

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА ТА ІННОВАЦІЙНОЇ
ОСВІТИ
КАФЕДРА УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ**

*Методичні рекомендації
для підготовки до семінарських і практичних занять*

**для здобувачів першого рівня вищої освіти
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»**

**Дніпро
2022**

Рецензенти:

Наталія ЛИПОВСЬКА, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Національного технічного університету Дніпровська політехніка, доктор наук з державного управління, професор;

Оксана ПЕТРЕНКО, доцент кафедри прикладної економіки, підприємства та публічного управління Національного технічного університету Дніпровська політехніка, кандидат наук з державного управління, доцент

С 34 Методичні рекомендації щодо підготовки до семінарських занять з навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічної служби в Україні» / Укладачі: С. Шевченко, Н. Сидоренко. Дніпро, 2022. 60 с.

Укладачі:

Шевченко С. О., завідувач кафедри управління та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України;

Сидоренко Н. С., кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри управління та адміністрування ДДУВС.

Методичні рекомендації для підготовки до семінарських і практичних занять з тем, передбачених навчальним планом з дисципліни «Організаційно-правові засади публічної служби в Україні».

Для здобувачів першого рівня вищої освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» та викладачів закладів вищої освіти.

Метою вивчення навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічної служби в Україні» є підвищення слухачами рівня обізнаності щодо норм законодавства про публічну службу, особливостей її проходження та припинення, сформувані, розширити, систематизувати і закріпити у посадовців цілісне уявлення про процедуру оцінювання результатів службової діяльності, підвищення рівня професійної компетентності, розгляду дисциплінарної

та матеріальної відповідальності, практичне застосування прав та обов'язків державних службовців, а також набуття належних теоретичних знань і практичних навичок і вмінь щодо правового статусу державних службовців.

Основними завданнями вивчення дисципліни «**Організаційно-правові засади публічної служби в Україні**» є: надання здобувачам освіти ясного і чіткого уявлення про теоретичні та практичні основи правового регулювання публічної служби; формування у здобувачів вищої освіти компетентності і професіоналізму у сфері державної служби; розвиток практичних навичок і вмінь розв'язання завдань публічної служби; освоєнню вітчизняного і зарубіжного досвіду організації і функціонування публічної служби.

Передумови для вивчення навчальної «Організаційно-правові засади публічної служби в Україні». Предмет навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічної служби в Україні» має міждисциплінарний характер, окремі аспекти державної служби опираються на досягнення філософії, політології, правознавства, соціології, економіки, теорії управління, теорії систем, теорії інформації, адміністративного менеджменту, особистої та професійної етики, психології.

Результати вивчення навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічної служби в Україні».

Згідно з вимогами освітньої програми здобувачі повинні **знати:**

- основи державної служби;
- принципи державної служби;
- умови вступу на державну службу;
- порядок проходження та припинення державної служби;
- правовий статус державних службовців;
- засади їх соціального і правового захисту;
- порядок оцінювання результатів службової діяльності;
- можливості підвищення рівня професійної компетентності;
- вимоги до дисциплінарної та матеріальної відповідальності;

за результатами навчання слухачі повинні **вміти:**

- застосовувати положення про проходження та припинення державної служби;
- дотримуватися основних прав та обов'язків державного службовця;
- володіти інструментами оцінювання результатів службової діяльності;

- використовувати можливості заохочення та соціальних гарантій державних службовців;
- складати індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності;
- особливості переводу на інші посади державної служби;
- дотримуватися до вимог щодо дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Обсяг навчальної дисципліни: Додатки 1.1, 1.2. *(оновлюється щорічно).*

ТЕМА 1. Основні засади публічної служби

Публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

В законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Згідно з нормами чинних законодавчих актів, **державна служба** – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а **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. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування як діяльність «на постійній основі». Дуже часто в зарубіжних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців – власне «чиновників».

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Види публічної служби. Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Особистий (персональний) статус державної посади регламентує посадовий оклад, особисті права працівника (розмір відпустки, пільги тощо). Статус посади складається з норм адміністративного конституційного, трудового та інших галузей права.

Аналізуючи Закон України «Про державну службу» можна сформулювати слідуючи основні **особливості державної служби**:

а) державна служба є часткою або одною зі сторін організаційної діяльності держави;

б) ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу органів та інших державних установ і правове регулювання роботи державних службовців;

в) змістом діяльності державних службовців є практична реалізація завдань і функцій держави.

Законодавець встановлює особливий правовий режим проходження публічної служби, що обумовлено важливим соціальним призначенням цієї служби задля реалізації як завдань та функцій держави, так і публічного інтересу.

Загальними є обмеження щодо організації та проведення страйків, вчиненню дій, які можуть зашкодити авторитету органу публічної влади.

Спеціальні обмеження пов'язані із дією антикорупційного законодавства в Україні, яке в першу чергу спрямовано на запобігання проявам корупції в органах публічної влади.

Семінарське заняття № 1 – 4 год.

План

1. Поняття публічної служби та її види
2. Державна служба як складова публічної служби
3. Обмеження при проходженні державної служби

Завдання для самостійної роботи:

1. Розкрити у вигляді таблиці співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба».
2. Скласти схеми:
 - Міністерство освіти і науки України і розподіл у його структурі державних службовців за категоріями посад;
 - Дніпропетровська обласна державна адміністрація і розподіл службовців за категоріями посад.
3. Знайти історичні пам'ятки регулювання відносин державної служби.
4. В структурі Дніпропетровської обласної державної адміністрації обрати департамент, визначити перелік посад і знайти безпосередніх керівників.

5. Знайти конкретні приклади прояву принципу політичної неупередженості як принципу державної служби в Україні (за останні 3 роки).
6. З'ясувати сутність, зміст службового права та його місце в системі сучасного права України.

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року в частині публічної служби є:

а) Формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян.

б) Створення професійної, відповідальної, престижної і ефективної державної служби.

в) Вдосконалення діяльності служб управління персоналом, покладання на служби персоналу функцій з добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного росту.

2. Система управління державною службою відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 включає:

а) Національне агентство України з питань державної служби; керівників державної служби; служби управління персоналом.

б) Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом.

в) Керівників державної служби; служби управління персоналом; працівників, відповідальних за роботу з персоналом.

3. На державній службі відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 надбавка за вислугу років встановлюється залежно від стажу державної служби у таких розмірах:

а) На рівні 3 % посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 % посадового окладу.

б) 3 роки – 5 %, понад 5 років – 10 %, понад 10 років – 15 %, понад 15 років – 20 %, понад 20 років – 25 %, понад 25 років – 40 %.

в) Більше 1 року – 20 %; більше 5 років – 40 %; більше 10 років – 60 %; більше 15 років – 80 %; більше 20 років – 100 %.

4. Термін випробування при призначенні на посаду державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 складає:

а) До 60 днів.

б) Від одного до шести місяців.

в) До 120 днів.

5. Основними складовими правового статусу публічного службовця є:

- а) Громадянські права і обов'язки, передбачені Конституцією України.
- б) Права, обов'язки, обмеження, гарантії та відповідальність публічного службовця.

в) Гарантії та юридична відповідальність публічного службовця.

6. Служба управління персоналом у державному органі відповідно до Типового положення (наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 47) утворюється так:

а) Залежно від рівня державного органу (загальнодержавний, регіональний, місцевий).

б) За рішенням Національного агентства України з питань державної служби при наявності не менше 20 осіб.

в) Залежно від чисельності персоналу утворюється самостійний структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (служба управління персоналом). Чисельність служби управління персоналом визначається із розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом, а в державному органі з чисельністю менше 10 осіб обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу.

7. Посадовою особою місцевого самоврядування відповідно до чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є:

а) Особа, яка працює в органах місцевого самоврядування.

б) Особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

в) Особа, яка обирається територіальною громадою або затверджується відповідною радою.

8. Плани роботи з кадрами в органах публічної влади включають:

а) Визначення потреби в кадрах, планування службової кар'єри кадрів, планування розподілу та перерозподілу працівників, планування ротатії кадрів; планування підготовки й підвищення кваліфікації працівників.

б) Визначення потреби в кадрах, планування управлінської кар'єри кадрів.

в) Планування підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників.

9. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

а) Верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності.

б) Дотримання гласності і відкритості, соціальної рівності доступу громадян до державної служби.

в) Постійної уваги до розвитку кадрів, їхньої підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

10. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 контракт про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби укладається:

а) На строк до п'яти років і не передбачає продовження.

б) На строк до трьох років. Дія контракту про проходження державної служби, за умови належного його виконання державним службовцем, може бути один раз продовжена за угодою сторін на той самий строк шляхом підписання сторонами відповідних змін до контракту.

в) Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби лише за результатами конкурсу.

ТЕМА 2. Правове регулювання публічної служби в Україні

Вивчення засад публічної служби розпочалося після проголошення незалежності, активізація досліджень пов'язана з ухваленням базових законів «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування». Конституція України розмежувала різновиди публічної служби і відповідні статуси публічних службовців, а подальші реформи організації та функціонування системи державної влади і місцевого самоврядування, децентралізації влади зумовили звернення уваги представників різних галузей науки до порядку прийняття на публічну службу, її проходження, правового статусу публічних службовців.

Публічна служба функціонує на основі певних принципів:

1) верховенства права – підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями;

2) законності – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) патріотизму і публічності – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків;

4) професійності – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків;

5) політичної нейтральності – утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків;

6) прозорості і відкритості – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина;

7) стабільності – призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів;

8) добросовісності – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень.

Правовий статус публічних службовців (англ. legal status of civil servant (також зустрічається legal status of public servant) – складова частина загального поняття «публічний службовець». Правовий статус публічних службовців визначений як комплекс його прав та обов'язків, встановлених законодавством, колективним та трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі публічної служби. Правовий статус уточнює поняття статусу як визначеного нормами права соціального, співвідносного стану (позиції) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається по ряду ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних і інших).

Посада – це юридичний опис соціального стану особи, яка посідає її. Законодавець у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. І це дає можливість зробити висновок про те, що організаційна структура апарату управління являє собою структуру формалізованих «соціальних позицій», юридичне закріплених ролей. Конкретні особи, які реалізують посадові повноваження, можуть змінюватися, а їхні ролі – ні.

Семінарське заняття № 2 – 4 год.

План

1. Правові засади публічної служби
2. Принципи публічної служби
3. Правовий статус публічних службовців
4. Посади публічної служби. Політичні посади і публічна служба
5. Відповідальність публічного службовця
6. Контроль у системі публічної служби

Завдання для самостійної роботи:

1. У чому різниця ст. 5 ЗУ Про державну службу Правове регулювання

державної служби та ст. 5 Редакція проекту № 1066 ?

2. Які проблемні аспекти правового регулювання державної служби в Україні?

3. Проаналізувати:

– положення розділу II «Правовий статус державного службовця» Закону України «Про державну службу»;

– положення Закону України «Про охорону праці» (у частині здорових та безпечних умов праці);

– положення Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (щодо права державних службовців на участь у профспілках);

– положення Закону України «Про громадські об'єднання» (у частині участі державних службовців у діяльності громадських об'єднань);

– положення Закону України «Про засади державної мовної політики» (у частині користування державною та регіональними мовами під час виконання посадових обов'язків);

– положення Закону України «Про державну таємницю»;

– положення Закону України «Про захист персональних даних» (у частині персональних даних державного службовця);

– положення Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів» (у частині участі державних службовців у страйках);

– положення Закону України «Про вибори народних депутатів України» (у частині агітації та участі державних службовців в агітації).

4. Надати визначення поняттям:

– публічний службовець;

– честь, гідність;

– оплата праці,

– відпустка;

– професійна спілка;

– громадське об'єднання;

– посадовий обов'язок;

– посада;

– службове розслідування;

– державні символи України;

– державна мова;

– конфлікт інтересів;

– державна таємниця;

– персональні дані;

– розпорядження;

– доручення;

– наказ;

– презумпція незаконності акту;

– страйк;

– агітація.

5. Порівняти:

- наказ і розпорядження;
- наказ і доручення;
- розпорядження і доручення;
- державну таємницю і секретну інформацію;
- адміністративний та судовий порядок захисту права на державну службу.

6. Визначити склади можливих протиправних діянь державних службовців у разі виконання ними наказів (розпоряджень, доручень), які визнані у встановленому законом порядку незаконними, якщо вони не вчинили дій, передбачених у частині 6 ст. 9 Закону України «Про державну службу».

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Виходячи з правового статусу публічного службовця обмеження поділяються на:

- а) Обмеження етичного і юридичного характеру (пов'язані з прийняттям і проходженням публічної служби).
- б) Обмеження, пов'язані з перебуванням на публічній службі.
- в) Обмеження, пов'язані з виконанням службових обов'язків.

2. Види відповідальності публічних службовців такі:

- а) Дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, матеріальна.
- б) Адміністративна, кримінальна.
- в) Дисциплінарна, адміністративна.

3. Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки передбачено, що в 2025 році частка державних органів, у яких запроваджено інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), має:

- а) Досягти 80 %.
- б) Залишитись на рівні базового значення в розмірі 0,5 %.
- в) Досягти 100 %.

4. Основними завданнями НАДС відповідно до положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 р. № 500 є:

а) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби; участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою.

б) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері публічної служби.

в) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби; здійснення функціонального управління державною службою.

5. Якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії або звільнився з державної служби:

- а) За ним зберігається раніше присвоєний йому ранг.
- б) Йому присвоюється нижчий ранг у межах відповідної категорії посади.
- в) Він підлягає терміновій атестації.

6. Видами дисциплінарних стягнень на державній службі є:

а) Зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби.

б) Попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби.

в) Зауваження, догана, звільнення з посади державної служби.

7. Підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є:

а) Вчинення ним дисциплінарного проступку.

б) Завдання матеріальних збитків організації.

в) Порухення загальнообов'язкових правил, одержання та дача хабара.

8. Органи місцевого самоврядування і їх посадові особи зобов'язані діяти так (ст. 19 Конституції):

а) Лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

б) Керуючись законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

в) Відповідно до закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

ТЕМА 3. Нормативно-правові джерела публічної служби

Система нормативно-правового забезпечення державної служби є сукупністю законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її організації й функціонування, а також службово-трудової діяльності їх особового складу, тобто державних службовців. **Нормативно-правове забезпечення державної служби можна розглядати як діяльність компетентних державних органів та посадових осіб щодо прийняття нормативно-правових актів, направлених на ефективне регулювання правовідносин у сфері організації і функціонування державної служби.**

У правовому сенсі державну службу слід розглядати як:

1) систему правових норм, які регламентують державно-службові відносини окремої категорії працівників – державних службовців: їх права, обов'язки, заходи стимулювання та обмеження, відповідальність, порядок виникнення і припинення службових відносин;

2) комплексний правовий інститут, що складається з правових норм (матеріальні та процесуальні) різних галузей права і включає в себе багато підінститутів;

3) правовий засіб встановлення певного порядку дій державних службовців та функціонування інституту державної служби.

Семінарське заняття № 3 – 2 год.

План

1. Конституційно-правові засади публічної служби.
2. Цілі, завдання та функції публічної служби.
3. Зміст і структура правового інституту публічної служби.
4. Системність правового інституту публічної служби.
5. Державно-службові відносини в системі публічної служби.

Завдання для самостійної роботи:

1. На конкретному прикладі діяльності органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування проаналізуйте нормативно-правове забезпечення його функціонування.
2. Назвіть нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади України.

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Метою реалізації Стратегії людського розвитку, затвердженої Указом Президента України від 02.06.2021 року № 225/2021 є:

а) Створення умов для всебічного розвитку людини впродовж життя, розширення можливостей реалізації потенціалу і свободи особистості, її громадянської активності заради формування згуртованої спільноти громадян, здатних до активної творчої співучасті у збалансованому та сталому розвитку держави.

б) Створення умов для всебічного розвитку людини впродовж життя,

в) Розширення можливостей реалізації потенціалу і свободи людини як особистості та підвищення її громадянської активності.

2. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 право на державну службу мають повнолітні громадяни, які:

а) Мають кваліфікацію магістра публічного управління.

б) Вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра для категорій «А» і «Б», бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

в) Вільно володіють державною мовою і мають досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.

3. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, чи призначається на посаду повторно, набуває статусу державного службовця:

а) Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду повторно, – з дня призначення.

б) З дня публічного складення нею Присяги державного службовця.

в) З дня призначення на посаду.

4. Основними завданнями НАДС відповідно до положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 р. № 500 є:

а) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби; участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління.

б) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері публічної служби.

в) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби; здійснення функціонального управління державною службою.

ТЕМА 4. Основні засади організації та функціонування публічної служби в Конституції України

Прийняття Конституції України у 1996 р. дало новий поштовх до правового регулювання публічної служби. Адже місцеве самоврядування та, відповідно, служба в органах місцевого самоврядування, будучи окремими видами публічної влади та публічної служби, ніяк не вписувалися у концепцію одержавленого управління. Остаточну крапку у цій дискусії поставив Основний Закон, в якому однозначно розмежовані два види публічної влади – державна влада і місцеве самоврядування (статті 5, 7, 19, 38, 40, 42, 55, 56, розділ XI) і, відповідно, два види публічної служби: державна і муніципальна. Зокрема у ст. 38 конституювалося: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування»¹.

У 1997 р. був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким до вітчизняного законодавчого обігу був введений термін «посадова особа місцевого самоврядування» – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету². Таким чином на

¹ Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. *Голос України*. 1997. С. 5-14.

законодавчому рівні було розмежовано ключові суб'єкти державної і муніципальної служб: «державний службовець» і «посадова особа місцевого самоврядування», а відповідно державна служба і служба в органах місцевого самоврядування.

Семінарське заняття № 4 – 2 год.

План

1. Конституційно-правові засади державної служби
2. Принципи та правовий статус державної служби
3. Правовий статус державних службовців

Завдання для самостійної роботи:

1. Визначте, у чому полягає сутність правового статусу публічного службовця.
2. Охарактеризуйте класифікацію службових прав публічних службовців.
3. Які особливості службових прав публічного службовця, які сприяють йому у безпосередньому виконанні своїх обов'язків та які забезпечують усвідомлення свого статусу та його правового захисту?
4. Проаналізуйте основні обмеження пов'язані з вступом на державну службу та її проходженням.
5. Поясніть суть та значення обов'язків державного службовця.
6. У чому полягає сутність поняття «державний контроль»?

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 державний службовець – це :

а) Громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади.

б) 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.

в) Громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади та одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету.

2. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. № 117 чисельність посад державної служби в державному органі, на які здійснюється строкове призначення:

а) Не може перевищувати 7 % загальної чисельності посад державної служби в державному органі.

б) Встановлюється у розмірі 10 % від чисельності персоналу державного органу.

в) Не може перевищувати 20 % загальної штатної чисельності посад державної служби в державному органі.

ТЕМА 5. Закон України «Про державну службу» як базовий законодавчий акт у функціонуванні публічної служби

18 березня 2015 р. Кабінетом Міністрів України була схвалена Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації³. Стратегія визначала проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Метою Стратегії є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності.

Однак, незважаючи на цілу низку прийнятих законодавчих і нормативно-правових актів, вітчизняний інститут державної служби не задовольняв запитів суспільства. Причинами зазначеного стану були такі:

- неоптимальна система добору кадрів на публічну службу у зв'язку з нечіткістю критеріїв набору та відсутністю продуманої системи її організації;
- політична заангажованість державних службовців;
- суміщення посад державної служби із мандатом депутата місцевої ради;
- поєднання бізнесу із державною службою;
- неоптимальне поєднання засобів заохочення та контролю державного апарату.

Тому, прийняття нового закону стало нагальною вимогою суспільства, котре після Революції гідності потребувало кардинальної зміни філософії державної служби, яка мала служити публічним потребам, стала ефективною і надавала якісні і своєчасні послуги населенню. 10 грудня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про державну службу» (нова редакція), який порівняно з попереднім Законом від 1993 року, має ряд відмінностей. Він визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективною, орієнтованою на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях⁴.

При його написанні враховувалися основні положення законів про

³ Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. С. 12.

⁴ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28. Ст. 149.

публічну службу країн Європейського союзу. Закон «Про Державну службу» був у пакеті реформ, запропонованих Євросоюзом. Цей Закон, що відповідає основним засадам публічної служби країн ЄС, визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян держслужби, що функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до держслужби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби.

Дія закону поширюється на державних службовців, зокрема, Секретаріату Кабінету Міністрів; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; закордонних дипломатичних установ України. Разом з тим, Закон суттєво звузив сферу своєї дії. Зокрема, його дія не поширюється на окремі категорії, які раніше відносилися до державної служби: керівників Адміністрації Президента України, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; керівників державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; керівників окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; працівників патронатних служб; працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Внесеними змінами до цього Закону від 09.11.2017 р. до цього переліку додано голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників⁵.

Закон запровадив принципово нову класифікацію посад державної служби: замість семи категорій і 15 рангів, встановлено три категорії – А (вищий корпус державної служби), Б, В і дев'ять рангів.

Законом запроваджена нова модель управління державною службою. Зокрема, здійснення процесуальних функцій серед вищого корпусу державної служби покладено на новий орган – Комісію з питань вищого корпусу державної служби – постійно діючий колегіальний орган, що працює на громадських засадах. Функції реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добору персоналу, планування та організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення покладені на служби управління

⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 09.11.2017 р. № 2190-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 45. Ст. 405.

персоналом. У зв'язку з розмежуванням політичної та державної служби, у міністерствах запроваджена посада державного секретаря міністерства. Це державний службовець вищої категорії, який здійснює управління персоналом.

Наголошено на політичній неупередженості державного службовця та встановлено його захист від політичних впливів і права на державну службу.

Встановлені вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, зокрема до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог. Важливо, що цим законом покладено край позаконкурсному вступу на державну службу, вступ на усі посади державної служби відбувається лише за конкурсом на основі особистих якостей та досягнень кандидатів на посади. Законом встановлено, що прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється. Вперше введена процедура публічного звіту керівника органу виконавчої влади.

Також встановлена прозора модель оплати праці, розроблена з урахуванням європейського досвіду. Детально виписані засади дисциплінарної та матеріальної відповідальності державного службовця. Зокрема, однією з особливостей цього Закону є те, що ним передбачено відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, якщо вона була заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, передбачені гарантії прав державного службовця.

Семінарське заняття № 5 – 2 год.

План

1. Стан законодавства, яким регламентувалася діяльність державних службовців у пострадянській моделі державного управління, суперечності нормативних актів, причини низьких рейтингів глобальної конкурентоспроможності за складовими якості державних інституцій України.
2. Характеристика Закону України «Про державну службу». Запровадження інституту державних секретарів, відкритого конкурентного відбору, врегулювання питання звільнення з посад держслужби, дисциплінарні процедури.
3. Новели щодо категорій держслужби, оплати праці, атестації, претендентів на посади держслужби, суміщення посад, підвищення вікового цензу тощо.

Завдання для самостійної роботи:

1. Основні новели Закону України «Про державну службу».
2. Коли був прийнятий закон, що започаткував складання присяги в Українській Державі?
3. Коли був прийнятий закон, що запровадив систему класів посад та рангів пенсії, а також схему їх посадових окладів?
4. Коли був прийнятий закон, що заклав механізм призначення на посади державних урядовців в Українській Державі?
5. На які групи поділялися державні службовці (урядники) в Західно-Українській Народній Республіці?

6. Яким законом була продовжена адміністративна традиція у період Директорії Української Народної Республіки?
7. Коли розпочав свою діяльність Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України?
8. Коли був прийнятий Закон України «Про державну службу»?
9. Назвіть недоліки, притаманні Закону України «Про державну службу».
10. Коли було утворене Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України?
11. В якому році до Переліку напрямів та спеціальностей підготовки фахівців у вищих навчальних закладах була внесена окрема галузь підготовки «Державне управління»?
12. Назвіть основні засади інституту публічної служби, сформульовані у Концепції адміністративної реформи в Україні.
13. В якому році було запроваджено посади державних секретарів Кабінету Міністрів України і міністерств?
14. Коли був прийнятий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»?
15. Коли був прийнятий Закон України «Про державну службу» (нова редакція)?
16. Коли назва спеціальності отримала назву «Публічне управління та адміністрування»?
17. Які нові посади у сфері державної служби передбачалися Стратегією реформування державного управління на 2016-2020 роки?
18. Скільки рівнів управління може включати організаційна структура міністерств згідно Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади?

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Державна служба в Україні відповідно до Закону України «Про державну службу» – це:

а) Професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

б) Професійно-соціальні відносини, що виникають між особами, які займають посади державної служби в органах державної влади та інших державних органах, у тому числі їх апараті, та державою під час провадження діяльності з отриманням за це заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету.

в) Правовий інститут, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують їх взаємодію з державою та реалізацію своїх інтересів, прав та обов'язків.

г) Сукупність державних публічно-правових та організаційно-економічних інститутів, призначена для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах держави.

2. Що таке професійна компетентність державного службовця?

- а) наявність повної вищої освіти у галузі знань з державного управління;
- б) здатність у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку;
- в) бездоганне виконання професійних обов'язків і неухильне дотримання службової дисципліни;
- г) потенційна спроможність визначати і вирішувати задачі, які постають на державній службі, демонструвати лідерський потенціал і володіти інноваційними технологіями.

3. Хто є керівником державної служби в державному органі?

- а) посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі;
- б) посадова особа, наділена державно-владними і розпорядчими повноваженнями;
- в) посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в органі державного управління;
- г) безпосередній керівник державних службовців.

4. Що таке рівнозначна посада на державній службі?

- а) посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу;
- б) посада, що передбачає здійснення схожих функцій і повноважень;
- в) посада, що передбачає однакові професійні компетентності;
- г) посада державної служби, що належить до однієї підкатегорії посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів.

5. Яке право належить до майнових прав державних службовців?

- а) на чітке визначення посадових обов'язків;
- б) на пенсійне забезпечення;
- в) на належні для роботи умови праці та їх матеріально-технічне забезпечення;
- г) на оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу.

- 6.** Якими актами встановлюються обов'язки державного службовця?
- а) виключно Законом України «Про державну службу» та посадовими інструкціями;
 - б) Законом України «Про державну службу» та постановами Кабінету Міністрів України;
 - в) законами, підзаконними нормативно-правовими актами, а також положеннями про структурні підрозділи державних органів та посадовими інструкціями, затвердженими керівниками державної служби в цих органах, контрактами про проходження державної служби (у разі укладання);
 - г) наказами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.
- 7.** Кого зобов'язаний повідомити державний службовець, якщо він отримав наказ (розпорядження), доручення від керівника вищого рівня?
- а) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
 - б) безпосереднього керівника;
 - в) керівника державного органу;
 - г) відсутня правильна відповідь.
- 8.** Хто утворює Комісію з питань вищого корпусу державної служби?
- а) Прем'єр-міністр України;
 - б) Президент України за поданням Прем'єр-міністра України;
 - в) коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України;
 - г) Кабінет Міністрів України.
- 9.** В якій формі має бути оформлений наказ (розпорядження) керівника або особи, яка виконує його обов'язки?
- а) письмово або усно;
 - б) усно;
 - в) письмово;
 - г) письмово і за умови погодження державного службовця на його виконання.
- 10.** Що має зробити керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення?
- а) ініціює проведення службового розслідування;
 - б) звертається до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби з вимогою проведення службового розслідування;
 - в) притягає державного службовця до дисциплінарної відповідальності за невиконання наказу (розпорядження), доручення;
 - г) зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження), доручення в одноденний строк.

ТЕМА 6. Правовий статус публічних службовців

Правовий статус публічних службовців (англ. legal status of civil servant (також зустрічається legal status of public servant) – складова частина загального поняття «публічний службовець». Правовий статус публічних службовців визначений як комплекс його прав та обов'язків, встановлених законодавством, колективним та трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі публічної служби. Правовий статус уточнює поняття статусу як визначеного нормами права соціального, співвідносного стану (позиції) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається по ряду ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних і інших).

Кожен публічний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту публічної служби, оскільки всі інші елементи покликані «обслуговувати» функціонування публічної служби і службовців. Такі елементи правового інституту публічної служби конкретизують, уточнюють статус публічних службовців і дозволяють повною мірою реалізувати його потенціал. Отже, статус – категорія не тільки багатоаспектна, але і багатоелементна. Це правовий інститут, що має складну структуру і викликає певні труднощі при її аналізі.

Статус державних службовців знайшов своє вираження в Розділі II «Правовий статус державного службовця» Закону України «Про державну службу»⁶. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу», **державний службовець** – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), 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 служби⁷. Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б» та бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В» та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації (соціальна, майнова, расова, національна, гендерна, політична, релігійна тощо).

Серед головних елементів статусу державного службовця законом виділені основні права, обов'язки державних службовців. Окремо відзначені особливості

⁶ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.

⁷ Поляков Л. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні. URL: <http://cacds.org.ua/ru/comments/>

їх дисциплінарної та матеріальної відповідальності, а також політична неупередженість державних службовців.

Для чіткого визначення статусу державного службовця доцільно виділити серед елементів його статусу загальні та особливі права, обов'язки та відповідальність, гарантії та захист права на державну службу, економічне забезпечення та вимоги (обмеження). Статус державних службовців залежить від умов, у яких проходить державна служба. Таким чином, особливості статусу державного службовця можуть визначатися суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією, що виникає об'єктивно. Наприклад, введення режиму надзвичайного стану, мобілізація та інші встановлені спеціальними законами адміністративно-правові режими. У цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися, а саме: службовці можуть отримувати додаткові права, повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби і юридичної відповідальності.

Правовий статус публічних службовців визначає характер їх правовідносин з органом публічного управління, установою, організацією по виконанню спеціальних функцій за посадою, що передбачена у штатному розписі державної структури (службові правовідносини). Їх особливість зумовлюється змістом діяльності публічних службовців, що полягає у реалізації організаційно-владних повноважень або здійсненні професійної діяльності в межах компетенції державних органів, установ, організацій. Трудові правовідносини за участю публічного службовця передбачають встановлення іншого типу правовідносин – здебільшого адміністративно-правових (правовідносин, заснованих на зв'язках суворої субординації, розмежування суб'єктів «влади» та «підпорядкування»), що забезпечує виконання завдань та функцій демократичної, правової держави, охорону суспільних відносин.

Семінарське заняття № 6 – 4 год.

План

1. Службовці як соціальна група.
2. Суть та характерні особливості праці службовців.
3. Класифікація та групування державних службовців.
4. Забезпечення політичної нейтральності державних службовців.
5. Правовий статус державного службовця: поняття та складові.
6. Обмеження пов'язані з державною службою.
7. Службові права державних службовців.
8. Обов'язки державних службовців.

Завдання для самостійної роботи:

1. Скласти порівняльну таблицю до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про державну службу», ст. 10 Основні обов'язки державних службовців.
2. Презентація на тему: Правовий статус публічних службовців.

Тестові завдання для перевірки базових знань

- 1.** З якого моменту при вступі на державну службу виникають службові відносини?
 - а) з моменту прийняття Присяги державним службовцем;
 - б) з моменту видання наказу про зарахування на посаду державного службовця;
 - в) з моменту подання заяви на конкурс для вступу на державну службу.

- 2.** Право на державну службу мають:
 - а) Громадяни ЄС, які останні п'ять років проживають в Україні.
 - б) Громадяни України, які одержували відповідну освіту і професійну підготовку.
 - в) Іноземці, які в рамках міжнародних програм здійснюють консультативно-дорадчі функції в органах державної влади.

- 3.** Основними складовими правового статусу публічного службовця є:
 - а) Громадянські права і обов'язки, передбачені Конституцією України.
 - б) Права, обов'язки, обмеження, гарантії та відповідальність публічного службовця.
 - в) Гарантії та юридична відповідальність публічного службовця.

- 4.** Служба управління персоналом у державному органі відповідно до Типового положення (наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 47) утворюється так:
 - а) Залежно від рівня державного органу.
 - б) За рішенням Національного агентства України з питань державної служби при наявності не менше 20 осіб.
 - в) Залежно від чисельності персоналу утворюється самостійний структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (служба управління персоналом). Чисельність служби управління персоналом визначається із розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом, а в державному органі з чисельністю менше 10 осіб обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу.

- 5.** Посадовою особою місцевого самоврядування відповідно до чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є:
 - а) Особа, яка працює в органах місцевого самоврядування.
 - б) Особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.
 - в) Особа, яка обирається територіальною громадою або затверджується відповідною радою.

ТЕМА 7. Правове регулювання відповідальності публічного службовця

Загальний аналіз національного законодавства про публічну службу говорить про внутрішню неузгодженість його нормативно-правових актів, що яскраво свідчить про незавершеність реформування системи публічної служби в Україні. Неузгодженість і незавершеність національного законодавства з питань публічної служби негативно відображається і на ефективності юридичної відповідальності публічних службовців.

Службове право є інститутом адміністративного права, який має міжгалузевий характер, а юридична відповідальність публічних службовців є підінститутом службового права України.

Юридична відповідальність публічних службовців може бути тільки ретроспективною, тобто застосовуватись виключно за вчинення протиправних діянь цими службовцями. Позитивної відповідальності публічних службовців не існує. Використання ж цього поняття в науковій літературі обумовлене лише небажанням науковців відірватись від архаїчних уявлень про структуру норми права, правові санкції та заходи заохочення.

Юридична відповідальність публічного службовця характеризується певними притаманними тільки їй особливостями, різновидами та розширеними підставами для її настання. Застосування до публічного службовця певного виду юридичної відповідальності передбачає не тільки осуд поведінки публічного службовця шляхом застосування до нього публічного примусу, а й стимулює інших осіб до належної поведінки та виконання своїх посадових обов'язків, недопущення вчинення дій, прямо заборонених чинним законодавством, сприяє захисту авторитету професійної публічної служби. В таких випадках юридична відповідальність є певним виховним засобом, який здійснюється як на самого порушника, так і на інших осіб, а також є бар'єром для неналежного використання службових повноважень, результатом чого може стати блокування нормальної діяльності органу публічної служби та держави загалом.

Найважливіше значення у питанні юридичної відповідальності публічних службовців займає саме службово-трудова відповідальність, яка є теоретичним юридичним конструктом, заснованим на аргументованій в українській доктрині трудового права теорії трудової відповідальності, яка змістовно охоплює матеріальну та дисциплінарну відповідальність працівника. На відміну від загальної теорії трудової відповідальності, окреслена автором теорія службово-трудої відповідальності поширюється лише на професійних публічних службовців і нормативно ґрунтується не лише на нормах законодавства про працю, але й на трудових нормах адміністративного законодавства, що врегульовує діяльність зазначених суб'єктів трудового права (окрім службовців органів місцевого самоврядування, дисциплінарний вияв службово-трудої відповідальності яких врегульований нормами законодавства про працю).

План

1. Дисциплінарна відповідальність.
2. Кримінальна відповідальність.
3. Адміністративна відповідальність.
4. Відповідальність за заподіяну шкоду.
5. Відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

Завдання для самостійної роботи:

Завдання 1. Заходи запобігання та протидії корупції

| Адміністративно-правові | Кримінально-правові |
|-------------------------|---------------------|
| | |

Завдання 2. Конфлікт інтересів: шляхи вирішення

| Потенційний | Реальний |
|-------------|----------|
| | |

Завдання 3. Порівняйте моделі антикорупційної політики

| Сінгапурська | Шведська |
|--------------|----------|
| | |

Завдання 4. Проаналізуйте основні законодавчі та нормативно-правові акти та виберіть із них ті положення, які розкривають такі поняття, як:

| Посадова особа | Службова особа | Особи з відповідальним становищем | Особи з особливо відповідальним становищем |
|----------------|----------------|-----------------------------------|--|
| | | | |

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Види відповідальності публічних службовців такі:

- а) Дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, матеріальна.
- б) Адміністративна, кримінальна.
- в) Дисциплінарна, адміністративна.

2. Підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є:

- а) Вчинення ним дисциплінарного проступку.
- б) Завдання матеріальних збитків організації.
- в) Порушення загальнообов'язкових правил, одержання та дача хабара.

3. Самостійне врегулювання конфлікту інтересів відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» передбачає:

а) Направлення до Національного агентства з питань запобігання корупції запиту щодо роз'яснення на предмет наявності або відсутності конфлікту інтересів.

б) Позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів керівнику.

в) Утримання від вчинення дій чи прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів.

4. Зазначте, який з перелічених механізмів не належить до заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів:

а) Переведення особи на іншу посаду.

б) Самостійне позбавлення особою приватного інтересу, у зв'язку з яким виник конфлікт інтересів.

в) Усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах конфлікту інтересів.

5. Зазначте як вплине на рішення факт його прийняття з порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції»:

а) Рішення підлягає реєстрації як прийняте з порушенням вимог антикорупційного законодавства.

б) Рішення вважається нікчемним, посадова особа органу, який прийняв рішення, позбавляється права контролювати подальше його виконання, вищестоящий керівник вправі скасувати зазначене рішення.

в) Рішення підлягає скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування рішення.

ТЕМА 8. Проходження державної служби

Проходження державної служби – це сукупність юридичних фактів, пов'язаних з виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну посаду, службовою кар'єрою та припиненням служби.

Проходження державної служби відбувається на етапах: вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; складання присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби.

Вступ на державну службу – це право громадянина, гарантоване законодавством. Претендент на державну службу має бути громадянином України та вільно володіти державною мовою, бути право- та дієздатними; не мати судимості; не може бути безпосередньо підпорядкованим або підлеглим особі, яка є його близьким родичем.

Спеціальні вимоги висуваються до претендента в залежності від сфери державної служби та конкретної посади, на яку він претендує. До таких вимог відносяться рівень освіти, кваліфікація, фахова підготовка, стан здоров'я, стаж роботи тощо. Так, для посад категорій «А» і «Б» необхідний магістерський рівень освіти, для посад категорії «В» – бакалаврський.

Призначення претендента на посаду державного службовця здійснюється за результатами конкурсного відбору. Професійна компетентність кандидата оцінюється з врахуванням його особистих досягнень, знань, умінь, навичок моральних та ділових якостей, необхідних для належного виконання посадових обов'язків відповідно до посади.

Так, конкурсний відбір на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» – вищого корпусу державної служби, проводиться Комісією з питань вищого корпусу державної служби; на зайняття вакантних посад категорій «Б» і «В» – передбачає створення керівником державної служби конкурсної комісії у складі не менше п'яти осіб.

В такому разі конкурсна комісія:

1) вивчає результати перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби, що попередньо проведена службою управління персоналом;

2) здійснює відбір кандидатів, застосовуючи види оцінювання, передбачені Порядком проведення конкурсу (для кандидатів на займання вакантної посади категорії «А» обов'язковим є складання тестів на знання законодавства та на абстрактне мислення; категорій «Б» і «В» – на знання законодавства);

3) проводить співбесіди на основі результатів тестування та з метою уточнення професійної компетентності кандидатів;

4) проводить особисте оцінювання рівня професійної компетентності кандидатів та визначення в особистому порядку їхнього загального рейтингу;

5) визначає переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади за результатами загального рейтингу.

Конкурсний відбір передбачає три етапи:

1) комп'ютерне тестування (з метою оцінювання базових знань законодавства);

2) письмове завдання (для службовців вищої категорії – ще й анонімне) на розв'язання ситуаційних завдань (з метою оцінювання ходу мислення кандидата, уміння орієнтуватися в ситуації та визначати шляхи вирішення проблеми);

3) співбесіда (з метою оцінювання лідерських якостей, мотивації, стресостійкості, здатності вирішувати провокаційні ситуації).

Рішення конкурсної комісії, прийняте за результатами голосування, оформляється протоколом, підписується присутніми на засіданні членами комісії. Протокол зберігається в відповідному державному органі протягом 5-ти років.

1. Призначення на посаду державної служби.

Рішення про призначення на посаду державної служби категорії «А» приймається суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України. Рішення про призначення на посаду державної служби категорій «Б» і «В» приймається керівником державної служби. Протокол рішення про призначення на посаду державної служби оформлюється актом. З метою набуття практичного досвіду чи перевірки професійної підготовки претендент може бути направлений на стажування терміном до двох місяців із затвердженням заробітної плати.

2. Складання присяги державного службовця. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця, набуваючи з цього моменту статус державного службовця.

Організація даного заходу, а також ознайомлення державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією, покладена на службу управління персоналом.

3. Просування державного службовця по службі. Державна служба в Україні є кар'єрною з окремими інститутами посадової державної служби.

Переміщення державного службовця по службі може здійснюватися: на вищу посаду з метою просування працівника по службі, на рівнозначну посаду з метою доцільнішого використання ділових якостей службовця, на нижчу посаду у випадках скорочення штату, за станом здоров'я, за власним бажанням, за результатами проведення атестації.

Прийняття і просування по службі особи проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Законом «Про державну службу» встановлено

7 категорій посад державних службовців й 15 рангів. Ранг присвоюється державному службовцю при прийнятті його на державну службу та залишається з ним і у випадку переходу на посаду нижчої категорії чи тоді, коли посадовець залишив службу, а потім повернувся. Позбавлення рангу можливе лише за судовим рішенням.

Враховуючи професійну підготовку та професійну компетентність державного службовця, він може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу: на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншому населеному пункті, – за рішенням керівника державної служби; на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншому населеному пункті, – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

4. Оцінювання результатів службової діяльності. Для визначення якості виконання поставлених завдань, а також для прийняття рішень щодо преміювання, планування кар'єри, виявлення потреб у професійному навчанні щороку проводять оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Показники результативності, ефективності та якості визначають відповідно до посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним етичних норм та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Діяльність державних службовців категорій «Б» і «В» оцінює безпосередній керівник державного службовця та керівник структурного підрозділу, а державних службовців категорії «А» – суб'єкт призначення, при цьому висновок про результати оцінювання затверджується його наказом (розпорядженням).

5. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року одним із пріоритетів реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах визначено є реформування системи професійного навчання державних службовців.

Навчання протягом життя – це підхід, який сповідують усі успішні інституції в бізнесі, неурядовому та державному секторах у будь-якій країні світу. Відповідно до Закону України «Про державну службу» та Порядку стажування державних службовців державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

Видами професійного навчання є підготовка за магістерськими програмами; підвищення кваліфікації; стажування; самоосвіта.

Необхідність професійного навчання державного службовця визначає його безпосередній керівник за поданням служби управління персоналом державного органу на основі результатів оцінювання його службової діяльності. Порядок проходження стажування державних службовців визначається

центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Підготовка фахівців державного управління стала одним із державних пріоритетів одразу після набуття незалежності України, що цілком закономірно, оскільки реформи в Україні гальмувались через відсутність професійно кваліфікованих державних службовців.

6. Припинення державної служби. Власне припинення державної служби може відбуватись або шляхом звільнення або у зв'язку з відставкою. Відставкою є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою, за наявності таких підстав як етичні переконання, стан здоров'я, незгода з рішенням державного органу тощо.

Семінарське заняття № 8 – 2 год.

План

1. Проходження державної служби: поняття та стадії.
2. Право на державну службу відповідно до законодавства.
3. Процедури вступу на державну службу, їх види.

Завдання для самостійної роботи:

1. Розкрийте сутність поняття «кар'єра».
2. Що таке кар'єризм?
3. Назвіть базисні детермінанти кар'єрного процесу.
4. Надайте типологію кар'єрних процесів.
5. Що відносять до механізмів кар'єрного процесу?
6. Розкрийте сутність і загальні принципи кар'єрної стратегії та тактики.
7. У чому полягають особливості кар'єри на державній службі?
8. Від чого залежить кар'єрний потенціал державних службовців?
9. Назвіть основний принцип вирішення питання щодо просування по службі.
10. Що включає «проходження державної служби»?
11. Що включає «просування по службі»? Назвіть його особливості.
12. Що таке управління кар'єрою?
13. Які основні дії передбачає планування кар'єри?
14. Визначте основні характеристики успішної управлінської діяльності.

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 15.12.2015 р. № 889 контракт про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби укладається:

- а) На строк до п'яти років і не передбачає продовження.
- б) На строк до трьох років. Дія контракту про проходження державної служби, за умови належного його виконання державним службовцем, може бути один раз продовжена за угодою сторін на той самий строк шляхом підписання сторонами відповідних змін до контракту.

в) Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби лише за результатами конкурсу.

г) Строк до десяти років і не передбачає продовження.

2. Організація діяльності державного службовця – це:

а) процес об'єднання в оптимальних пропорціях робочої сили, знарядь і предметів праці та створення умов для їх ефективного функціонування;

б) процес взаємодії людей таким чином, що кожен впливає на інших і сам перебуває під їх впливом;

в) процес об'єднання працівників для захисту своїх соціальних, економічних та професійних прав;

г) процес навчання, підготовки та перепідготовки працюючих

3. Зміст організації діяльності державного службовця включає:

а) вибір раціональної системи і методів роботи; підбір і розстановку кадрів; організацію робочих місць; створення належних умов праці і сприятливого клімату;

б) розподіл і кооперацію праці працівників; підбір і розстановку кадрів; створення належних умов праці і сприятливого клімату;

в) підбір і розстановку кадрів; організацію робочих місць; використання засобів механізації управлінських робіт; вибір раціональної системи і методів роботи;

г) розподіл і кооперацію праці працівників; вибір раціональної системи і методів особистої праці; підбір і розстановку кадрів; організацію робочих місць; створення належних умов праці і сприятливого клімату; використання засобів механізації управлінських робіт.

4. До періодичних видів діяльності державного службовця, які мають чітку регламентацію належать:

а) робота з документами; прийом спеціалістів і працівників організації; прийом відвідувачів; робота в підрозділі;

б) наради; прийом спеціалістів і працівників організації; службові відрядження; відвідування інших підрозділів, організацій; навчання;

в) робота з документами; прийом відвідувачів; робота в окремих структурних підрозділах; відвідування інших організацій; навчання;

г) робота з документами; службові відрядження; наради; відвідування інших підрозділів, організацій; навчання.

5. До чинників працездатності державного службовця належать:

а) позитивне мислення; складність і інтенсивність праці; соціально-економічні умови; морально-психологічний клімат в колективі; оптимальний режим праці і відпочинку протягом робочого дня;

б) соціально-економічні умови; морально-психологічний клімат в колективі; оптимальний режим праці і відпочинку протягом робочого дня;

в) складність і інтенсивність праці; оптимальний режим праці і відпочинку протягом робочого дня;

г) рівень освіти; складність і інтенсивність праці; соціально-економічні умови; оптимальний режим праці і відпочинку протягом робочого дня.

ТЕМА 9. Законодавчі вимоги до професійного навчання публічних службовців

Кабінет Міністрів України постановою Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106 затвердив нову редакцію Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок державними службовцями, головами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності.

Водночас професійний розвиток – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей.

Система професійного навчання створюється для задоволення потреб державних органів та органів місцевого самоврядування, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», у високопрофесійних фахівцях і забезпечення умов для підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання.

Система професійного навчання базується на таких принципах:

– обов'язковості та безперервності професійного навчання протягом проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, роботи в державних органах, здійснення повноважень депутата місцевої ради;

– цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру;

– інноваційності та практичної спрямованості;

– індивідуалізації та диференціації підходів до навчання;

– відкритості та академічної доброчесності;

– наближеності освітніх послуг до місця проживання та проходження служби особи;

– гарантованості фінансування професійного навчання.

– Інституційна структура системи професійного навчання включає:

– замовників освітніх послуг у сфері професійного навчання;

- суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів);
- саморегулівні професійні об'єднання (професійні асоціації, професійні мережі) суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів).

Види професійного навчання:

- підготовка – успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;
- підвищення кваліфікації – набуття учасниками професійного навчання нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;
- стажування – набуття учасниками професійного навчання практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань;
- самоосвіта – самоорганізоване здобуття учасниками професійного навчання певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозвіллям.

За результатами професійного навчання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування нараховуються кредити ЄКТС, які підлягають обліку, що ведеться службами управління персоналом.

Державні службовці у межах виконання індивідуальних програм та посадові особи місцевого самоврядування мають набирати не менше одного кредиту ЄКТС протягом календарного року.

Семінарське заняття № 8 – 4 год.

План

1. Українська система професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування та її структура.
2. Самоосвіта як складова загальної структури освіти.
3. Основи законодавства з регулювання питань професійної освіти державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.
4. Право на професійне навчання.

Завдання для самостійної роботи:

1. Дайте визначення понять «Професійне навчання», «Професійний розвиток».
2. Що включає інституційна структура системи професійного навчання?
3. Розкрийте взаємозв'язок між професіоналізмом як принципом публічної служби та професійною освітою?

4. У чому сутність поняття «професійне навчання»?
5. Розкрийте зміст професійної підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації як складових системи професійного навчання публічних службовців.
6. Розкрийте специфіку та сформулюйте мету системи професійного навчання публічних службовців.
7. Розкрийте зміст поняття «професійне навчання» за Законом України «Про державну службу».
8. Поясніть сутність твердження про те, що професійне навчання є водночас правом і обов'язком державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування.
9. Розкрийте організаційну побудову системи професійного навчання публічних службовців в Україні.
10. Визначте та розкрийте зміст пріоритетів розвитку вітчизняної системи професійного навчання публічних службовців.
11. Надайте характеристику державних та недержавних суб'єктів освітньої діяльності у сфері підготовки публічних службовців.

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Відповідно до «Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» (постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106) учасники професійного навчання можуть реалізовувати своє право на навчання через:
 - а) Підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації.
 - б) Підготовку, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіту.
 - в) Суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів).
2. Система управління персоналом публічної служби включає такі компоненти:
 - а) Організаційну структуру управління персоналом, систему роботи з персоналом, нормативно-правову базу роботи з персоналом, інформаційно-методичне забезпечення системи управління персоналом, технології управління персоналом.
 - б) Систему форм і методів роботи з персоналом, направлену на кадрове забезпечення органу публічної влади.
 - в) Форми, методи і технології управління персоналом.
3. До цілей розвитку, адаптованих для України до 2030 р. не належить ціль:
 - а) Збільшення обсягів експорту.
 - б) Подолання голоду, розвиток сільського господарства.
 - в) Якісна освіта.

4. Право на державну службу мають:

- а) Громадяни ЄС, які останні п'ять років проживають в Україні.
- б) Громадяни України, які одержували відповідну освіту і професійну підготовку.
- в) Іноземці, які в рамках міжнародних програм здійснюють консультативно-дорадчі функції в органах державної влади.

5. Управління персоналом публічної служби – це:

а) Управлінський вплив органів публічної влади, їх керівників, керівників служб управління персоналом, спрямований на пошук, оцінку, добір, професійний розвиток персоналу, його мотивацію, і стимулювання до виконання завдань, що стоять перед органом публічної влади.

б) Цілеспрямована діяльність керівників і працівників служб управління персоналом.

в) Професійна діяльність керівників і служб управління персоналом щодо розробки кадрової політики, стратегії і тактики роботи з персоналом.

6. Метою реалізації Стратегії людського розвитку, затвердженої Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021 є:

а) Створення умов для всебічного розвитку людини впродовж життя, розширення можливостей реалізації потенціалу і свободи особистості, її громадянської активності заради формування згуртованої спільноти громадян, здатних до активної творчої співучасті у гармонійному, збалансованому та сталому розвитку держави.

б) Створення умов для всебічного розвитку людини впродовж життя,

в) Розширення можливостей реалізації потенціалу і свободи людини як особистості та підвищення її громадянської активності.

ТЕМА 10. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування в Україні

Основними напрямками правового регулювання суспільних відносин, за визначенням О. Ф. Скакун, можливо вважати такі: закріплення й охорону нових суспільних відносин; заборону певних суспільних відносин і поведінки; зміну характеру відносин у певній сфері; стимулювання розвитку певних суспільних відносин; сприяння (за допомогою нових законів) виникненню і формуванню нових відносин і суспільних явищ⁸. Виходячи з цієї теоретичної класифікації та положень Європейської хартії місцевого самоврядування

1985 р.⁹ й Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р., до головних пріоритетних напрямів (шляхів) правового регулювання у сфері місцевого самоврядування належать

⁸ Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Київ: Консум. 2001. 656 с.

⁹ Європейська хартія місцевого самоврядування (офіц. пер.) 1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

такі: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю законам рішень органів місцевого самоврядування; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади ¹⁰. Цей перелік напрямів правового регулювання притаманний не лише правовій системі України, а й місцевому самоврядуванню інших держав світу.

Упорядкування місцевого самоврядування повинно здійснюватись у визначених межах правового регулювання з боку держави, а саме: без неправомірного втручання в політичну сферу автономного врядування територіальних громад; у виданні нових нормативно-правових актів, які повинні сприяти прогресивному економічному та соціально-політичному розвитку місцевого самоврядування, а не підривати його основи; в розширенні, а не обмеженні демократичних правил місцевого самоврядування із широким застосуванням дозвільних прийомів правового регулювання. Поза визначеними межами правове регулювання місцевого самоврядування може стати неефективним, неправовим та просто небезпечним як для суспільства, так і для держави.

У процесі здійснення правового регулювання у сфері автономного місцевого врядування застосовуються різні методи. Під методом правового регулювання О. Ф. Скакун розуміє сукупність засобів і способів правового впливу на суспільні відносини, який несе основне навантаження в динаміці, у «роботі» права, показує те, як регулюються суспільні відносини, якими засобами і способами ¹¹. Один і той же метод не може забезпечити регулювання всіх сфер суспільних відносин, однак усі методи характеризуються трьома основними чинниками: порядком установавання прав та обов'язків; ступенем визначеності і самостійності дій суб'єктів; шляхами забезпечення прав і обов'язків ¹². До основних методів правового регулювання місцевого самоврядування належить імперативний (владний) метод, завдяки особливостям якого, регулюється службова, управлінська або інша діяльність територіальних громад та місцевих органів самоврядування; диспозитивний (дозвільний) метод, який передбачає впорядкування суспільних відносин у сфері місцевого

¹⁰ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

¹¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Київ: Консум. 2001. 656 с.

¹² Правове регулювання. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

самоврядування за допомогою дозволів, наприклад, надання земельних ділянок в оренду на території громад; рекомендаційний (порадний, пропозиційний) метод, який полягає у наданні суб'єктам місцевого самоврядування вказівок, що не мають обов'язкової юридичної сили, наприклад, пропозиції до членів самоврядних громад про укладення договорів на постачання сільгосппродукції; заохочувальний (стимулюючий) метод, який передбачає надання територіальним громадам додаткових матеріальних або нематеріальних стимулів, наприклад, у запровадженні нових альтернативних джерел електроенергії та засобів енергозбереження.

Характеризуючи види правового регулювання суспільних відносин взагалі та місцевого самоврядування зокрема, ми підтримуємо точку зору С. В. Бобровник¹³ про те, що їх доцільно поділяти на нормативне та індивідуальне, які, по-перше, пов'язані між собою спільним об'єктом, а, по-друге, різняться обсягом громадських стосунків на які поширюється правове регулювання. Т. І. Тарахонич, узагальнюючи попередні дослідження науковців, підкреслює, що нормативне регулювання характеризує правила поведінки загалом, через певну систему засобів, механізмів, зумовлених вимогами соціального життя, рівнем суспільної свідомості та тими цінностями, які в ньому повстали, поширюється на нечітку кількість інцидентів, має високий рівень нормативних узагальнень та спрямоване на забезпечення порядку в суспільстві, а індивідуальне є засобом реалізації нормативного регулювання шляхом його конкретизації до певних поточних обставин; має одноразовий, суб'єктивний характер; спрямоване на вирішення певної ситуації чи стосується відповідного суб'єкта; використовується система індивідуальних засобів регулятивного впливу, що утворює його механізм; дуже широке за колом суб'єктів, які здійснюють індивідуальне регулювання¹⁴. Із цим висновком не можна не погодитись, тому що таке розуміння безпосередньо стосується правового регулювання місцевого самоврядування, яке забезпечується правовими нормами, закріпленими в нормативних актах, до яких належать:

1) міжнародно-правові акти (декларації, хартії, конвенції, рекомендації, резолюції тощо), що торкаються місцевого самоврядування та ратифіковані вищими законодавчими органами держав. До них належать такі: Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., Декларація Асамблеї європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі 1996 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія міст II (Маніфест нового урбанізму) 2008 р., Конвенції «Про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні» 1992 р. та «Європейська ландшафтна конвенція» 2000 р., Рекомендації Ради Європи «Про проблеми сільської місцевості в Європі» 2002 р. та «Про

¹³ Бобровник С. В. Правове регулювання суспільних відносин та реалізація права. Правова держава. Вип. 7. Київ. 1996. С. 103-108.

¹⁴ Тарахонич Т. І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 28-29.

комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування» 2003 р., Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про регіоналізацію в Європі» 2007 р., Резолюція Європейського парламенту з питань ролі регіональних і місцевих органів влади в європейській інтеграції 2003 р. та інші важливі міжнародні документи;

2) національні, внутрішньодержавні нормативно-правові акти (Конституція, закони та підзаконні акти) з питань місцевого самоврядування. Наприклад, такі спеціальні базові закони, як Закон «Про міське самоуправління столиці та її районів в Угорщині» 1991 р., Закон «Про міське самоуправління у Швеції» 1991 р., Закон «Про міське самоврядування та управління в Хорватії» 1992 р., Закон «Про міське самоуправління у Варшаві» 1994 р., Закон «Про міське самоврядування в Україні» 1997 р., Закон «Про повітове самоврядування у Польщі» 1998 р. тощо.

Крім того, В. В. Попко до нормативних актів, які регулюють міське самоврядування, зараховує нормативно-правові прецеденти, поширені не лише у державах, які входять до загальної, а й до континентальної правових сімей. Адміністративні суди в деяких романо-германських країнах так само творять судові прецеденти право у сфері місцевого самоврядування, як і загальні суди в англосаксонських державах нарівні з конституційними актами й іншими джерелами права ¹⁵;

3) нормативні акти органів місцевого самоврядування, зокрема статuti територіальних громад, регламенти органів місцевого і регіонального самоврядування, типові правила забудови територій, плани соціально-економічного розвитку, рішення про ухвалення бюджетів адміністративно-територіальних одиниць тощо. В окрему особливу підгрупу науковці виокремлюють рішення місцевих чи регіональних референдумів, спеціальних договорів нормативного характеру (цільових контрактів, міжгалузевих чи інших угод), укладених спеціально уповноваженими суб'єктами, регламенти відповідних рад, правила, положення тощо ¹⁶. Упорядкована сукупність взаємопов'язаних правових норм складають систему правового регулювання місцевого самоврядування. Метою ухвалення нормативних актів є досягнення необхідного ефективного результату для подальшого функціонування місцевих самоврядних органів.

4) Правове регулювання місцевого самоврядування здійснюється також за допомогою правових способів або засобів. У науковій літературі обґрунтовано декілька дефініцій способів (засобів) правового регулювання, які здебільшого аналогічні. Тому ми схилиємося до визначення цієї категорії як прийомів регламентації поведінки суб'єктів права шляхом надання їм прав або покладення на них обов'язків. На думку більшості науковців, класичними способами (засобами) правового регулювання суспільних відносин є такі, які

¹⁵ Попко В.В. Порівняльне муніципальне право. Київ: ВГЦ «Київський університет». 2016. 351 с.

¹⁶ Так само.

стосуються також місцевого самоврядування: 1) юридичні дозволи, що полягають у визнанні за особою суб'єктивного права, здійснення юридично значущих дій або утримання від них. Проте це є обов'язковим правилом, а залежить від власного розсуду уповноваженого суб'єкта; 2) юридичні зобов'язання, які виявляються у покладенні на особу обов'язку, що спонукає її до реалізації певних юридично важливих дій; 3) юридичні заборони, які встановлюються шляхом покладення на особу обов'язку, відповідно до якого вона має утримуватися від вчинення певних юридично важливих діянь. Різні поєднання способів правового регулювання характеризують певну спрямованість впливу права на суспільні відносини, визначають типи правового регулювання¹⁷. На нашу думку, до дозвільних способів (засобів) належать такі: дозвіл на ухвалення зміну та скасування нормативних актів органам місцевого самоврядування; дозволи на організацію виборів до самоврядних органів; дозволи проведення місцевих, особливо міських референдумів; дозволи на будівництво, оренду, підприємництво в межах територіальних громад; просування по службі посадових осіб органів самоврядування; дозволи на отримання інформації від органів державної влади для виконання службових обов'язків тощо. До зобов'язальних засобів належить старанне ставлення до своїх обов'язків посадових осіб та відповідна організація роботи органів місцевого самоврядування; обов'язок підтримання інтересів місцевого самоврядування та недопущення діянь, які можуть їм нашкодити; обов'язок надавати звіти про свою діяльність самоврядних органів перед мешканцями громад тощо; Прикладами заборонних способів є заборона порушення законодавства про місцеве самоврядування; заборона ненадання відомостей про доходи посадових осіб у визначений строк; заборона відмови у складанні присяги посадовим особам тощо. Можна із впевненістю стверджувати, що у сфері місцевого самоврядування превалює дозвільний тип правового регулювання. Сукупність усіх визначених правових способів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування для підтримання інтересів суб'єктів права та забезпечення правопорядку в межах територіальних громадах, можна назвати механізмом правового регулювання місцевого самоврядування.

Правове регулювання у всіх державах світу взагалі та в Україні, зокрема повинно відбуватися відповідно до закріплених у законодавстві принципів місцевого самоврядування. Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. зафіксовано, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

¹⁷ Козюрба М. І. Загальна теорія права: підручник. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування¹⁸. Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.), яка стосується безпосередньо розвитку самоврядних органів та децентралізації державної влади зазначено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування¹⁹.

Підсумовуючи вищезазначене, ми за головне вважаємо, що понятійне визначення правового регулювання місцевого самоврядування може бути таким – це спрямований упорядкований процес впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, який здійснюється державою та громадянським суспільством за допомогою правових норм, а також дозвільних, зобов'язуючих й заборонних способів для реалізації місцевими самоврядними органами в межах законодавства самостійного регулювання та врядування істотною часткою публічних справ, під особисту відповідальність, в інтересах усіх місцевих мешканців територіальних громад.

Слід зазначити, що хоча дослідження у сфері визначення сутності правового регулювання місцевого самоврядування в теоретико-правовому спрямуванні не припиняються, все ж таки вони потребують більшої інтенсифікації з метою раціонального прикладного застосування у нормотворчості та діяльності муніципальних органів.

Семінарське заняття № 10 – 4 год.

План

1. Поняття, ознаки та принципи служби в органах місцевого самоврядування.
2. Правові і організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування.
3. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування.

Завдання для самостійної роботи:

Скласти таблицю:

| Документ | Зміст поняття |
|--|---------------|
| Конституція України | |
| Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» | |
| Європейська хартія місцевого самоврядування | |

¹⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (поточна редакція від 22.03.2018 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-Вр>.

¹⁹ Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.Ua/laws/show/5/2015>.

Скласти таблицю:

| Принцип | Як визначено Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування» |
|----------|---|
| 1. 2. | |

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Відмітьте вірні твердження:

а) у місцевому самоврядуванні стратегію доцільно розробляти на довготривалій часовий горизонт (10-15 років)

б) у місцевому самоврядуванні стратегію доцільно розробляти на термін чергової каденції органу місцевого самоврядування

в) у місцевому самоврядуванні стратегію доцільно розробляти на короткотерміновий часовий горизонт (1 рік)

2. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні:

а) Це гарантоване державою право та реальна здатність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

б) Є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

в) Це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

3. У Конституції України визначено, що з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади:

а) Органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

б) Органи місцевого самоврядування підзвітні та підконтрольні обласним та районним адміністраціям.

в) Місцеві державні адміністрації є підзвітними й підконтрольними відповідним районним та обласним радам.

4. Сфера компетенції місцевого самоврядування встановлюється:

а) Державою.

б) Органом місцевого самоврядування базового рівня.

в) Органом місцевого самоврядування регіонального рівня.

5. Статут місцевої ради ухвалює:

- а) Рада вищого рівня.
- б) Виконком ради.
- в) Сесія ради.

6. До питань статутного регулювання відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесено:

- а) Розробку порядку внесення місцевих ініціатив.
- б) Прийняття рішень по запитах депутатів місцевих рад.
- в) Затвердження регламенту ради.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як:

а) Право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

б) Визначене Конституцією країни право місцевих громад утворювати свої місцеві органи управління поряд з існуючими місцевими органами державної виконавчої влади.

в) Окремий орган публічної влади, який створюється з метою захисту інтересів місцевого населення та має право встановлювати власні нормативні правила на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

8. Асоціації місцевого самоврядування:

- а) Належать до базових елементів системи місцевого самоврядування.
- б) Є асоційованими елементами системи місцевого самоврядування.
- в) Не є елементами системи місцевого самоврядування.

9. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад це питання, які вирішуються:

- а) Виконавчим комітетом ради;
- б) Виключно на пленарних засіданнях ради;
- в) На пленарних засіданнях ради за згоди виконавчого комітету ради;

10. Представницький орган місцевого самоврядування – це:

а) Представницький орган, що створюється частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

б) Орган, який створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування.

в) Виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

ТЕМА 11. Керування державною службою в Україні. Основні напрямки реформування державної служби

Ключовим інструментом будь-якої системи державного управління є державна служба, оскільки саме від її ефективного функціонування напряму залежить розвиток держави у цілому. Державна служба виступає в якості важливої поєднальної ланки між державою, в особі її державних органів, та громадянином у процесі реалізації останнім своїх конституційних прав і інтересів. Одним із ключових чинників усього процесу проходження державної служби в Україні виступає запровадження позитивного світового досвіду, зокрема і розвинутих держав Європейського Союзу.

На сьогоднішній день багато чинників здійснюють вплив на формування непривабливого образу сфери державної служби. До таких чинників можливо віднести, зокрема: невизначеність можливих кар'єрних перспектив, правова незахищеність, суб'єктивізм керівників, особливо напружені умови праці. У зв'язку із цим державна служба не є привабливою для молоді та сприяють відтоку кадрів та висококваліфікованих спеціалістів. До того ж свій вплив здійснює і відсутність відкритих та прозорих процедур прийняття та просування по службі²⁰. У зв'язку із цим існує нагальна потреба у вирішенні зазначених проблем з метою побудови в Україні професійної державної служби європейського зразка.

У науковій літературі відсутні єдині підходи до розуміння такої категорії як «європейські стандарти», проте воно викликає достатньо велику кількість дискусій щодо його розуміння. Відповідно до позиції одних науковців, під європейськими стандартами потрібно розуміти додержання основних положень нормативно-правових актів, які визначають основні принципи функціонування та розвитку держави, а до позиції інших науковців, під європейськими стандартами потрібно розуміти сукупність норм, принципів та правил організації діяльності та функціонування державних інститутів. Додатково висловлюється позиція щодо того, що європейські принципи управління розкриваються через призму закріплення сукупності стандартів.

Європейське врядування передбачає цілу низку правил і процесів, а також норм поведінки, які безпосередньо стосуються способів реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх прозорості, участі громадськості, підзвітності, ефективності, координації дій, внаслідок чого гарантується належний рівень управління за допомогою базових демократичних принципів якими є: відкритість, прозорість, участь громадськості, підзвітність, ефективність, злагодженість тощо.

²⁰ Коваль Г. В. Реформування процесу проходження державної служби в Україні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування, 2020. № 1. URL: http://el-zblm-du.atua/2020_1/33.pdf.

Відповідно до положень Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, реформування системи державної служби, зокрема, і питань про її проходження, має відбуватися у наступних пріоритетних напрямках:

- вдосконалення загальних засад діяльності державної служби;
- удосконалення системи оплати праці державних службовців;
- розробка і запровадження порядку надання державних послуг, а також удосконалення нормативних положень, які стосуються вимог професійної етики державних службовців;
- підвищення рівня ефективності системи управління державною службою;
- професіоналізація державних службовців.

Потрібно звернути увагу на те, що у рамках європейських програм як правило розкриваються загальні засади діяльності державної служби, за допомогою яких існує можливість для усунення невідповідностей із стандартами Європейського Союзу, визначаються конкретні проблеми та напрями їх вирішення. Серед основних проблем, що стосуються адаптації до умов Європейського співтовариства і які потребують вирішення, є наступні:

- прогалини у нормах чинного законодавства, що стосуються питання проходження державної служби;
- відсутність чіткого розмежування на законодавчому рівні політичних і адміністративних функціональних обов'язків у системі державного управління, внаслідок чого існують тенденції до відпливу кадрів через зміни у політичному житті держави;
- відсутність законодавчо закріплених критеріїв віднесення до посад державних службовців працівників, які реалізують відповідні державні владні повноваження, а тому чітко не визначено коло осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу;
- діяльність держслужбовців залишається недостатньо відкритою та прозорою у зв'язку з відсутністю реальних умов для надійного контролю за їх діяльністю з боку суспільства, що надає додаткові можливості для зловживань і порушень, хабарництва, безвідповідальності тощо;
- недосконалість системи проходження державної служби, зокрема, у процесі відбору, призначення на посади та кар'єрного зростання;
- неврегульованість питання запобігання конфліктам інтересів на державній службі;
- різні критерії щодо сумісності посад для різних категорій державних службовців.

Потрібно звернути увагу на те, що Закон України «Про державну службу» від 2015 року ухвалено саме у той період, коли держава починала перехід до нової економічної і соціальної інформації. З того часу було внесено достатньо багато змін до законодавчих положень, у зв'язку із чим знижується ефективність функціонування державної служби, ускладнюється

процес адаптації державних службовців до нових умов та знижується рівень їх професійної діяльності. У зв'язку із цим існує потреба у формуванні саме процесу проходження державної служби, спираючись на передовий світовий досвід. Особливість даного питання полягає у тому, що саме процесу проходження державної служби не приділяється належна увага та не розглядається питання покращення умов самих держслужбовців як ефективний чинник підвищення рівня державної служби у цілому.

Як вже зазначалося, однією із проблемних питань є відсутність законодавчого закріплення критеріїв віднесення до посад державних службовців працівників, на яких покладено функції щодо реалізації державних владних повноважень через невизначеність кола осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу. В контексті даної проблеми доцільно звернути увагу на досвід Республіки Польща, у якій штат державних службовців визначається залежно від того, чи перебувають у підпорядкуванні Голови Ради Міністрів певні особи. Відповідно до цього визначено ключові критерії для віднесення осіб до працівників штату державної служби:

- призначені державні службовці, працівники державних установ не є державними службовцями;
- службовці, які входять до складу інших державних інституцій, зокрема Парламенту, Президент, Омбудсмен, судді Конституційного суду тощо, не відносяться до категорії державних;
- міністри, державні секретарі, помічники міністрів і посадові особи воєводств, а також їх заступники є лише політичними особами, на яких не поширюється статус державного службовця.

Таким чином, у Республіці Польща чітко визначено, що державними службовцями є лише ті працівники органів державної влади, на яких покладається виконання функцій держави та реалізація державної політики. При цьому, навіть працівники органів місцевого самоврядування, виступають в якості самостійної ланки та не належать до органів держави, а отже не мають статусу державних службовців.

У цьому зв'язку, є достатньо логічним виключення посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування із переліку осіб, які мають статус державних службовців. Зокрема, це стосується співробітників державних адміністрацій, оскільки вони фактично реалізують державну політику, а не виконують функції держави.

Ще однією проблемою є відсутність відкритості та прозорості у процесі функціонування органів державної влади, внаслідок чого збільшуються корупційні прояви і зловживання у сфері державної служби. Можливо стверджувати, що в Україні існує потреба у створенні єдиного та ефективного антикорупційного органу, який замінить усі існуючі антикорупційні інституції, що є неефективними. До того ж, з метою побудови

ефективної системи запобігання корупції в органах державної влади потрібно проводити навчання державних службовців з питань недопущення корупційних діянь.

Ще однією проблемою, яка напряму впливає із системи проходження державної служби в Україні, є низька якість адміністративних послуг, внаслідок чого існує потреба у модернізації апарату державної влади, оптимізації чисельності та проведення постійного моніторингу на предмет відповідності діяльності державних службовців вимогам суспільства.

Доцільно вдосконалити нормативно-правове регулювання вимог професійної етики державних службовців, підстав і процедури притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. При цьому, дане питання повинно у повній мірі узгоджуватися із судовою реформою та судовою практикою, внаслідок чого існує можливість для захисту прав громадян та інтересів самих державних службовців. Це пов'язано із тим, що сучасні процедури притягнення державних службовців до відповідальності протирічать судовій практиці, в результаті чого більшість рішень про притягнення державних службовців до відповідальності скасовуються у судовому порядку.

Також доцільно звернути увагу на систему соціального забезпечення державних службовців Данії. Дійсно, в Україні на папері, а саме у положеннях Закону України «Про державну службу» дуже гарно розписано усі соціальні гарантії державних службовців, проте, на практиці, навіть не забезпечується гідний рівень оплати праці, що не дає змоги сподіватися вже на безоплатну медицину. Єдиною соціальною гарантією, яка реалізується по відношенню до українських державних службовців є безоплатна освіта, оскільки останні дійсно можуть навчатися на факультетах державного управління і адміністрування у вищих навчальних закладах України.

Доцільно також звернутися до досвіду Нової Зеландії, у якій відсутні будь-які обмеження розмірів оплати праці. Розмір заробітної плати будь-якого чиновника напряму залежить від рівня його кваліфікації та результатів роботи, а рівень фінансування державної структури напряму залежить від рівня його роботи і ефективності.

Потрібно зазначити, що рівень оплати державних службовців є набагато вищим ніж у приватному секторі. До того ж, на відміну від України у Новій Зеландії відсутнє таке обмеження як заняття підприємницькою діяльністю, проте воно є можливим виключно у випадку відсутності конфлікту інтересів та отримання попередньої згоди безпосереднього керівника. Вважаємо, що така практика є достатньо гарною, оскільки, якщо, наприклад, у державного службовця є невелика крамничка – нічого поганого в цьому немає, якщо він сплачує податки та чесно веде свій бізнес.

Наступним негативним явищем у системі проходження державної служби є неефективність кадрового потенціалу державних службовців, зокрема системи набору і відбору кандидатів, що є головним чинником для досягнення ефективності усієї системи державної служби. Як правило, у випадку наявності

вакантних посад в Україні оголошується конкурсний відбір. У разі проходження кандидатом конкурсу та відповідності його займаній посаді, він отримує повноваження у сфері державного управління, тобто набуває статусу державного службовця.

Із прийняттям закону України про державну службу у 2015 році скасовано інститут стажування на державну службу, в результаті чого особа, яка взагалі не знайома зі специфікою певного органу державної влади з моменту її призначення на посаду вже приступає до своїх посадових обов'язків. Це достатньо негативне явище, оскільки напряму впливає на сприйняття образу державної служби і держави у цілому, а також формує думку, що державними службовцями є виключно особи, які тільки закінчили навчання у вищих навчальних закладах та отримали диплом, а отже й некваліфікованими.

У Польщі дещо інший підхід щодо даного питання, оскільки основним ключовим елементом процесу добору є проходження підготовки кандидатів перед прийомом на роботу. Така підготовка проводиться у національній школі державного управління, яка надає дворічну підготовчу програму для кандидатів на державну службу. За результатами проведення навчання оголошуються особи, які прийняті на роботу, а також тих, хто не пройшов випробування. За допомогою таких заходів забезпечується відкритість процедур конкурсного відбору і його результатів.

Запозичення такого досвіду конкурсного добору на посаду до державної служби є можливим виключно у випадку відповідності законодавчих положень із фактично існуючою системою державної служби. Зміна процедур прийняття на державну службу повинна у повній мірі відповідати вимогам сучасного суспільства, держави і безпосередньо самих державних службовців та охоплювати наступні аспекти: професіоналізм, залучення незалежних експертів, тотожність вимог до кандидатів на посади із вимогами до державних службовців, які займають аналогічні посади; відкритість процедур конкурсного відбору.

У зв'язку із цим, з метою перетворення державної служби України на державну службу європейського зразка, існує потреба у здійсненні наступних заходів:

- встановлення публічно-правових відносин між державними службовцями і державою;
- забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом розмежування політичних і адміністративних посад в системі виконавчої гілки влади;
- встановлення чітких критеріїв віднесення до посад державних службовців, на яких покладається виконання відповідних державно-владних повноважень;
- реформування та законодавче закріплення системи оплати праці державних службовців, яка має характеризуватися гідним рівнем та вираженням поваги до державних службовців;

– забезпечення прозорих і справедливих принципів добору на посади державних службовців виключно шляхом проведення конкурсних відборів;

– запровадження у системі державної служби управління персоналом чіткого дотримання принципів законності, компетентності та професіоналізму, зокрема шляхом проведення періодичних заходів у напрямку підвищення їх кваліфікації, з метою приведення їх знань та можливостей до потреб сучасної системи державної служби;

– встановлення переліку дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень, процедури накладення їх і порядку оскарження.

У цьому зв'язку необхідно вжити наступні заходи:

– наблизити державну службу України до загальноприйнятих засад державної служби країн-членів Європейського Союзу, запроваджуючи в українські реалії міжнародні та європейські стандарти державного управління;

– підвищити роль кадрового резерву, удосконалити порядок проведення конкурсів, оцінювання при доборі претендентів на посаду;

– необхідно передбачити створення для державних службовців сприятливих умов для підвищення кваліфікації, посилити дієвість системи неперервного професійного навчання, періодичного стажування у відповідних державних органах, навчальних і наукових центрах України та країнах-членах Європейського Союзу;

– слід удосконалювати систему правових і соціальних засад ефективного функціонування державної служби та її кадрового забезпечення, реалізувавши Концепцію з адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Таким чином, існує необхідність у вдосконаленні законодавства, зокрема, шляхом доповнення Закону України «Про державну службу» главою 2-1 «Порядок проведення навчання кандидатів на посади державної служби» у Розділі IV, у якій викласти наступні норми:

1) Ст. 30-1 «Загальні засади проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».

2) Ст. 30-2 «Терміни проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».

3) Ст. 30-3 «Права осіб, які проходять навчання на посаду державної служби».

4) Ст. 30-4 «Обов'язки осіб, які проходять навчання на посаду державної служби».

5) Ст. 30-5 «Органи та установи, які уповноважені на проведення навчання кандидатів на посади в органах державної влади»

6) Ст. 30-6 «Порядок підтвердження навичок та вмінь, отриманих проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».

7) Ст. 30-7 «Наслідки непроходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».

З метою вирішення зазначеної проблеми, додатково пропонуємо прийняти Кабінету Міністрів України постанову Про затвердження Порядку проведення стажування державних службовців. Такою постановою необхідно визначити наступні організаційні моменти:

- 1) визначити порядок оформлення документів та їх подання для проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади;
- 2) терміни та порядок проходження навчання, залежно від специфіки сфери державної служби, на посаду в якому претендує кандидат;
- 3) порядок оформлення проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади

Постановою Про затвердження Порядку проведення стажування державних службовців наступні питання:

– порядком визначено механізм проходження навчання кандидатів на посади державної служби в органах державної влади та управління, систему органів та установ, уповноважених на таке навчання, а також критеріїв оцінювання результатів;

– метою ведення запровадження системи навчання кандидатів на посади державної служби в органах державної влади та управління є підвищення рівня компетентності, професіоналізму та ефективності державної служби.

Внести зміни до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», виклавши її у наступній редакції:

«Державний службовець – це громадянин України, який пройшов навчання у сфері державної служби, успішно склав конкурсне випробування, займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), 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».

Таким чином, існує потреба у професіоналізації галузі державної служби шляхом запровадження інституту проходження навчання. В цьому контексті достатньо вдало запроваджено подібний інститут в Польщі. Це пов'язано із тим, що людина, яку тільки призначено на посаду в органах державної влади, за умови, що вона не працювала в зазначеній системі раніше, не може у повній мірі розуміти специфіку діяльності. Саме такі заходи допоможу сформувати професійну та конкурентоздатну державну службу в Україні.

Семінарське заняття №11 – 2 год.

План

1. Гілки державної влади та поділ повноважень між ними.
2. Державний устрій України. Влада, її структура і правові джерела.
3. Виконавча гілка влади як складова системи державного управління в Україні. Система центральних органів виконавчої влади.

4. Регіональні та місцеві органи виконавчої влади. Виконавчі органи місцевих рад.
5. Управління державною службою та його методи.

Завдання для самостійної роботи:

1. Державний устрій України. Влада, її структура і правові джерела.
2. Виконавча гілка влади як складова системи державного управління в Україні. Система центральних органів виконавчої влади.
3. Регіональні та місцеві органи виконавчої влади. Виконавчі органи місцевих рад.
4. Управління державною службою та його методи.

Тестові завдання для перевірки базових знань

1. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року в частині публічної служби є:

а) Формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян.

б) Створення професійної, відповідальної та ефективної державної служби.

в) Вдосконалення діяльності служб управління персоналом, покладання на служби персоналу функцій з добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного росту.

2. Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки передбачено, що в частка державних органів, у яких запроваджено інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), має:

а) Досягти 80 %.

б) Залишитись на рівні базового значення в розмірі 0,5 %.

в) Досягти 100 %.

3. Основними завданнями НАДС відповідно до положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 р. № 500 є:

а) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби; участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою.

б) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері публічної служби.

в) Забезпечення формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби; здійснення функціонального управління державною службою.

4. Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні має бути здійснено:

- а) На засадах деконцентрації влади.
- б) За принципом субсидіарності.
- в) На засадах децентралізації влади.

5. Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні має бути здійснено:

- а) На засадах децентралізації влади.
- б) На засадах деконцентрації влади.
- в) За принципом субсидіарності.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основні нормативні акти:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016 р., № 4, ст. 43. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIIIБ. *Відомості Верховної Ради України*. №50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (прийнято Верховною Радою УСР 07.12.1984 р. № 8073-X). *Відомості Верховної Ради УРСР*, від 18.12.1984 р., № 51, ст. 1122. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. Додаток до №51. Ст. 1122. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. Конституція України (прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р.). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Кримінальний Кодекс України (станом на 05.01.2012 р.). Київ: Велес, 2012. 236 с.
8. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF>.
9. Про альтернативну (невійськову) службу: Закон України від 12.12.1991 р. № 1975-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 188. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1975-12>.
10. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. *Відомості Верховної Ради України України*. №27. Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.
11. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
12. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. № 26. Ст. 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19>.
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII.
15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова КМУ від 05.08.2020 р. № 695. *Офіційний вісник України*. 2020.

16. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.
17. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
18. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
21. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. № 40-41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
22. Про об'єднання громадян: Закон України від 22.03.2012 р. *Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
23. Про очищення влади: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII.
24. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. № 2-3. Ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
25. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
26. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
27. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

Підручники:

1. Ковбасюк Ю. В., Оболенський О. Ю., Серьогін С. М. Державна служба: підручник у 2-х т. Київ, Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 312 с.
2. Серьогін С. М. Кадрова політика і державна служба: навч. посібник. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.

Навчальні посібники, інші дидактичні та методичні матеріали:

1. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. 2020.
2. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. 2020. 511 с.
3. Брайченко О. Д., Орлів М. С., Костенко Б. О. та ін. Механізми забезпечення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ: НАДУ, 2012. 48 с.

4. Лазор О. Д. Державна служба в Україні: навч. посібник (вид. 3-тє, доповн. і перероб.). Київ: Дакор, 2009. 560 с.
5. Литвинова Л. В. Ціннісні та соціокультурні орієнтації сучасних публічних службовців України. *Інвестиції: практика та досвід*. № 10. 2019.
6. Лихач Ю. Посібник для керівників державної служби. Київ: ТОВ «ВІСТКА». 422 с.
7. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посібник. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
8. Мосора Л. С., Федорищак Х. І. Практичні аспекти організації підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління : електронне наукове видання. № 4 (10), 2020. Київ: Вид-во Ліра-К, 2020.
9. Осовська Г. В. Комунікації в менеджменті: навч. посібник. Київ, 2003. 216 с.
10. Райт Г. Державне управління: навч. посібник. Київ: Основи, 1994. 191 с.
11. Хитра О. В. Ефективний тайм-менеджмент як невід'ємний складник системи управління персоналом підприємства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 26 (2), 2019.
12. Якобчук В. П., Дацій Н. В., Войтенко А. Б. та ін. Публічна служба: навч. посібник. Київ: Вид-во Ліра-К, 2021. 394 с.

Монографії та інші наукові видання:

1. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. 184 с.
2. Воронкова В. Г., Андрюкайтене Р. В., Нікітенко В. О. Публічне управління та адміністрування як напрям розвитку теорії складних систем у контексті викликів цифрового суспільства: монографія. Мелітополь: ФОП Однорог Т. В., 2020.
3. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.
4. Мельник М. І. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи: монографія. Київ: Нара-принт, 2002. 160 с.
5. Нижник Н. Р., Гончарук Н. Ф. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія. Дніпропетровськ: Моноліт, 2009. 384 с.
6. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.

Інші джерела:

1. Воронкова В. Г., Андрюкайтене Р. В., Нікітенко В. О. Публічне управління та адміністрування як напрям розвитку теорії складних систем у контексті викликів цифрового суспільства: монографія. Мелітополь: ФОП Однорог Т. В., 2020.
2. Литвинова Л. В. Ціннісні та соціокультурні орієнтації сучасних публічних службовців України. *Інвестиції: практика та досвід*. № 10, 2019.

3. Мосора Л. С., Федорищак Х. І. Практичні аспекти організації підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. *Експерт: парадигми юр. наук та держ. упр-ня: елект. наук. видання*. № 4 (10), 2020. Київ: Вид-во Ліра-К.
4. Хитра О. В. Ефективний тайм-менеджмент як невід'ємний складник системи управління персоналом підприємства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 26 (2), 2019.
5. Сидоренко Н. С. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр.* Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (49). С. 234-240.
6. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. Т. 4, № 9-10, 2016. С. 71-77.
7. Sidorenko N. S. Conceptual foundations of modelling of the institution of public service. *Закон і життя*. № 1-2, 2017. С. 162-165.
8. Сидоренко Н. С. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної служби. *Аспекти публічного управління*. Т. 8, № 5, 2020. С. 72-81.
9. Сидоренко Н. С. Розвиток сфери публічної служби в Україні: особливості громадського контролю. *Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали VIII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених*. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 134-137.
10. Сидоренко Н. С. Проблемні питання визначення категорії «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: матеріали X регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої пам'яті Сурміна Юрія Петровича*. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 98-100.

Інтернет-ресурси:

1. Верховна Рада України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Децентралізація влади в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
3. Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.
4. Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://mvs.gov.ua>.
5. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua>.
6. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua>.
7. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua>.
8. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua>.
9. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua>.
10. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua>.
11. Національне агентство з питань державної служби України. URL: <http://www.nads.gov.ua>.
12. Президент України. URL: <http://www.prezident.gov.ua>.
13. Сайт Всеукраїнської асоціації кадровиків. URL: <https://www.kadrovik.ua/>
14. Сайт Спілки кадровиків та спеціалістів з управління персоналом. URL: <https://hrliga.com/>

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Навчальне видання

Шевченко Сергій Олексійович
Сидоренко Наталія Сергіївна

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Методичні рекомендації
для підготовки до семінарських і практичних занять

для здобувачів першого рівня вищої освіти
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Редактори, оригінал-макет – *Є. В. Коваленко-Марченкова, А. В. Самотуга*

Підп. до друку 05.10.2022. Формат 60x84/16. Друк – трафаретний, цифровий.
Гарнітура – Times. Ум.-друк. арк. 3,5. Обл.-вид. арк. 3,75.

Надруковано у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ
49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, rvv_vonr@dduvs.in.ua