАДУ. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 20 с.

10. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В. Тимків // Публ. упр.: теорія і практика: зб. наук. праць. – 2012. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book> (09.04.2022). – Назва з екрана.

11. Карпа М.І. Публічна служба: основні тенденції розвитку / М.І. Карпа, А.І. Дудник // Наук. вісн. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf (09.04.2022). – Назва з екрана.

12. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби / М. Карпа// Демократичне врядування : наук. вісн. – 2011. – Вип. 6. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf (09.04.2022). – Назва з екрана.

13. Задихайло О.А. До питання щодо визначення в адміністративному праві України поняття посадової особи / О.А.Задихайло // Зб. наук. праць Харків. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди «Право». – Вип. 14. – 2010. – С. 10 - 15.

14. Хорошенюк О.В. Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби / О.В. Хорошенюк // Теорія та практика держ. упр. – 2014. – Вип. 3. – С. 230-238. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>(09.04.2022). – Назва з екрана.

15. Янюк Н.Е. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н.Е. Янюк // Вісн. Львів. ун-ту. – 2010. – Вип. 51. – С. 162-167.

16. 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 1 лют. 2009 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>(09.04.2022). – Назва з екрана.

17. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами практиками демократичного урядування / А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк [та ін.]; за ред. Т. Мотренка. – К.: Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. – С. 200.

18. Сушинський О.І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу: монографія / О.І. Сушинський. – Л.: Львів. держ. ін-т новітніх технологій та упр. ім. В. Чорновола, 2010. – 248 с.

19. 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.

20. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, станом на 09.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (09.04.2022). – Назва з екрана.

21. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О.В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583 – 587. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua–JRN/FP_index(09.04.2022). – Назва з екрана.
22. Хорошенюк О.В. Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О.В. Хорошенюк. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 251 с.
23. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
24. Публічна служба: системна парадигма: колект. монографія / С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С.М. Серьогіна – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2017. – 263 с.
25. Публічна служба: навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, Є.І. Бородін [та ін.]; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – 2-ге вид. – Дніпро: ГРАНІ, 2019 – 384 с.
26. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III, станом на 12.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (12.04.2022). – Назва з екрана.
27. Загальне адміністративне право: підручник / І.С.Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. – Київ: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
28. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-е вид. –Одеса, 2011. – 688 с.
29. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. – Харків: Право, 2010. – 216 с.
30. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV, станом на 14.04.2022 р. / Україна. Верховна

Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#top> (14.04.2022). – Назва з екрана.

31. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV, станом на 14.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#top> (14.04.2022). – Назва з екрана.

32. Панова Н.С. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. – Південноукраїнський правничий часопис: науковий журнал. – 2015. – № 4. – С. 57–61.

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

34. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс]: Постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 246, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (16.04.2022). – Назва з екрана.

35. Про Збройні Сили України [Електронний ресурс]: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-ХІІ, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>(16.04.2022). – Назва з екрана.

36. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей [Електронний ресурс]: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-ХІІ, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (16.04.2022). – Назва з екрана.

37. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 10.12.1948 р., станом на 16.04.2022 р. / Україна.

Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (16.04.2022). – Назва з екрана.

38. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 16.12.1966 р., станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (16.04.2022). – Назва з екрана.

39. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 16.12.1966 р., станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (16.04.2022). – Назва з екрана.

40. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 30.03.2011 р., станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cd111 (16.04.2022). – Назва з екрана.

41. Про запобігання корупції [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

42. Про очищення влади [Електронний ресурс]: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

43. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна

Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

44. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс]: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

45. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

46. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 11.06.2001 № 419/2001, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2001#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

47. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

48. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 448, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-п#Text>(16.04.2022). – Назва з екрана.

49. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

50. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: наказ НАДС від 05.08.2016 № 158, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

51. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку [Електронний ресурс]: наказ НАДС від 03.03.2016 № 50, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text> (16.04.2022). – Назва з екрана.

52. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640, станом на 16.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-п#Text>(16.04.2022). – Назва з екрана.

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

54. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби [Електронний ресурс]: Закон України від

09.11.2017 р. № 2190-VIII, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

55. Питання представництва Президента України в Автономній Республіці Крим [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 17.10.2019 № 758/2019, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U758_19.html (19.04.2022). – Назва з екрана.

56. Про Антимонопольний комітет України [Електронний ресурс]: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

57. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [Електронний ресурс]: Закон України від 23.09.1997 № 538/97-ВР, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

58. Про затвердження Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20.06.2012 № 4/8-12, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_8715-12#Text (19.04.2022). – Назва з екрана.

59. Про Фонд державного майна [Електронний ресурс]: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

60. Про Конституційний Суд України [Електронний ресурс]: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

61. Про затвердження Положення про апарат Верховного Суду, структури і штатного розпису Верховного Суду [Електронний ресурс]: Постанова Пленуму ВСУ від 30.11.2017 № 6, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006780-17#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

62. Про затвердження Типового положення про апарат суду [Електронний ресурс]: наказ ДСА України від 08.02.2019 № 131, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19> (19.04.2022). – Назва з екрана.

63. Про Вищу раду правосуддя [Електронний ресурс]: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

64. Про судоустрій і статус суддів [Електронний ресурс]: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

65. Про затвердження Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції та положень про самостійні структурні підрозділи апарату Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]: Рішення НАЗК від 19.05.2016 № 1, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001884-16#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

66. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 14.10.2005 № 1446/2005, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

67. Регламент Рахункової палати [Електронний ресурс]: Рішення Рахункової палати від 28.08.2018 р., станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf (19.04.2022). – Назва з екрана.

68. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [Електронний ресурс]: Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

69. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

70. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011> (19.04.2022). – Назва з екрана.

71. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР, станом на 19.04.2022 р. / Україна.

Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

72. Про столицю України - місто-герой Київ [Електронний ресурс]: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

73. Виборчий Кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX, станом на 19.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (19.04.2022). – Назва з екрана.

74. Припутель Д.С. Генеза розвитку службового права у сучасній Україні. – Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2018. – Спеціальний випуск № 3. – С. 199-203.

75. Пояснювальна записка до Проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]: реєстраційний номер 1223 від 02.09.2019 року, станом на 22.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66592&pf35401=498267> (22.04.2022). – Назва з екрана.

76. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]: реєстраційний номер 1223 від 02.09.2019 року, станом на 22.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592 (22.04.2022). – Назва з екрана.

77. Звіт про виконання у 2016-2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки [Електронний ресурс], станом на 24.04.2022 р. / Україна.– Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-2017->

[rokakh-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf](#)(24.04.2022). – Назва з екрана.

78. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К.: ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.

79. Бильмес, Линда Дж. И Джеффри Нил. «Государственные служащие в качестве стратегического ресурса». Глобальная энциклопедия государственного управления, государственной политики и управления. WW Norton, 2017, 1-7: [Електронний ресурс], станом на 24.04.2022 р. / Україна. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.hks.harvard.edu/publications/global-encyclopedia-public-administrationpublic-policy-and-governance> (24.04.2022). – Назва з екрана.

80. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін.; НАН України. – К., 2015. – 336 с.

81. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс], станом на 24.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/>- Загол. з екрану. – Мова англ.] (24.04.2022). – Назва з екрана.

82. Офіційний веб-портал Національного агентства з питань державної служби України [Електронний ресурс]: Національне агентство з питань державної служби України, станом на 24.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/> (24.04.2022). – Назва з екрана.

83. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

84. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.06.2016 р. № 474-р., станом на 24.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. –

Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>(26.04.2022). – Назва з екрана.

85. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, станом на 26.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>(26.04.2022). – Назва з екрана.

86. Державна служба: навчальний посібник: / Кол. авт.; за заг.ред. проф. С.М.Серьогіна – К.: ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.

87. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

88. Держава адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2010. – 400 с.

89. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові Україн; редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Одеса: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.

90. Нижник Н. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах / Н. Нижник, О. Муза // Право України. К.: 2016. – № 9. – С. 9–16.

91. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг.ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2009. – 384 с.

92. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін.; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.

93. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.

94. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

95. Линдюк О.А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О.А. Линдюк; НАДУ – К.: НАДУ, 2016. – 316 с.

96. Уряд схвалив Стратегію реформування державного управління України до 2025 року [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. «Деякі питання реформування державного управління України», яким схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки та затверджено план заходів з її реалізації, станом на 26.04.2022 р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukrayini-do-2025-roku> (26.04.2022). – Назва з екрана.

97. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 844-р, станом на 28.04.2022 р. / Україна.

Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: kmi.gov.ua (28.04.2022). – Назва з екрана.

98. Державна служба: навчальний посібник: / Кол. авт.; за заг.ред. проф. С.М.Серьогіна. – К.: ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.