

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА
ІНСТИТУТ АДМІНІСТРУВАННЯ, ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

АДАМСЬКА ІОЛІТА ПЕТРІВНА

УДК: 342.2(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ЗАХИСТ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ
УКРАЇНИ

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І. П. АДАМСЬКА

Науковий керівник – ПЕТРОВСЬКИЙ ПЕТРО МИХАЙЛОВИЧ
д. держ. упр., професор

ЛЬВІВ – 2023

АНОТАЦІЯ

Адамська І.П. Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування, Львів, 2023.

У дисертації вирішене актуальне наукове завдання, що полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розробленні перспективних напрямів її вдосконалення.

У роботі запропоновано механізм вдосконалення системи захисту прав публічних службовців в Україні, метою якої є досягнення європейського рівня гарантування їхнього правового статусу в контексті реформування публічного управління України в сучасних умовах трансформаційних змін. Очікуваний результат полягатиме у більш ефективному функціонуванні публічної служби завдяки формуванню кваліфікованого державного апарату. Пропонований механізм включає два аспекти оптимізації механізмів захисту прав публічних службовців: нормативно-правовий та організаційний. У контексті вдосконалення нормативно-правового механізму необхідно здійснити: зробити демократичнішим процес захисту прав публічних службовців шляхом збільшення його варіативності; деталізувати порядок захисту шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Європейського суду з прав людини; надати можливість виїзду за кордон державним службовцям та працівників органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до Закону України «Про воєнний стан» та ін. Для оптимізації організаційного механізму пропонується: дотримання організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері публічної служби; забезпечення законності при проведенні процедури зайняття посад публічними службовцями; дотримання легальних і легітимних вимог проходження та припинення публічної служби; підвищення ролі професійних спілок у захисті прав публічних службовців.

Крім того, удосконалено обґрунтування можливостей імплементації зарубіжної досвіду дотримання прав публічних службовців у практику публічної служби України. До елементів позитивного досвіду, що можливий для запровадження в Україні, віднесено: поширення поняття «публічна служба» на всі організації публічного сектора (особи, які перебувають на публічній службі, діляться на три групи: посадовці, службовці й робітники державних установ); публічні службовці здійснюють державну владу, а отже, повинні суворо дотримуватись закону та діяти нейтрально, незалежно та неупереджено; окрім повноважень, окремі публічні службовці також несуть відповідальність за збитки, що виникли внаслідок їхніх помилок чи недбалості; запровадження серед публічних службовців єдиної державної системи заробітної плати, єдиних підходів в оплаті праці публічних службовців на основі класифікації посад та ін.

Дисертанткою також здійснено визначення трьох рівнів (аспектів) формування правового статусу публічних службовців на основі їхніх сукупних прав, а саме: приватне, публічне та трудове право, що дозволило обґрунтувати висновок про необхідність дотримання принципу підсилення прав особи публічного службовця на кожному наступному рівні та трудове право. На нинішньому етапі його застосування пов'язує в собі приватно-правові та публічно-правові аспекти та яке безумовно розповсюджується на весь персонал державних інституцій.

У роботі конкретизовано сутнісні ознаки поняття «публічний службовець», серед яких варто виділити те, що конкретний публічний службовець провадить діяльність на публічній службі; на практиці здійснює завдання та функції держави; займається наданням публічних послуг; отримує зарплату з державних та місцевих бюджетів; має відповідний правовий на рівні законодавства визначений статус; є посадовою особою чи здійснює діяльність за контрактом; відповідає встановленим соціальним стандартам; здійснює сервісну форму діяльності; служить в інтересах суспільства.

Автором здійснено класифікацію організаційних засобів захисту прав публічних службовців, серед яких основними є: компенсація визначених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткову матеріальну допомогу; матеріальне стимулювання таких громадян здійснювати значущі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування у ситуаціях, визначених законами; створення відповідних умов для сталого складу персоналу в організаціях, а також установах державної служби.

Також важливим аспектом є висвітлення проблем захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, зокрема: відсутність всебічного розгляду та врегулювання публічної служби в Конституції України; невизначеність кола державних органів та посадових осіб, що регулюють основні правовідносини у сфері публічної служби; неефективність підходів до розвитку службової кар'єри; недостатній рівень розвитку галузевої нормотворчості про публічну службу, відсутність гармонізації положень чинного законодавства (конституційного, міжнародного, фінансового, трудового, кримінального) щодо проходження служби працівниками всіх державних інституцій; наявність випадків безпідставного, незаконного припинення роботи публічних службовців (всупереч вимогам Закону України «Про державну службу») під час дії воєнного стану тощо.

Ключові слова: держава, публічна служба, публічний службовець, права, права публічних службовців, захист прав публічних службовців, дотримання прав публічних службовців.

ANNOTATION

Adamska I.P. Protection of the rights of public servants in modern conditions of Ukraine. – On the rights of the manuscript.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 281 – public management and administration, Lviv, 2023.

The dissertation solves an urgent scientific task, which consists in the theoretical and methodological substantiation of the system of protection of the

rights of public servants in modern conditions of Ukraine and the development of promising directions for its improvement.

The paper proposes a mechanism for improving the system of protection of the rights of public servants in Ukraine, the purpose of which is to achieve the European level of guaranteeing their legal status in the context of reforming the public administration of Ukraine in modern conditions of transformational changes. The expected result will be more efficient functioning of the public service thanks to the formation of a qualified state apparatus. The proposed mechanism includes two aspects of optimizing the mechanisms for protecting the rights of public servants: regulatory and organizational. In the context of improving the regulatory and legal mechanism, it is necessary to: democratize the process of protecting the rights of public servants by increasing its variability; to detail the protection procedure by applying to the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for human rights and the European Court of Human Rights, provide the opportunity to travel abroad to civil servants and employees of local self-government bodies by amending the Law of Ukraine «On Martial Law» etc. In order to optimize the organizational mechanism, it is suggested: compliance with the organizational and legal principles of the implementation of state policy in the field of public service; ensuring legality during the procedure for taking positions by public servants; compliance with legal and legitimate requirements for passing and terminating civil service; increasing the role of trade unions in protecting the rights of public servants.

In addition, the substantiation of the possibilities of implementing the foreign experience of observing the rights of public servants in the practice of the public service of Ukraine has been improved. The elements of positive experience that can be implemented in Ukraine include: spreading the concept of «public service» to all public sector organizations (persons who are in public service are divided into three groups: officials, employees and workers of state institutions); public officials exercise public authority and therefore must strictly abide by the law and act neutrally, independently and impartially; in addition to powers, individual public officials are also liable for damages resulting from their mistakes or negligence;

introduction of a unified state wage system among public servants, unified approaches to the payment of public servants based on the classification of positions, etc.

The dissertation student also identified three levels (aspects) of the formation of the legal status of public servants on the basis of their collective rights, namely: private, public and labor law, which made it possible to justify the conclusion about the need to observe the principle of strengthening the rights of a public servant at each subsequent level and labor law . At the current stage, its application combines private-law and public-law aspects and which definitely extends to all personnel of state institutions.

The work specifies the essential features of the concept of «public servant», among which it is worth highlighting the fact that a specific public servant carries out activities in the public service; in practice carries out tasks and functions of the state; provides public services; receives salary from state and local budgets; has the appropriate legal status determined at the level of legislation; is an official or performs activities under a contract; meets established social standards; carries out a service form of activity; serves the public interest.

The author classified the organizational means of protecting the rights of public servants, among which the main ones are: compensation of legally defined restrictions on their labor rights through additional material assistance; material stimulation of such citizens to perform labor duties significant for the state; compensation for lost means of livelihood in situations defined by laws; creation of appropriate conditions for a stable staff composition in organizations, as well as public service institutions.

Also, an important aspect is highlighting the problems of protecting the rights of public servants in modern conditions of Ukraine, in particular: lack of comprehensive consideration and regulation of public service in the Constitution of Ukraine; the uncertainty of the circle of state bodies and officials regulating basic legal relations in the field of public service; the inefficiency of approaches to the development of an official career; insufficient level of development of sectoral rule-

making on public service, lack of harmonization of the provisions of current legislation (constitutional, international, financial, labor, criminal) regarding the completion of service by employees of all state institutions; presence of cases of groundless, illegal termination of work of public servants (in violation of the requirements of the Law of Ukraine «On Civil Service») during martial law, etc.

Key words: state, public service, public servant, rights, rights of public servants, protection of the rights of public servants, observance of the rights of public servants.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Адамська І.П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2020. Вип. 2 (26). URL: <http://dv.lvivacademy.com/issue/view/13858>

2. Адамська І.П. Науково-методичне обґрунтування понять «публічна служба» та «публічний службовець». Серія «Державне Управління», №3 (19), 2021. С.33-38.

3. Адамська І.П. Дотримання прав публічних службовців як оптимізаційний засіб побудови ефективної держави в Україні. Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні», №31, 2022. С. 60-64.

Статті в зарубіжних виданнях

4. Адамська І. П. Напрями покращення ефективності дотримання прав публічних службовців в умовах війни. Věda a perspektivy. 2023. №6(25). С. 212-222

Публікації за матеріалами конференцій

5. Адамська І.П. Особливості захисту прав публічних службовців в сучасних умовах. Матеріали науково-практичної конференції: Перспективи розвитку науки і практики публічного управління України в пост воєнний період, м. Львів, 12 травня 2022. С. 16-17

6. Адамська І. П. Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції Таврійського національного університету до 160-річниці від дня народження В. І. Вернадського, м. Київ, 16–17 березня 2023 р. С. 57-59

7. Адамська І. П. Проблемні аспекти у сфері захисту прав публічних службовців. Матеріали науково-практичної конференції «Розвиток публічного управління в контексті європейської інтеграції України», м. Львів, 28 квітня 2023 року. С. 104-106

8. Адамська І. П. Захист прав публічних службовців: правові аспекти. Матеріали XXIII Міжнародного наукового конгресу «Публічне управління XXI століття : особливості воєнного і післявоєнного періодів», м. Харків, 27 квітня 2023 року.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	10
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	18
1.1. Поняття «публічна служба» та «публічний службовець» як предмет наукового дискурсу	18
1.2. Зарубіжна практика дотримання прав публічних службовців.....	44
Висновки до розділу 1.....	63
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СТАНУ ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ	66
2.1. Інституціональні засади захисту прав публічних службовців в Україні .	66
2.2. Сучасні детермінанти розвитку публічної служби.....	96
2.3. Проблеми захисту прав публічних службовців України	125
Висновки до розділу 2.....	136
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	140
3.1. Удосконалення інституційного забезпечення захисту прав публічних службовців.....	140
3.2. Дотримання прав публічних службовців як один з важливих аспектів побудови ефективної держави в Україні	188
3.3 Напрями підвищення ефективності механізму забезпечення дотримання прав публічних службовців в умовах правового режиму воєнного часу.....	203
Висновки до розділу 3.....	216
ВИСНОВКИ	219
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ	226
ДОДАТКИ	251

ВСТУП

Актуальність теми. У розрізі сучасних процесів становлення суспільства постає необхідність здійснити низку реформ. Не є винятком також реформування публічної служби як складового елемента всієї системи публічного управління й адміністрування. Таким чином, бажання реформувати публічну службу в Україні повинне відповідати ідеям та практиці покращення публічного управління у світовому просторі. Публічна служба як складова правового інституту займається регулюванням організації й роботи всіх публічних службовців, котрі професійно виконують завдання та функції держави, а також включені (обрані, призначені) в структуру державного органу чи його апарату на державному рівні, на рівні органів місцевого самоврядування. Публічний службовець – це громадянин України, що займає посаду у відповідному органі публічної служби, його апараті або органі місцевого самоврядування, отримує заробітну плату з державного або місцевого бюджетів та діє відповідно до принципів публічної служби та згідно з покладеними на нього функціями, що безпосередньо відповідають цілям запровадження даного органу. Публічний службовець набуває статусу при успішному проходженні добору на посаду, при офіційному ухваленні адміністративного акту суб'єкта публічної служби, та складанні присяги публічного службовця.

Серед значної низки головних прав публічних службовців слід наголосити на наступних: право на повагу особистої гідності, право на соціальний та правовий захист, право на просування по службі, з огляду на кваліфікацію та здібності, старанне виконання службових обов'язків, право ухвалювати рішення у межах своїх повноважень та інші. Законодавець зауважує, що деякі обов'язки та права публічних службовців повинні визначатися, маючи за основу типові кваліфікаційні характеристики та відображатися у посадових положеннях та, крім того, інструкціях, погоджених керівниками відповідних державних органів та органах місцевого

самоврядування у рамках законодавства і їхньої компетенції. Актуальність обраної проблематики дослідження зводиться до того, що становлення суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави України нерозривно пов'язане із захистом прав, свобод, а також інтересів публічних службовців під час виконання ними управлінських функцій.

Захист прав публічних службовців є важливим аспектом, особливо в умовах воєнного стану, коли країна знаходиться під загрозою військової агресії або внутрішньої небезпеки. В таких надзвичайних ситуаціях, коли держава звертається до воєнного стану, деякі звичайні права та свободи можуть бути обмежені з метою забезпечення національної безпеки та порядку. Однак, важливо забезпечити, щоб заходи, прийняті в рамках воєнного стану, не порушували основні принципи прав людини та не використовувались для придушення політичних опонентів чи порушення законів. Публічним службовцям повинна бути гарантована безпека, свобода висловлювання та виконання своїх обов'язків з додержанням закону.

Загальні питання щодо недоліків та шляхів удосконалення системи публічної служби вивчалися такими науковцями, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Барішніков, В. Бережний, П. Битяк, К. Богомолова, В. Божко, М. Бунік, К. Величко, В. Галай, І. Динник, Н. Дідик, Т. Дракохруст, С. Зелінський, Я. Качан та ін. Теоретичними та практичними аспектами захисту прав публічних службовців займалися такі автори, як: В. Андреев, В. Гаврилук, З. Гбур, М. Хоружий, І. Гнітько, З. Голован, І. Дахова, В. Донець, Ю. Дорохіна, В. Костюк, Н. Кузьменко, М. Карпа, Т. Кіцак, В. Карковська та ін. Дослідження зарубіжного досвіду та шляхів удосконалення системи захисту прав публічних службовців представлене в роботах наступних дослідників: В. Авескулов, Т. Аніщенко, Я. Браташова, Т. Витко, К. Войціцька, Т. Горецька, Є. Грайнер, І. Григорчак, Д. Пашко, К. Сьох та ін. Незважаючи на значний діапазон наукових розробок з даної проблематики, комплексного дослідження системи захисту прав публічних службовців не проводилось. З огляду на це постає методологічна необхідність дослідження актуальних

наукових і прикладних проблем захисту прав публічних службовців в умовах утвердження нової конструкції забезпечення розвитку сучасної держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження проведено в межах науково-дослідних робіт Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, зокрема: за темою «Державне стимулювання розвитку об'єднаних територіальних громад і підвищення рівня їх спроможності» (ДР №0119U100783, ДО № 0222U001134) комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування», у якій автор досліджувала сучасні детермінанти розвитку публічної служби у контексті формування структур управління розвитком територіальних громад в умовах децентралізації; за темою: «Діяльність громадських організацій національних меншин як чинник регіонального розвитку та консолідації українського суспільства» (ДР №0120U101169, ДО № 0222U001182) у якій автор досліджувала діяльність громадських організацій щодо захисту прав представників національних меншин та важливість необхідності захисту прав як одного з аспектів побудови ефективної держави в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розроблення перспективних напрямів її вдосконалення. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення відповідних завдань:

– розкрити зміст низки понять («публічна служба», «публічний службовець», «права публічних службовців»), що визначають предмет дисертаційного дослідження;

– вивчити зарубіжний досвід дотримання прав публічних службовців та можливості його адаптації в Україні;

- проаналізувати інституціональні засади захисту прав публічних службовців в Україні;
- дослідити сучасні детермінанти розвитку публічної служби та виокремити проблеми захисту прав публічних службовців;
- обґрунтувати напрями вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців;
- рекомендувати конкретні засоби підвищення ефективності дотримання прав публічних службовців в умовах правового режиму воєнного часу.

Об'єкт дослідження – публічна служба України.

Предмет дослідження – сукупність теоретико-методологічних та практичних аспектів захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою реалізації дослідницької мети слугує використання таких загальнонаукових і спеціально-наукових методів: аналіз та синтез – для деталізації об'єкта дослідження; узагальнення – для розкриття теоретико-методологічних засад захисту прав публічних службовців у сучасних умовах; порівняльний метод та систематизація – для вивчення поняття захисту прав публічних службовців у контексті різних концепцій; системний метод – для розкриття концептуальних основ захисту прав публічних службовців; логічний і діалектичний методи та комплексний і системний підходи – для вдосконалення понятійного апарату дослідження; методи прогнозування та екстраполяції – при дослідженні впливу захисту прав публічних службовців у сучасних умовах на сферу політичного менеджменту; метод моделювання – для розроблення напрямків удосконалення системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України; метод логічної конкретизації – для теоретичного узагальнення й формулювання висновків та пропозицій.

Інформаційною базою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених, монографії та дисертації науковців, нормативно-правові

акти та директивні документи, які стосуються питань захисту прав публічних службовців у сучасних умовах. У цілому дослідження ґрунтується на міждисциплінарному підході, оскільки предмет дослідження охоплює питання різних наукових дисциплін та вимагає їхнього цілісного висвітлення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розробленні перспективних напрямів її вдосконалення, що конкретизовано у низці наукових положень, де:

уперше:

– запропоновано механізм вдосконалення системи захисту прав публічних службовців, що містить два аспекти оптимізації, а саме: вдосконалення нормативно-правового механізму захисту прав публічних службовців у частині гармонізації чинного законодавства з європейськими стандартами у сфері публічної служби; а також демократизація процесу реалізації державної політики у сфері публічної служби та захисту прав публічних службовців шляхом збільшення варіативності та відкритості організаційного механізму, зокрема засобами забезпечення законності під час проведення процедури зайняття посад публічними службовцями; дотримання легальних і легітимних вимог проходження та припинення публічної служби та підвищення ролі професійних спілок у захисті прав публічних службовців тощо;

удосконалено:

– обґрунтування можливостей імплементації зарубіжної досвіду дотримання прав публічних службовців у практику публічної служби України. До елементів позитивного досвіду, що можливий для запровадження в Україні, віднесено: поширення поняття «публічна служба» на всі організації публічного сектора (особи, які перебувають на публічній службі, діляться на три групи: посадовці, службовці й робітники державних установ); публічні службовці здійснюють державну владу, а отже, повинні суворо дотримуватись закону та діяти нейтрально, незалежно та неупереджено; окрім повноважень,

окремі публічні службовці також несуть відповідальність за збитки, що виникли внаслідок їхніх помилок чи недбалості; запровадження серед публічних службовців єдиної державної системи заробітної плати, єдиних підходів в оплаті праці публічних службовців на основі класифікації посад та ін.;

– визначення трьох рівнів (аспектів) формування правового статусу публічних службовців на основі їхніх сукупних прав, а саме: приватне, публічне та трудове право, що дозволило обґрунтувати висновок про необхідність дотримання принципу підсилення прав особи публічного службовця на кожному наступному рівні та трудове право. На нинішньому етапі його застосування пов'язує в собі приватно-правові та публічно-правові аспекти та яке безумовно розповсюджується на весь персонал державних інституцій;

набули подальшого розвитку:

– конкретизація сутнісних ознак поняття «публічний службовець», серед яких варто виділити те, що конкретний публічний службовець провадить діяльність на публічній службі; на практиці здійснює завдання та функції держави; займається наданням публічних послуг; отримує зарплату з державних та місцевих бюджетів; має відповідний правовий на рівні законодавства визначений статус; є посадовою особою чи здійснює діяльність за контрактом; відповідає встановленим соціальним стандартам; здійснює сервісну форму діяльності; служить в інтересах суспільства;

– класифікація організаційних засобів захисту прав публічних службовців, серед яких основними є: компенсація визначених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткову матеріальну допомогу; матеріальне стимулювання таких громадян здійснювати значущі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування у ситуаціях, визначених законами; створення відповідних умов для сталого складу персоналу в організаціях, а також установах державної служби;

– висвітлення проблем захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, зокрема: відсутність всебічного розгляду та врегулювання публічної служби в Конституції України; невизначеність кола державних органів та посадових осіб, що регулюють основні правовідносини у сфері публічної служби; неефективність підходів до розвитку службової кар'єри; недостатній рівень розвитку галузевої нормотворчості про публічну службу, відсутність гармонізації положень чинного законодавства (конституційного, міжнародного, фінансового, трудового, кримінального) щодо проходження служби працівниками всіх державних інституцій; наявність випадків безпідставного, незаконного припинення роботи публічних службовців (всупереч вимогам Закону України «Про державну службу») під час дії воєнного стану тощо.

Практична важливість отриманих результатів зводиться до напрацювання теоретико-методологічних та практико-прикладних положень, що оформлені в конкретні пропозиції, котрі можна здійснити та взяти за основу наступного покращення системи захисту прав публічних службовців в нинішніх реаліях України. Напрацьовані теоретико-практичні положення, висновки й рекомендації можна застосувати у дослідженнях, програмах і проєктах певних органів державної влади, у науково-дослідних інститутах, навчальних закладах, а також установах підвищення кваліфікації стосовно питань публічного управління. Теоретичні положення й практичні рекомендації, які запропоновані, можна, крім того, взяти за оптимізаційний базис втілення раціональних засобів політичного менеджменту як чинника збереження стабільності суспільного становлення держави на сучасному етапі.

Окремі положення дисертаційного дослідження використовувались у діяльності Національного агентства України з питань державної служби та Львівської обласної військової адміністрації.

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки та практичні рекомендації, які характеризуються новизною і становлять цінність

для розвитку науки публічного управління та адміністрування, отримані автором самостійно.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційної роботи були презентовані та обговорені на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: науково-практичній конференції «Перспективи розвитку науки і практики публічного управління України в пост воєнний період (м. Львів, 12 травня 2022 р.), I Міжнародній науково-практичній конференції Таврійського національного університету до 160-річниці від дня народження В. І. Вернадського (м. Київ, 16–17 березня 2023 р.), науково-практичній конференції «Розвиток публічного управління в контексті європейської інтеграції України» (м. Львів, 28 квітня 2023 р.) та XXIII Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: особливості воєнного і післявоєнного періодів» (м. Харків, 27 квітня 2023 р.).

Публікації. Наукові результати дисертаційного дослідження опубліковано в 8 наукових працях, у тому числі: 4 статтях, 3 з них – у наукових фахових виданнях України, 1 – в зарубіжному виданні; 4 – у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Її основний текст викладено на 225 сторінках, загальний обсяг становить 253 сторінки і містить 244 найменування використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Поняття «публічна служба» та «публічний службовець» як предмет наукового дискурсу

На сучасному етапі розвиток демократичної, правової, соціальної держави, становлення громадянського суспільства, інтеграція України в європейську спільноту не можуть відбуватися без діяльності дієвого інституту публічної служби, що є головним механізмом держави. Одна з найважчих проблем, що наразі є в Україні, – це потреба введення механізму влади, що дає змогу найповніше брати до уваги інтереси населення, гарантує реальне народовладдя та в той же час підтримує реалізацію результативного процесу управління, орієнтованого на формування умов для покращення якості життя в державі. Відповідно до Конституції України, саме народ вважається носієм суверенітету та єдиним джерелом влади. Народ реалізує свою владу як прямо, так і за допомогою органів державної влади, органів місцевого самоврядування [94]. На зазначеному понятті в Україні базується і представницька, і безпосередня демократія. Водночас Конституція України характеризує Україну як соціальну державу, де якість життя повинна бути цілковитим пріоритетом як політиків, так і управлінців.

Недарма науковці зазначають, що перед українською наукою публічного управління стоїть важливе завдання – увійти в загальнонаціональний контекст дискурсу, детальніше розкрити наявні проблеми державотворення, стати загальнодоступним артикульованим контентом соціальної комунікації та чинити вплив у модернізаційній площині на управління та, крім того, суспільство [141]. П. Петровський також влучно зауважує, що «наше сьогодні демонструє радикальні зміни різних сфер суспільного життя, необхідність оновлення суспільно-владних відносин у напрямку

запровадження демократичних стандартів та європейських цінностей. Реформування публічного управління, його інституцій та функцій, окрім організаційних видозмін, потребує сутнісного переосмислення призначення влади, її соціальної місії. За демократичною традицією соціальне призначення влади визначається як служіння народу й деталізується у конкретиці надання послуг. Водночас такі останні виклики українській державі, як агресія Росії, війна, економічна криза, корупція та соціальна несправедливість, вимагають нових підходів у трактуванні нашої дійсності, баченні перспектив розвитку та засобів його забезпечення. Особливої уваги заслуговує сформований в останній період і переконливо проявлений потужний імпульс до європейських цінностей, зокрема прав людини» [141].

На тлі нинішніх обставин особливу роль відіграє функціонування системи управління: призначення службовців публічних органів влади – розв’язувати соціальні конфлікти, що утворюються на основі зіткнення різного роду соціальних інтересів, що вважається підґрунтям сталості суспільства. Ця система вважається водночас базисом політичного управління справами суспільства. Послідовне становлення держав, розвиток систем державного управління, ускладнення структури апарату управління, а також послідовне проникнення держави в усі галузі життя суспільства зумовили, крім того, поетапний розвиток понять, що дають характеристику системі особливої служби, яка реалізується в інтересах держави (іншими словами, влади) чи суспільства та, відповідно, котра окреслюється як державна чи публічна [182].

Тривалий час законодавство оперувало лише поняттям «державна служба», і термін «публічна служба» широко не вживався. Водночас інтеграція України до Європейського Союзу спричинила потребу узгодження вітчизняного законодавства, зокрема й адміністративного, з вимогами і стандартами міжнародного законодавства, й таким чином – потребу введення та визначення таких феноменів, «публічна служба», «публічний службовець» та інші.

Поняття «служба» окреслює вид діяльності людини, що передбачає переважно інтелектуальну працю і орієнтована на забезпечення «інших» інтересів. Цей термін, крім того, визначає підзвітність та підконтрольність службовців суб'єкту, який бере їх на роботу. Поняття «публічна», крім синтезу державного й самоврядного компонента, зосереджує увагу на тому, чиї інтереси повинні захищати службовці – всього суспільства (громади), а не приватний чи корпоративний [205, с. 18]. «Публічна служба» – «професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування» [96, с. 1;146].

Термін «публічний» (від лат. Publicus – «публічний») означає відкритий, голосний; публічний, а не окремий [226]. Оскільки служба є одним із видів суспільно-політичної діяльності в суспільстві, вона має суспільний характер. Відповідно вона повинна бути доступною для будь-якого громадянина, звичайно, за умови дотримання умов та вимог, які продиктовані принципами обслуговування, як і будь-яка інша професійна діяльність. Ступінь його публічності залежить від ступеня розвитку суспільства.

Щодо змісту публічної служби, ключової відмінності між категоріями «публічне управління» та «публічна служба», то ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Якщо перша (публічне управління) більше уваги приділяє цілям діяльності і є знеособленою, то друга (публічна служба) доповнює її персоналізованим змістом, адже виражається в діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління [41].

Декому з науковців властива схильність розглядати публічну службу як похідне поняття від публічного адміністрування (public administration). Крім того, в українській практиці активно застосовують термін «публічна адміністрація», який визначається як «сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, котрі забезпечують виконання закону та здійснюють публічні функції в публічних інтересах» [106].

В понятті «публічна служба» особливо слід наголосити на етичних правилах і цінностях. Система принципів повинна адресуватися винятково публічній службі як сфері, яка реалізує публічне управління.

Дослідниця Н.О. Рунова доводить, що правилом визнання службовця публічним вважається, по-перше, його публічно-правовий зв'язок із державою, який утворюється на основі відмінного від приватноправового трудового договору юридичного факту адміністративного за правовим статусом акта. По-друге, публічний службовець – особа, що приходить на службу на постійній основі [187].

Одним з перших, хто спробував сформулювати поняття «публічна служба» у 50-х роках ХХ століття, був Ю. Панейко, який надав визначення держави «як «корпорації державних послуг», вважаючи, що державна служба повинна змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [135]. О.В. Петришин називає публічну службу «державною, муніципальною службою та службою в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть на приватних підприємствах)» [138]. А.С. Зеніна-Біліченко визначає публічну службу як «професійну державну службу в державних органах, органах місцевого самоврядування, інших громадських організаціях, підприємствах та установах, які надають державні послуги» [69].

В.П. Тимошук та А.М. Школик пропонують різні підходи до визначення поняття «публічна служба». «Для визначення розумних меж вони пропонують методологічно розглядати феномен публічної служби в інституціональному та функціональному аспектах. В інституційному публічну службу в широкому сенсі можуть здійснювати працівники всіх організацій державного сектора: органів державної влади (тобто не тільки виконавчої, а й законодавчої та судової), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, поняття публічної служби включає діяльність працівників усіх закладів, які виконують громадські завдання, в тому числі державних чи муніципальних лікарів, учителів тощо. У більш вузькому сенсі, в інституційному вимірі публічна

служба розглядається як діяльність працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [205].

Варто зазначити, що Н.О. Рунова «визначає публічну службу як здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців» [88]. О.С. Петренко «розглядала публічну службу як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби» [88]. В. Тимків формулює: «Публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладається виконання публічних функцій держави» [204]. М. Карпа та А. Дудник визначили такі основні складові публічної служби: «державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна тощо» [80].

Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин трактують публічну службу «як сукупну множину її ознак: рисами публічної служби можна визначити такі: а) публічний, професійний та політично нейтральний характер; б) здійснюється особами, які займають посади в органах публічної влади (державних органах та їх апараті, органах місцевого самоврядування); в) спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян; г) оплатний характер – заробітна плата службовців фінансується за рахунок державного або місцевого бюджету та ін.» [25].

В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко вважають, що «поняття «публічна служба» походить від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація – це сукупність державних та недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами яких є, по-перше, органи виконавчої влади та, по-друге, органи виконавчої влади місцевого самоврядування; не всі працівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повинні мати публічно-правовий статус. Тому

поняття публічної служби має бути обмежене обслуговуванням тих працівників, які безпосередньо здійснюють повноваження державної адміністрації. Отже, поняття «публічна служба» не включає праці персоналу, котру можливо ототожнити з аналогічною працею на таких самих посадах в приватному секторі» [1].

Н. Янюк пропонує власне бачення інституту державної служби. Вона зазначає: «Сьогодні існує можливість для законодавчого використання терміна «публічна служба», який охоплює службу в державних органах та їх апараті та органах місцевого самоврядування. У переважній більшості європейських держав після Першої світової війни поняття «публічна служба» поширюється у законодавстві. Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала формування цілісного інституту» [228].

Ось які ознаки публічної служби виділяє О. Попова [147, с. 584- 586]: 1) першою визначальною ознакою публічної служби має бути форма така залучення осіб, як адміністративно-правовий акт призначення на посаду, після видачі якого особа буде набувати статусу публічного службовця (державного або муніципального); 2) другою ознакою публічної служби є відмежування осіб, що здійснюють службу в органах влади або місцевого самоврядування, володіючи владними повноваженнями відповідно до посади з метою реалізації завдань та функцій держави, орієнтованих на те, щоб забезпечити публічний інтерес; 3) третьою ознакою публічної служби визначено орган, призначення на посаду до якого буде мати зв'язок із набуттям особою статусу публічного службовця; 4) четверта ознака публічної служби – це призначення особи на посаду, не обмежуючи терміну повноважень подібної діяльності; 5) професійні особливості реалізації повноважень відповідно до посади на відплатній основі (за рахунок бюджетного фінансування) окреслено п'ятою ознакою, що потрібна для віднесення службовців до категорії публічних [147, с. 584-586].

За наслідком зіставлення цих ознак дослідниця запропонувала наступне поняття: публічну службу треба трактувати як здійснення народом влади

шляхом реалізації завдань і функцій держави, орієнтованих на гарантування публічних інтересів, особами на постійних професійних відплатних засадах за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах усіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування, основується на адміністративно-правовому акті призначення на посаду [147, с. 586].

Під час окреслення меж публічної служби найраціональнішим вважається інституційний підхід, що обмежує галузь публічної служби межами державного управління, іншими словами, в Україні – це передусім органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування. З огляду на це можливо виділити ще одну ознаку публічної служби – впровадження на постійній основі адміністративних (управлінських) функцій та повноважень. Незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття «публічна служба», найбільшу увагу зосереджено саме на здійсненні регулювання статусу чиновників публічної адміністрації [205, с. 13].

У свою чергу В.О. Галай пропонує таке визначення публічної служби: «у вузькому розумінні – це професійна діяльність службовців, які займають посади в органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності. У широкому розумінні важливо додавати до цієї категорії ознаки залучення інших осіб до виконання завдань публічного врядування, зокрема у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо» [41].

Питанням публічної служби значну увагу у своїх працях приділяв відомий вчений-правник Ю.Л. Панейко, зазначаючи, що батьківщиною поняття «публічна служба» (public service) в науці адміністрації та адміністративного права є Франція, де публічні служби є способом ведення публічної адміністрації. Концепція публічної служби не є достатньо стійкою, і проблема публічної служби залишається предметом живої полеміки між

французькими вченими, особливо з урахуванням різномірної дефініції цього поняття.

Питання визначення поняття «публічної служби» досліджуються і в працях сучасних науковців. Вони зауважують, що публічною службою є правовідносини між фізичною особою та державою в особі її уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які (правовідносини) постають, зважаючи на необхідність прямого здійснення завдань і функцій держави, та регуляція яких відбувається виключно відповідно до законодавства про публічну службу. Також слід зазначити, що, визнаючи державу носієм публічних прав та обов'язків, не можна не враховувати, що насправді її права й обов'язки здійснюються численними посадовими особами й установами з найрізноманітнішою компетенцією [66, с. 164].

У наукових працях авторів питання змісту та функцій публічної служби розглядається досить детально. Передусім наголосимо, дискусії публічна чи державна служба в працях західних науковців немає: використовуються терміни «public service», «public servants», «civil servants» та ін. Популярний термін «публічна адміністрація» [232].

Литовська дослідниця І. Урбановіч застосовує загальний термін для публічної служби – публічна адміністрація. Крім того, викликає інтерес запропоноване нею загальне визначення публічної служби – як залучення публічних службовців до роботи із реалізації цілей і рішень, що окреслені політиками [230].

Як зазначає американський автор Б. Гай Петерс, у Європі традиційна модель публічної служби ґрунтувалася на дослідженнях Макса Вебера. Зазначений підхід пов'язують з істотним зосередженням уваги на легалізмі й формальній реалізації закону для гарантування рівності державних (адміністративних) послуг, а також політичної нейтральності серед службовців. До інших складових суті публічної служби можна зарахувати додержання правил і системи з метою передбачуваності як для працівників, так і для громадян (клієнтів). До того ж важливе значення в названому аспекті

публічного управління має уникнення дискреції публічного службовця всупереч попередній моделі, у якій власне рішення чиновника було вкрай розповсюдженим. [233, с. 9]. На думку М. Вебера, «структура влади в сучасному західному суспільстві повинна складатися з таких елементів, як: 1) апарат управління (раціональний засіб для здійснення політичних рішень); 2) політичний лідер (формулювання і проведення в життя політичної програми, керівництво адміністративною машиною); 3) парламент (контрольна інстанція)» [32]. Відмітимо, що саме такі позиції, як законність, рівність, визначеність, передбачуваність, фактично є принципами сучасної реформи публічної служби в Україні.

М. Робінсон зазначає, що «від застарілого бачення публічної адміністрації сьогодні відходять на противагу новій концепції, що поєднує публічний менеджмент (організацію та управління), публічне врядування (як підхід спільного визначення належних завдань публічного управління) та публічну службу (в сенсі надання послуг клієнтам (людям)). Базові засади сучасної публічної служби полягають у пошуку та спрямованості на правильні цілі, наближеності до отримувача послуг та його реальних очікувань, доброчесності, ефективності та ощадливості» [232, с. 5].

Найвідповіднішим терміном для різних категорій службовців, які провадять державну діяльність, колектив авторів дослідження «Public Services: Statistics, organisation and regulations», яке базується на порівняльному аналізі публічного управління в 27 державах, які є членами Євросоюзу, визнає саме «публічну службу» як категорію, яка на перше місце ставить одержувача цих послуг (сервісів) [242].

На думку Л. Дюгі та Г. Жезе, поняття «публічна служба» становить основу системи адміністративного й публічного права, і тому вони висували його поперед поширеного у французькій науці поняття «публічна влада». Найширші межі поняття публічної служби передбачав Леон Дюгі. Для нього воно є основою не тільки системи адміністративного права, а й публічного права взагалі. Леон Дюгі зауважував, що публічне право визначає

«організацію публічних служб і забезпечує їх правильне та безперервне функціонування», а «публічною службою є кожна діяльність, виконання якої повинно бути врегульоване, забезпечене та контрольоване правлячими, тому що її виконання є кінцевим для реалізації та поширення суспільної співзалежності, яка може бути вповні зреалізована тільки інтервенцією правлячої сили» [121, с. 112–113].

Що стосується нормативного поля, то перший раз на рівні законодавства формулювання терміну «публічна служба» визначено в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого «публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [91]. Варто зауважити, що доцільним є окреслення чітких меж концепції публічної служби – це необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, бюрократичних) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

Вищий адміністративний суд України зазначив, що «визначальним фактором у визначенні видів публічної служби для правоохоронних органів є правове регулювання їх діяльності, згідно з яким можна визначити такі види громадської діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування» [152].

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про державну службу», державна служба – публічна, професійна, політично нейтральна діяльність для практичного виконання завдань та функцій держави, а саме: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, а також підготовки пропозицій щодо її визначення, зокрема розробки й здійснення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів

законів й інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) створення належних умов для впровадження політики держави, реалізація загальнодержавних, галузевих та регіональних програм, втілення законів, а також інших нормативно-правових актів; 3) створення відповідних умов для того, щоб забезпечувати доступні та якісні адмінпослуги; 4) виконання державного нагляду й контролю за додержанням законів; 5) управління державним фінансовим потенціалом, майном і контроль за їх застосуванням; 6) управління працівниками державних органів; 7) здійснення інших повноважень державного органу, встановлених законами [158].

Також з'явилося узагальнене визначення поняття публічного службовця, приведене Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. В дослідженні «План модернізації державного управління: пропозиції стосовно приведення державного управління й державної служби України у відповідність до принципів і практики демократичного управління» вводиться термін «публічні службовці», який «об'єднує осіб, уповноважених виконувати державні функції (від Президента, вищих посадових осіб, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій), й посадових осіб органів місцевого самоврядування» [144].

Відповідно до результатів наукового дослідження, яке здійснили науковці команди Центру політико-правових реформ, рекомендовано інше визначення. Публічна служба – особлива форма діяльності людей, які провадять діяльність в органах публічної адміністрації (інколи – й в інших публічних інституціях) та головне завдання котрих – гарантування втілення публічних інтересів. Середовище людей, в яких є статус публічного службовця, виокремлюється таким критерієм, як здійснення переважно на постійній основі адміністративних (управлінських) завдань [205, с. 18].

Практика довела, що відсутність єдиного розуміння публічної служби та її системи іноді стає на заваді реалізації заходів відповідно до ратифікованих Україною міжнародних актів. Терміни «public service», «public official», вжиті

у міжнародних актах і документах, зокрема у Конвенції ООН проти корупції (31.10.2003 р.) і Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (2000)10 (11.05.2000 р.) про кодекси поведінки публічних службовців, вимагають точної передачі інформації, їх не можна замінювати термінами «державна служба» чи «державна посадова особа», оскільки звужується їх первинне значення.

В цілому, приєднуючись до наведених пропозицій стосовно співвідношення категорій «публічне адміністрування» та «публічна служба», визнаємо все таки необхідність скорочувати науковий обіг поняття публічного адміністрування як терміна, який в сучасній науковій літературі розглядають як такий, що певною мірою є застарілим. Вказуємо на наявність перехідного стану для поняття публічної служби. Від стійкого бачення її як державної служби і функціонування різних категорій державних службовців у дослідженнях до 2007-2014 рр., появи досліджень, які визначають новий підхід до публічної служби, до відсутності стійкої точки зору щодо того, що розуміється під зазначеною категорією і чи ототожнювати категорії, існування яких є паралельним – «державна служба» та «публічна служба». В законодавстві під час реформи публічної служби виникли два поняття («державна служба» та «державний службовець»), які заміщають попереднє поняття 1993 р. У світовій та українській літературі існує тенденція відходу від категорій публічної адміністрації та державного управління як дещо невідповідних сучасним викликам публічного управління та публічної служби. Проте не існує дискусії публічна чи державна служба в працях західних авторів: застосовуються терміни «public service», «public servants», «civil servants» та інші. Інакше кажучи, публічну службу треба формулювати як виконання народом влади шляхом здійснення завдань і функцій держави, орієнтованих на те, щоб забезпечити публічні інтереси, особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетного фінансування в органах публічної влади на основі адміністративно-правового акта про призначення на посаду.

Завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не тільки виконуються органами та організаціями публічного (державного й муніципального) сектора, а, крім того, делегуються громадським формуванням і навіть приватним організаціям [205]. Іншими словами, мовиться про зростання переліку суб'єктів, які беруть участь у здійсненні публічних функцій, а також про встановлення меж публічної служби шляхом втілення публічних завдань. Таким чином, науковці наголошують на існуванні поняття «публічна служба» у вузькому і широкому значеннях. При цьому в широкому розумінні до публічної служби входять усі суб'єкти публічних правовідносин, які прямо або опосередковано здійснюють функції держави.

З огляду на це важливим є також питання класифікації (поділу) публічної служби на види, що має значення не тільки в науковому (теоретичному) сенсі, а й у практичній діяльності, оскільки через процедуру порівняння різних видів публічної служби за їх сутнісними ознаками можна правильно врахувати стаж публічної служби під час переходу особи з одного виду публічної служби на інший, гарантувати збереження за такою особою її публічно-службових здобутків, встановлення соціальних гарантій. І хоча таку класифікацію можна побачити в Кодексі адміністративного судочинства України, за докладнішого розгляду питання доцільно звернутись до окремих нормативно-правових актів, наукових досліджень та навіть судової практики з окремих справ.

Підстави поділу публічної служби на види різні й численні. Нерідко вони вступають між собою у деякі суперечності та не дають змоги достовірно встановити той або інший вид публічної служби, який реалізується у межах різних видів публічного управління. В реаліях сьогодення публічна служба різна та охоплює дедалі більше галузей діяльності людини. Поволі здійснюється перерозподіл її функцій – велика кількість функцій державної служби переміщується до інших складових цієї системи, а види публічної служби потребують наступної диференціації, як це здійснюється на сучасному етапі в демократичних державах. Служба є одним із видів соціальної

діяльності, через це потрібна своєрідна політико-правова регуляція не лише державної служби, а й інших видів служби, які наразі функціонують та можуть постати в перспективі.

Науковець О.В. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну та службу в недержавних організаціях (громадських об'єднаннях, політичних партіях і навіть у приватних підприємствах). Він вважає, що для публічної служби властиві наступні особливості: зайняття посади у певних органах і організаціях, незважаючи на форми власності й конкретні організаційні структури; службовий напрям діяльності, який зводиться до виконання роботи не на себе, а в «чужих» інтересах; професійність службової діяльності, іншими словами, реалізація такої діяльності на постійній основі, яка вимагає належних знань та черговості і вважається головним джерелом матеріального забезпечення працівника [138].

М. Цуркан класифікує публічну службу на чотири види та окреслює їх детально:

«1. Політична служба: а) служба на посту Президента України; б) служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України; в) служба на посадах членів Кабінету Міністрів України.

2. Державна служба: а) цивільна служба; б) спеціалізована служба; дипломатична служба; в) військова служба.

3. Служба на посаді судді.

4. Служба на посаді в органі місцевого самоврядування» [219, с. 10–18].

Крім того, існує й певна кваліфікація, за якою виділяють певні категорії публічних службовців. Зокрема, як вважають деякі науковці, публічних службовців відповідно до територіальної належності організації можливо класифікувати на дві великі групи, а саме службовців центральних і місцевих адміністративних органів. Відповідно до галузі функціонування публічної служби виокремлюють службовців мілітаризованої, дипломатичної та інших видів спеціалізованої служби. Відповідно до особливостей здійснюваних функцій виділяють адміністративних, виконавчих, професійних і допоміжно-

технічних публічних службовців. До адміністративної категорії відносяться керівники й заступники керівників адміністративних структур, що мають повноваження ухвалювати рішення. Працівники виконавчої категорії виконують рішення керівників. Зазвичай це керівники структурних підрозділів органів публічної адміністрації. До професійної категорії входять спеціалісти, експерти, що здійснюють певну роботу під керівництвом службовців обох вищих категорій. Працівники допоміжно-технічної категорії формують відповідне підґрунтя для реалізації рештою всіх службовців своїх функцій [205].

Таким чином, першою визначальною ознакою публічної служби є форма залучення осіб, їх призначення на посаду, відповідно до якої особа набуватиме статусу публічного службовця (державного чи муніципального). На думку О.В. Попової, водночас із зазначеною формою залучення осіб до публічної служби має функціонувати прийняття на роботу до органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечуючи людині статус працівників, а не службовців, основується на трудовому договорі або контракті як особливому різновиді останнього [147, с. 585].

Другою ознакою публічної служби є можливість розмежування осіб, що служать в органах влади або місцевого самоврядування за посадою, яка має зв'язок зі здійсненням завдань та функцій держави, орієнтованих на забезпечення публічного інтересу [227, с. 164], а також осіб, що провадять діяльність у таких органах, володіючи правами й обов'язками, не пов'язаними з реалізацією державного управління

Третьою ознакою публічної служби доцільно назвати набуття особою статусу публічного службовця в результаті його призначення на посаду у відповідному органі влади. Зауважимо, що державною є служба не в усіх органах держави. Аналіз чинного Закону України «Про державну службу» [158] дозволяє до категорії державних віднести тільки службовців органів виконавчої влади та апаратів усіх гілок органів влади. Отже, публічною

визначатиметься служба в органах виконавчої влади, апараті всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування.

Четвертою ознакою публічної служби доцільно визнати постійність служби – призначення особи на посаду, не обмежуючи термін повноважень такої.

П'ятою ознакою публічної служби є професійний особливості здійснення повноважень згідно з посадою на відплатній основі (за кошти бюджетного фінансування). Так, Сполучене Королівство Великобританії довгий час обходилося без професійної державної служби. Єдиної системи централізованої адміністрації не існувало, а апарат міністерств створювався, основувавшись на системі патронажу, тобто особистого заступництва. Посади розглядалися як власність господарів королівських патентів і продавалися, дарувалися, навіть передавалися у спадок. Це не породжувало свого часу дуже великих зловживань з кількох причин: обмежені повноваження службовців, приналежність більшості з них до аристократичних сімей, тобто їх досить високий майновий і освітній статус, «преміальний», нерегулярний, характер матеріальної винагороди.

Варто також зазначити, що виникає необхідність визначення поняття «публічний службовець» у зв'язку з різноманітністю поглядів на вищезазначені категорії. Поняття «публічний службовець» відноситься до системи понять функціонування публічної служби, проте його немає в нормативно-правових основах України. В українському досвіді публічного управління його розглядають як системне поняття, яке об'єднує державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування [82].

В організаційній та правовій площині слід здійснювати розмежування статусів публічних службовців, проте з метою визначення спільних особливостей статусу публічного службовця доречним є розгляд статусів як державних службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Поняття «публічний службовець» відноситься до системи понять функціонування публічної служби. Переважна частина елементів

функціонування службовця в секторі державного управління має відношення до правових аспектів статусу. Найбільш часто в Україні науковці розглядають поняття публічного службовця як посадової особи державної служби й служби в органах місцевого самоврядування [82].

Крім того, в юридичній практиці є формулювання поняття «публічний службовець» як громадянина України, що займає посаду в державному органі чи органі місцевого самоврядування, реалізує публічну діяльність на професійній основі та якому надані повноваження стосовно виконання окреслених завдань та функцій [218].

Також є інше узагальнене поняття публічного службовця, сформульоване Центром адаптації державної служби до стандартів Євросоюзу. В роботі «План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування» запроваджується термін «публічні службовці», що «об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій), та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [144].

Враховуючи наведені твердження, можна зазначити, що наявні дискусійні питання. В тому числі є суперечності у визначеннях стосовно приналежності органів публічного управління виключно до державної компетенції. Відповідно до концепції адміністративної реформи, встановлено, що до публічної адміністрації відносять виконавчу владу, органи місцевого самоврядування та, крім того, інші суб'єкти, в тому числі установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, лише у тому разі, якщо вони здійснюють функції публічної адміністрації згідно з чинним законодавством [95]. За своїм обсягом термін «публічний службовець» може включати перелік певних службовців, що провадять свою діяльність на публічній службі. Вищий адміністративний суд зауважив на абсолютно

невизначеному правовому регулюванні діяльності решти осіб, які також виконують функції держави та гарантують надання публічних послуг, мають повноваження на виконання функцій держави, крім держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування [152].

Відповідно до змісту, терміну «публічний службовець» властива низка ознак, що передбачають організаційну, правову, соціальну спрямованість. З погляду правознавства службовцем є учасник своєрідних правовідносин, тому що, з одного боку, вступає в трудові правовідносини, що мають зв'язок із індивідуальним професійним станом, трудовими правами й обов'язками, з власне процесом праці, а з іншого – в адміністративні, що мають зв'язок зі здійсненням вимог служби, управлінських функцій. З точки зору адміністративного права під час вивчення роботи публічного службовця як службової особи спостерігаються певні нюанси, які свідчать про обов'язкове існування такого предмета, як посада. Посада – складовий компонент структури публічної інституції, прояв її компетенції, якій надані відповідні повноваження, що не відносяться до конкретного службовця. У випадку найму службовця за контрактом його повноваження окреслюються в залежності від умов контракту. Є дуже багато повноважень, крім владних, адміністративних та інших, котрі не можливо віднести до публічних, тому що вони вважаються сервісними, гарантують виконання функцій держави, а також задовольняють публічний інтерес, формують матеріальні й інші передумови і таке інше.

Поза сумнівом залишається той факт, що публічним буде вважатися службовець, що знаходиться на публічній службі. Тому що, згідно з Кодексом адміністративного судочинства України (п. 15, ст. 3), встановлено, що «публічна служба – це професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» [91, с. 446], зазначена норма визначає публічну службу через види служб, перелік яких не є вичерпним.

Вищим адміністративним судом було зазначено на тому, що головним у процесі виділення видів публічної служби з метою правозастосування є

правове регулювання їхньої діяльності, відповідно до якого можна визначити наступні види публічної діяльності, які заслуговують на увагу при розгляді судової практики. Це: «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування» [152].

Науковці зауважують на проблемі розмежування цивільних і спеціалізованих службовців. А саме рекомендують до цивільних службовців зачисляти всіх службовців органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, а до спеціалізованих – службовців дипломатичних та консульських установ та, напевно, органів прокуратури [205, с. 21].

У великому числі європейських держав за змістом правового статусу виділяють «чиновників» (функціонерів), іншими словами, осіб, яким надана адміністративна влада, й інших публічних працівників [70, с. 285; 235; 236]. Відповідно до названого принципу держави можливо класифікувати на дві групи в розрізі континентальної правової системи. В одних державах статус «чиновника» отримують всі постійні (титуловані, призначені, штатні) працівники публічних структур (Франція, Греція, Іспанія, Бельгія). В другій групі держав статус чиновника отримує відповідна частина працівників, якій надано владні повноваження і яка призначається згідно із публічним правом (Німеччина). За принципами приватного права іншими категоріями працівників є службовці й працівники, за котрими відносини з державною вважаються приватноправовими [205, с. 26].

У проєкті закону «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців № 4420 від 29.04.2009 р. «публічний службовець» розглядається винятково як особа, уповноважена на виконання функцій держави, органу місцевого самоврядування [164]. Отже, сьогодні можливо стверджувати, що публічним посадовцем у межах чинної вітчизняної нормативно-правової бази вважається службовець, який займає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «посадовою особою місцевого самоврядування є 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» [172]. У реакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 зазначається, що «службу в органах місцевого самоврядування проходять посадові особи місцевого самоврядування, до яких належать виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування» [173]. При цьому, «виборна посадова особа місцевого самоврядування – громадянин України, який обраний на місцевих виборах територіальною громадою, обраний або затверджений відповідною радою на посаду в органі місцевого самоврядування, на строк повноважень відповідної ради, працює в раді на постійній основі, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує повноваження місцевого самоврядування передбачені законом» [173].

Разом з тим варто зазначити, що, окрім поняття «посадова особа», у Конституції України та інших законодавчих актах використовується й такий термін, як «службова особа». Відповідно до Кримінального кодексу України, «службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним

органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [101].

Н. Рунова зазначає, що публічним вважається службовець, що займає посаду в органах виконавчої влади, апараті органів влади або в органі місцевого самоврядування на підставі реального складу, неодмінною складовою якого, згідно з нормами чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, вважається акт призначення на посаду або результат виборів. Друга ознака – це постійність та професійний базис здійснення службовцем своїх повноважень [187].

Принципи, відповідно до яких провадить свою діяльність публічний службовець, такі: служіння народу України; узгодження з нормами Конституції України та рештою нормативних документів держави; гарантування захисту пріоритету прав та свобод людини; захист публічних інтересів; компетентність, професіоналізм; неупередженість та пристойність поведінки, демократичність тощо.

На публічного службовця покладається висока відповідальність, що має зв'язок із своєрідністю здійснюваних функцій. Наприклад, чітко регламентовані наслідки нездійснення чи невідповідного здійснення публічними службовцями наданих їм обов'язків. Публічного службовця вважають таким, що скоїв службовий проступок, у тому випадку, коли він є винним в порушенні здійснення покладених на нього обов'язків. Навіть коли поза службою вчинки службовця значним чином завдають шкоди його відомству, в тому числі впливають на «повагу і довіру до його посади», вважається, що він вчиняє проступок [50, с. 42].

Виходячи з того, що компетенція публічних службовців, у рамках котрої вони мають право діяти, чітко визначена нормативними актами, у випадку, коли публічний службовець здійснює будь-яку дію, яка не відноситься до його компетенції, це вже вважають правопорушенням, навіть в тому разі, якщо згадане діяння прямо не передбачається законом. На нашу думку, у випадку порушення такими суб'єктами загальних правил законодавства, до них мають

застосовуватися значно жорсткіші стягнення, порівнюючи зі звичайними громадянами, тому що вони – прямі представники державної влади.

Відтак, на наш погляд, публічною службою є професійна, політично нейтральна діяльність осіб відповідно до адміністративних посад в органах виконавчої влади, а також органах місцевого самоврядування, що вважається однією із найбільш вагомих форм цілеспрямованої роботи державного апарату, а також держави та всього суспільства в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного управління та виконання владних повноважень суб'єктів публічного права.

При цьому публічним службовцем є громадянин України, що займає посаду у відповідному органі публічної служби, його апараті або органі місцевого самоврядування, отримує заробітну плату з державного та місцевого бюджетів та діє відповідно до принципів публічної служби та згідно з покладеними на нього функціями, що безпосередньо відповідають цілям запровадження даного органу. Підсумовуючи наведені визначення та підходи до сутності поняття «публічний службовець», можливо виділити головні його особливості: реалізує діяльність на публічній службі; на практиці здійснює завдання та функції держави; забезпечує публічні послуги; отримує зарплату з державних та місцевих бюджетів; має певний правовий на рівні законодавства визначений статус; являється посадовою особою чи провадить діяльність за контрактом; відповідає визначеним стандартам; здійснює сервісну форму діяльності; служить в інтересах суспільства.

Особлива увага потрібна визначенню сутності терміну «соціально-правовий захист» публічного службовця. Попри значущість наведеного питання для інституту публічної служби, йому надається несправедливо мало уваги якраз на теоретичному рівні. Під час вивчення в адміністративній науці зазначеної сфери статусу публічного службовця заведено застосовувати різні поняття, зокрема «економічно-правовий», «соціально-побутовий», «соціально-матеріальний», «режим служби» тощо.

Подібне різноманіття думок вчених вказує на відсутність єдиного критерію та єдиного підходу щодо даного складового компонента здійснення служби. Під час розгляду існуючих поглядів, на нашу думку, найбільш зваженою є точка зору стосовно розкриття сутності складових «соціально-правового» захисту публічного службовця, тому що «економіко-правовий» захист зосереджує увагу тільки на двох складових, зокрема економічній (оплата праці, пенсії, допомоги) і правовій (формування відповідних правових гарантій для деяких категорій стосовно гарантування їхньої діяльності). В зазначеному випадку лишається непоміченим такий значущий фактор, як соціальне та побутове забезпечення публічного службовця. Стосовно «соціально-побутового» захисту, то до його змісту не належить така вагома складова як правовий захист.

Варте уваги поняття «режим служби», а в розрізі цього дослідження – «режим публічної служби». Безумовно, наведене поняття охоплює майже весь перелік складових, які мають відношення всіх аспектів захисту публічного службовця. Проте воно не повністю виражає характер якраз захисту публічного службовця від органу публічної влади. Саме через це найприйнятнішим вважається поняття «соціально-правовий захист», яке є комплексом економічних, соціальних, побутових та правових гарантій, що визначаються діючими законами та гарантуються державою стосовно публічного службовця, головний принцип втілення котрих – це те, щоби в залежності від посади публічної служби, її ролі у функціонуванні державного органу й органу місцевого самоврядування, обсягів відповідальності публічного службовця забезпечити йому належне грошове та соціально-побутове забезпечення.

Принцип достатності зводиться до того, щоби гарантувати службовцю таке матеріальне забезпечення, котре відповідатиме загально визначеним стандартам життя в державі, а не лише забезпечувати його запити в харчуванні, житлі. Так, зарплата державних службовців повинна стати конкурентоспроможною на ринку праці й викликати інтерес у державних

службовців щодо кар'єрного росту. Розмір їхньої зарплати треба пов'язувати з кінцевими підсумками діяльності, якістю й результативністю реалізації управлінських функцій [158].

Зауважимо, що захист прав публічних службовців – це комплекс таких елементів як нормативно-правове забезпечення, матеріальне забезпечення, соціальний пакет (страхування, соціально-побутове забезпечення, медчне страхування та ін.). Основними складовими захисту прав публічних службовців є: компенсація визначених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткове матеріальне сприяння; заохочення таких осіб здійснювати значущу для держави трудову діяльність; компенсація втрачених засобів до існування у ситуаціях, що визначені законодавством; створення відповідних умов для сталості штату персоналу в організаціях, а також установах державної служби.

До об'єктивних обставин, які окреслюють підвищений ступінь захисту прав публічних службовців, належать: зміст їхньої діяльності, що відзначається значущістю завдань, котрі вони розв'язують стосовно управління державою, та, крім того, емоційний стрес, що є підвищеним; характерні ознаки правового статусу зазначеної категорії громадян, які виражаються в обмеженнях, що накладені законом, на державну службу для того, щоб запобігти конфлікту між приватними інтересами публічних службовців й суспільними інтересами [42].

Але публічні службовці потребують також диференційного підходу у регулюванні захисту їх прав, що вважається результатом певних мети та завдань відповідного державного органу, характерних ознак службово-трудова функцій, специфіки їхнього правового статусу. Відтак, під захистом прав публічних службовців варто розуміти формування та реалізацію комплексу гарантій соціально-економічного та соціально-культурного аспектів права публічного службовця, покликаних забезпечити належний рівень його захищеності та, в установлених законодавством випадках, членів його сім'ї, а також задовольнити матеріальні та моральні потреби. На рис. 1.1.

наведено авторське бачення щодо тлумачення сутності базових понять дослідження.

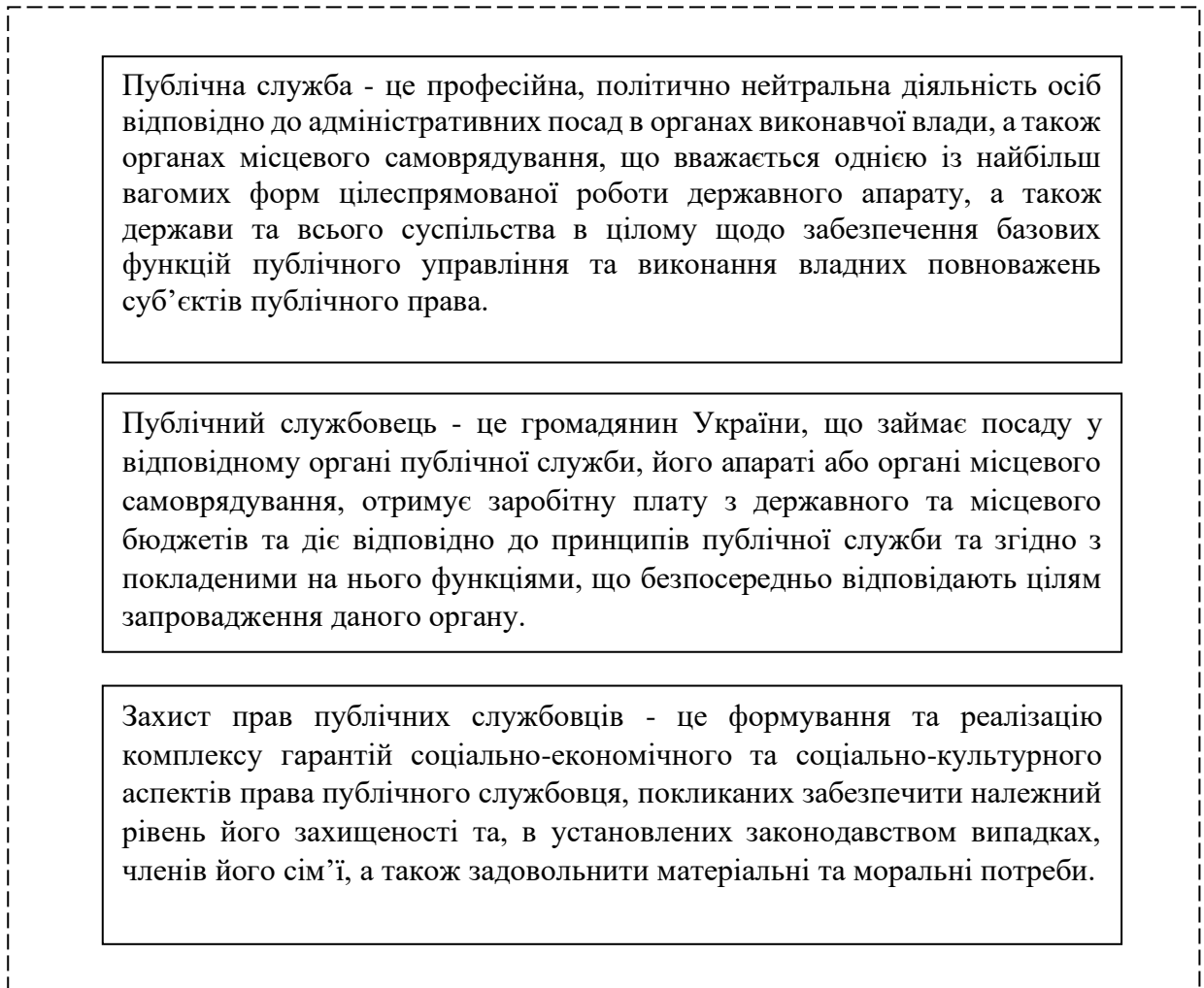


Рис. 1.1. Авторське бачення щодо тлумачення сутності базових понять дослідження

Джерело: власна розробка автора

Підсумовуючи все вищесказане, можемо зробити висновок, що на наш погляд, публічною службою є професійна, політично нейтральна діяльність осіб відповідно до адміністративних посад в органах виконавчої влади, а також органах місцевого самоврядування, що вважається однією із найбільш вагомих форм цілеспрямованої роботи державного апарату, а також держави та всього суспільства в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного управління та виконання владних повноважень суб'єктів публічного права. При цьому, публічним службовцем є громадянин України, що займає посаду у відповідному органі публічної служби, його апараті або органі місцевого

самоврядування, отримує заробітну плату з державного та місцевого бюджетів та діє відповідно до принципів публічної служби та згідно з покладеними на нього функціями, що безпосередньо відповідають цілям запровадження даного органу.

Публічній службі як суб'єкту влади властива унікальна система ресурсів: розгалужений управлінський апарат, армія, правоохоронні органи, грошово-фінансова та фіскальна системи тощо. Якщо державна влада за допомогою законодавчої гілки утримує монопольне право видавати закони, що є обов'язковими для всіх громадян, то публічна служба, своєю чергою, виступаючи від імені народу, має можливість легально, у рамках цих законів, застосовувати силу примусу, посиляючись на спеціальні інститути. Проте публічна служба застосовує не лише примус, а й економічні, соціальні, культурно-інформаційні й мотиваційні ресурси. До ресурсів публічної служби належать переконання, уподобання, інтереси людей, їхні власні почуття, емоції, національні та релігійні настрої. Публічна служба – особлива форма діяльності людей, що провадять діяльність в органах публічної влади та головне завдання яких – це створення належних умов для втілення публічних інтересів у межах права.

1.2. Зарубіжна практика дотримання прав публічних службовців

Результативність трансформаційних процесів в Україні значним чином перебуває в залежності від функціонування публічної служби як комплексу державних організаційно-правових і соціально-економічних інститутів, призначення яких – це виконання державних завдань і функцій за допомогою професійного здійснення своїх посадових обов'язків та виконання повноважень в інтересах громадянського суспільства.

У державах світу не існує однозначного трактування понять «державна служба», «публічна служба», «державний службовець» або «публічний службовець». У них поширеними, крім того, є поняття «цивільна служба» (civil service), «громадська служба» (public service), «урядова служба» (government service) [54].

Приміром, в державах англо-американської правової системи поняття «публічна служба» розповсюджується на всі організації публічної сфери. Зокрема, в Сполучених Штатах Америки до її складу входять всі його службовці: ті, хто займають виборні посади; посади, що мають зв'язок із юриспруденцією (зокрема й суддівські), і в юридичних організаціях; посади в поліції, армії, флоті та ін., та, крім того, багато посад в адміністративних установах, служба в котрих утворює, як вважають аналітики, доволі вузьке розуміння державної служби лише як цивільної (civil service). Цивільні службовці США класифікуються на чотири категорії: політичних виконавців, відповідальних чиновників, фахівців, державних службовців низової ланки [182]. Як зазначає О. Нескромна, «за своєю природою Служба вищих чиновників США являє собою особливу кадрову систему у федеральних органах виконавчої влади, що налічує близько 7000 кар'єрних і не кар'єрних службовців, які працюють на ключових постах у 75 відомствах, що займають проміжне положення між політичними керівниками, призначуваними Президентом США, і рештою федеральних державних службовців, зайнятих в органах виконавчої влади. Основні причини створення Служби вищих

керівників у США пов'язані з об'єктивними факторами, що безпосередньо стосуються мінливої ролі держави в суспільстві, ускладненням економічних і соціальних процесів, що вимагає висококваліфікованих кадрів і відповідно змін у підходах до роботи з публічними службовцями, насамперед вищої ланки» [123]. Головна мета створення цього інституту на початковому етапі полягала в тому, щоб:

- «залучити і закріпити висококваліфікованих фахівців на державній службі;
- забезпечити професійний і творчий розвиток керівного складу державних органів управління;
- встановити персональну відповідальність керівників за результати роботи;
- створити стимули і позитивну мотивацію для ефективної роботи і водночас позбутися поганих виконавців» [123, с. 21].

Крім того, «у законодавстві США спеціально перераховуються п'ять основних критеріїв, що дозволяють визначити посади, які можуть входити до служби вищих керівників, а саме: управління діяльністю державних організацій федерального рівня; відповідальність за виконання федеральних програм і проєктів; контроль за реалізацією цілей, регулювання та оцінка діяльності організацій або груп людей; керівництво роботою федеральних державних службовців; ухвалення рішень, що визначають політику, або виконання інших функцій керівника. Кількість посад Служби вищих керівників визначається залежно від потреб федеральних відомств терміном на два роки з обов'язковим затвердженням Управлінням кадрової служби. Окрім відповідного Управління, з метою координації роботи з вищими чиновниками був створений спеціальний Відділ з управління керівними кадрами, головним завданням якого є надання допомоги міністерствам при відборі, розвитку та управлінні групами керівників» [123]. Отже, прийом на посади Служби державних службовців заснований на конкурентному принципі, що передбачає відкритість, рівний доступ та зростання на основі

досягнень (merit systems). Тому для вступу на посаду державного службовця претендент повинен пройти конкурсні відбіркові іспити та перемогти в боротьбі з іншими кандидатами.

У процесі навчання державних службовців особлива увага приділяється лідерському навчанню. Державні службовці мають можливість навчатися в недержавних навчальних закладах, що допомагає здобувати досвід менеджменту в приватному секторі та розглядати проблеми з іншого погляду. Це дозволяє покращувати навички та знання державних службовців, що сприяє їхньому ефективному виконанню роботи. Ще одним аспектом професійного розвитку є «система мобільності державних службовців, яка дає можливість переміщення по горизонталі та вертикалі. В американській практиці мобільність заохочується, оскільки набуваються нові знання та навички, устанавлюються ділові зв'язки, розвивається політична культура, здатність вирішувати проблеми тощо. Але більшість науковців вважають, що деякі публічні службовці Служби вищих керівників є вузькими спеціалістами, що ускладнює їх переміщення на інші посади та в інші відомства. Тому буде доцільним визначити посади із сприятливими умовами для ротації» [123]. Для приваблення до Служби вищих керівників найбільш талановитих та кваліфікованих спеціалістів була розроблена спеціальна система стимулювання та оплати праці державних службовців. Загальне переглядання заробітної плати чиновників повинно здійснюватися на підставі змін в оплаті праці у приватному секторі. Це необхідно для забезпечення конкурентоспроможності державних установ на ринку праці. Крім того, важливим завданням є перейняття передового міжнародного досвіду в галузі охорони праці державних службовців, «питання діяльності професійних спілок в органах державної влади, що покликані представляти інтереси державних службовців, а також захищати їхні трудові й соціально-економічні права та інтереси. Відсутність належного громадського контролю з боку профспілок та уповноважених найманими працівниками осіб за додержанням законодавства про охорону праці можна пояснити недосконалістю

українського законодавства у сфері забезпечення і нагляду за створенням та діяльністю цих суб'єктів. Тому доцільним та таким, що підлягає запровадженню в Україні, є досвід Сполучених Штатів Америки, де існує Комітет трудових відносин державних службовців, однією з функцій якого є контроль за створенням представницьких організацій в державному секторі, за проведенням виборів у них. Крім того, цей Комітет визначає комплекс питань, що підлягають обговоренню на переговорах з роботодавцями в особі державних органів, а також він приймає скарги на несправедливе ставлення до працівників-державних службовців. Цей Комітет, по суті, є втіленням першого кроку до реального забезпечення державою належних, здорових та безпечних для високопродуктивної роботи умов праці державних службовців» [64]. Саме створення такого органу свідчить про орієнтацію державної політики на реформування підходів до визначення правового регулювання охорони праці державних службовців, що однозначно є позитивним моментом.

Подібне з американським розуміння публічної служби виникло у Великобританії (така модель дістала назву «англо-американської»). Позитивний чинник визначення її меж – це розмежування понять «публічна служба», «цивільна служба», «служба монархії». Публічну службу та цивільну співвідносять як загальне та часткове. Публічна служба має в складі цивільну та передбачає ширше наповнення. Цивільна служба, подібно до США, об'єднує всіх посадових осіб держави, а це передусім «службовець міністерства, найнятий як цивільний і оплачуваний з коштів, що вносяться парламентом». Інакше кажучи, це – «адміністративна служба уряду» чи «будь-яка урядова служба», посади в котрій заміщуються на відкритій конкурсній основі». Значно ширше поняття публічної служби включає всю цивільну службу та, крім того, суддів, військовослужбовців, службовців поліції, органів місцевого самоврядування і публічних корпорацій, учителів, а також працівників національної служби охорони здоров'я.

В Канаді, державі, що має федеративну форму державного устрою, у федерації та провінцій є автономні системи публічної служби. Попри деякі

моменти щодо регулювання цих відносин центральною владою і провінціями, публічна служба двох рівнів влади формується на єдиних принципах. Федеральна публічна служба складається з більше 460 тисяч службовців, зокрема військовослужбовців та національної поліції (Королівська канадська кінна поліція), державних корпорацій (так звані корпорації Корони – більше 40), спеціальних організацій (переважно похідні від міністерств, що функціонували до цього, – приблизно 70 тисяч осіб), міністерств (публічна служба) – приблизно 190 тисяч осіб [182].

В державах романо-германської системи права теж існують відмінні підходи до визначення публічної служби та її сфери, що переважно мають витоки з історії певних держав та зазнавали змін впродовж років.

В низці держав, таких як Франція, Голландія, Ірландія, Іспанія, Швеція, функціонує публічна служба, що охоплює кожного службовця, бо тут переконані, що кожний з них – частина державного механізму (розгалужена концепція публічної служби), тоді як інші держави (Австрія, Німеччина, Данія, Італія) звузили сфери концепції публічної служби так званою ключовою державною адміністрацією, що в цілому вказує на ті функції, котрі можуть легітимно реалізуватися лише державою відповідно до традиційного загального політичного розуміння. В останньому випадку лише професіонали з державного управління й адміністрування та професіонали, що наділені державними повноваженнями (приміром, поліція, митниця тощо), вважаються державними службовцями (обмежена концепція публічної служби). З-поміж держав Центральної та Східної Європи в Угорщині й Польщі використовують обмежену концепцію публічної служби, водночас Литва – широку концепцію. Таким чином, більш або менш широкі особливості терміну «публічна служба» залежать від її концепції, що функціонує в кожній державі [191; 55].

Варто зазначити, що більшість європейських країн давно ухвалили нормативно-правові акти, в яких фіксуються норми й вимоги до працівників публічної служби, їх права й обов'язки, зобов'язання держави, їх правова і соціальна захищеність, правовий і соціальний статус. Зважаючи на це,

українські дослідники все частіше звертаються до країн Європейського Союзу, в яких розбудована демократична, стабільна система публічної служби, серед яких важливе місце належить Польщі, Німеччині, Франції, а також Хорватії, Латвії та ін. Досвід цих країн дає можливість дослідити проблеми та визначити шляхи вдосконалення публічної служби.

В Німеччині відсутнє поняття «державна служба» (Staatdienst). Після Другої світової війни його витіснило поняття «публічна служба» (öffentliches Dienst). Наразі «публічна служба» у функціональному розрізі осмислюється як діяльність заради реалізації загальнодержавних завдань управління. В інституційному контексті під нею розуміють деяке середовище людей та посад, здійснення публічних функцій яких утворює зміст їхньої діяльності. Як зазначає Л. Апанаскович, «в Німеччині державна служба є найбільшим сектором зайнятості. До її функцій належать важливі завдання щодо того, аби держава, економіка й соціум функціонували. Орієнтовно 2,9 млн громадян зайняті в державному секторі. Як правило, на них розповсюджуються колективні договори про державну службу. Таким чином, публічний службовець користується високим рівнем гарантій, що встановлюються національним трудовим законодавством» [19].

Нормативно-правове забезпечення публічної служби Німеччини, яке з'явилося одним із перших у Європі, «будувалося, основуючись на принципах відданості службі, законності, консолідації, професійності й сталості. Саме тому серед європейських держав, у яких панує федеральний тип державно-адміністративного управління, найбільш впливовою є публічна служба Німеччини. Вона регулюється багатьма законами, проте основним серед них вважається Конституція Німеччини 1949 року» [134]. Законодавство Німеччини досить детально «здійснює регуляцію порядку прийому на публічну службу. Визначення кандидатів відбувається за допомогою повідомлення у певних друкованих засобах про те, що існує вакантна посада. Їх обирають відповідно до придатності, здібностей та професійних здобутків, не беручи до уваги статеву приналежність, віросповідання, релігійні чи

політичні погляди. Призначення на посаду відбувається після того, як підтверджено їхню придатність до публічної служби в результаті складання іспитів. У випадку, коли службовцеві не більше 32 років, його призначення на посаду можуть здійснити тільки після того, як він пройшов випробувальний термін. У такому разі призначення дозволено виключно на посади найнижчого рівня. З метою підтвердження професійної придатності службовець в Німеччині одержує можливість відбути випробувальний термін, що загалом не може становити понад 5 років. На публічну службу в довічному порядку можуть призначити після того, як випробувальний термін пройдено успішно й особа досягла 27 років» [137]. На нашу думку, вікової категорії 27 років достатньо для реалізації конституційних прав громадян на здійснення публічної служби, оскільки вважаємо, що в більш молодому віці, наприклад 18 років, громадянин недостатньо досвідчений для виконання покладених на нього службових обов'язків, тому може бути призначена лише на найнижчі посади публічної служби і цілком ефективно виконувати свої посадові обов'язки.

Статус державного службовця надано всім працівникам державних установ, до котрих відносяться не лише співробітники адміністративних органів управління, а також учителі, працівники дошкільних закладів, професори й викладачі державних університетів, судді, поліцейські, військовослужбовці. Однак у Конституції Німеччини визначено критерій, завдяки якому можна розмежувати Beamte (державні службовці) та Angestellte (державні працівники) та який визначає виконання функцій, які передбачають здійснення державних повноважень [192]. Через це особи, що перебувають на публічній службі, класифікуються на три групи: чиновники, службовці та робітники державних установ. Різниця в статусі чиновників, службовців і робітників у тому, що перших призначають на службу довічно, а із службовцями й робітниками укладають трудову угоду, котру можна розірвати. Під дію трудового законодавства потрапляє орієнтовно 60% від числа службовців. Відповідно до принципу підпорядкованості, державних

службовців можна поділити на федеральних, що безпосередньо підпорядковуються федерації, та місцевих – чиновників землі та чиновників громади. Особливу групу формують політичні та почесні чиновники. Суть інституту політичних чиновників зводиться до того, що спільно з урядом чи окремим міністром посади займають і залишають їх найближчі до їхньої політичної програми співробітники адміністрації. Отже, у випадку зміни кабінету, а також його політичної платформи гарантується втілення нових політичних цілей в роботі адміністрації.

У Німеччині, відповідно до національного законодавства, «населення територіально-адміністративних одиниць має право брати участь в безпосередньому ухваленні рішень стосовно питань, які мають місцеве значення, однак назване право неоднакове для громадян та іноземців. Ухвалення таких прав на рівні Конституції або законів України стало б підтвердженням не тільки спрямування нашої держави на європейські стандарти місцевої демократії, а й свідчило б про значний ступінь довіри держави до всього постійного населення територіально-адміністративних одиниць, попри їхнє громадянство. Наприклад, у Конституції Німеччини окреслений принцип паритету суб'єктів публічної служби. Нікого не можна дискримінувати у своїх правах, зважаючи на релігійні віросповідання, переконання чи приналежність до політичних партій» [137].

Як зазначає А. Головачова, «в країнах, що розвинені в економічному плані, обсяги посадових окладів і також встановлених надбавок до заробітної плати держслужбовців в основному встановлюються на рівні законів та є досить відкритими для суспільства. Рівень оплати залежить від посади, стажу та рангу службовця. Водночас порядок оплати праці в державному секторі часто відрізняється від порядку оплати праці в комерційному. Досвід регуляції оплати праці в державному секторі Німеччини є цікавим, в ньому простежується поетапний перехід від строгого централізованого регулювання до запровадження відповідних ринкових підходів в оплаті праці. Заробітна плата чиновника в Німеччині включає основний оклад, місцеву доплату,

посадові надбавки та решту додаткових виплат. Регуляція всіх питань, які мають відношення до посадових окладів, здійснюється на спільній правовій основі та дійсні для службовців Федерації, земель і громад» [45].

Широковідомо, що «в Німеччині конституційна основа оплати праці службовців – принцип «утримання», який вважається одним з основних принципів статусу чиновника (*Sorgpflicht*). Держава мусить турбуватися про благополуччя службовця та його родини, підтримувати та захищати в процесі діяльності. Фактично держава платить не за працю службовця, вона оплачує його функцію. Оплата праці має бути співмірною і відповідати посаді, що займається. Вона мусить забезпечити працівникові можливість повністю віддатися праці, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати в інтересах держави» [112, с. 51-52]. Отже, заробітна плата посадовців більше не залежить від обсягу виконаної ними роботи, а від їх освіти та статусу, а саме: від категорії посади або чину, що їм присвоєні. Таким чином, змінилися критерії встановлення зарплати, і відповідальність за її розмір покладається на держустанови, які мають право самостійно визначати заробітну плату своїх працівників.

За твердженням А. Головачової, «на державній службі у Німеччині немає будь-яких спеціальних надбавок за військові посади й звання, за особливий вид служби (поліція, військові) і т. ін. Такій категорії посадовців надаються інші пільги, наприклад, додаткова відпустка, право більш раннього виходу на пенсію» [45]. В нинішній час використовується індивідуальна система визначення заробітної плати, яка була запроваджена під час реформи бюджетної системи. Державні установи мають право самостійно встановлювати розмір заробітної плати для своїх працівників, проте залежно від цього розміру витрат на оплату праці на них покладена матеріальна відповідальність.

Найбільш наближеним до українських реалій можна вважати досвід Польщі, конкретно «реформи, котрі започаткував у 90 роках уряд Польщі, і в тому числі реформа децентралізації, дозволили здійснити трансформацію в

Польщі й стати її інтегрованою частиною Європейського Союзу. реалізовані реформи в Польщі стали одними з найбільш вдалих. В їх результаті сформувалася нова система управління, утворена на децентралізації влади» [137]. Дослідивши нормативне забезпечення права громадян на публічну службу в Польщі, можна наголосити, що «процес здійснення реформ у зазначеній службі відображений у тексті Конституції Польщі 1997 року. В ній збережено правові норми щодо формування органів державної влади і використовуються поняття «публічна служба» та «цивільна служба». Всі громадяни Польщі, які повною мірою застосовують публічні права, володіють правом на доступ до публічної служби, як зафіксовано в статті 60 Конституції Польщі. Також на рівні Конституції визначено, що для того, щоб забезпечити професійне, неупереджене та об'єктивне в політичному плані виконання рішень держави, в закладах державної адміністрації діє корпус цивільної служби. Головою корпусу є Прем'єр-міністр» [93]. Варто зосередити увагу на тому, що «затверджене на рівні Конституції Польщі право на публічну службу доповнюється нормою про те, що громадяни Євросоюзу такою мають право займати посади в системі публічної служби Польщі» [93]. Однак пряме перенесення досвіду Польщі в українську площину є нереальним, бо кожна країна обрала свій напрям. Треба зазначити, що успіх польської реформи зумовлений її оперативним характером, а також комплексністю. Таким чином, зволікати зі строками втілення реформ дуже небезпечно, оскільки актуальність та наявність необхідних передумов для ефективного їх впровадження завжди є нетривалими.

У Франції термін «державна служба» в широкому розумінні передбачає «реалізацію агентами професійної діяльності на службі держави, територіального колективу, публічного закладу і загалом будь-якої адміністрації», іншими словами, публічну службу можливо окреслити як коло осіб, що знаходяться на службі держави, місцевих колективів та їхніх адміністративних установ. У вузькому значенні термін «функціонер» усуває категорії військових, суддів та належить лише до тих службовців, що є

зайнятими на постійній службі в органах державного управління та зараховані до штату. Тимчасових службовців не розглядають як «функціонерів». Так само, як і в інших державах, у Франції державна служба на офіційному рівні має назву «громадська служба» (*la fonction publique*) та містить три складники: центральну публічну службу, чи публічну службу держави, місцеву публічну службу, чи територіальну публічну службу, а також лікарняну публічну службу [22].

Крім того, «важливим аспектом захисту трудових прав державних службовців у Франції є їхнє фінансове забезпечення. А саме посадова особа володіє правом на надбавку до заробітної плати. Остання встановлюється згідно з індексною шкалою, яка утворює адміністративний орган залежно від посади й рангу. До того ж винагорода включає надбавку на проживання, надбавку до сімейної заробітної платні та, до того ж, надбавки, встановлені законами. В державного службовця, який вийшов на пенсію, є право на пенсійне забезпечення. Держслужбовці також мають право на відпустку (кожного року; відпустку через хворобу; відпустку в зв'язку з вагітністю та пологами; професійне й профспілкові навчання) і, до того ж, на захист власного здоров'я. Таке право гарантується через превентивні дії, орієнтовані на те, щоб зберегти належні умови гігієни й безпеки приміщень та обладнання, на забезпечення медичного спостереження за агентами та, крім того, діяльністю в сфері праці, спрямованими на відповідне планування робочого місця» [19].

Як зазначає А. Головачова, «у Франції заробітна плата службовців формується із трьох частин: основної платні, додаткової винагороди і соціальних пільг. Діє сувора система виплати службовцям основної платні. Оплачують тільки вже виконану роботу (стаття 20 Загального статуту). Крім того, оплачують роботу, яка відноситься до переліку посадових обов'язків. Те, що виконано понад обов'язки, адміністрація на офіційному рівні не зобов'язана оплачувати. У службовця, який звільнений або відсторонений від роботи, не має права вимагати виплати йому платні за час вимушеного

прогулу. Він має право отримувати відшкодування тільки у випадку існування вини адміністрації. Якщо після того потерпілий, який відсторонений, десь провадив діяльність, то розмір платні на новому місці роботи братиметься до уваги для визначення розміру відшкодування завданої йому шкоди. Врешті-решт у разі страйку службовці не одержують плату за кожен день страйку, навіть неповний. До того ж закон зобов'язує, щоб службовець виконував свої обов'язки сумлінно, в іншому разі його можуть позбавити права на винагороду. Водночас службовець не має права ухилятися від отримання платні. Він повинен її одержати, тому що так вимагає престиж державної служби. Коли починають кар'єру, службовці переважно отримують менше, порівнюючи з працівниками державних господарських підприємств і тим більше приватних фірм. Однак згодом платня державного службовця весь час зростає і на завершення служби він зазвичай отримує більше. Це забезпечує стабільність стану посадовця держави, його впевненість у майбутньому. Сталу платню по суті вважають своєрідним видом гарантованої оплати праці. Однак часто її бракує. Тому Загальний статут встановлює такі види додаткових виплат, як надбавку на проживання, надбавку на членів сім'ї і до того ж інші виплати, встановлені законами та підзаконними актами» [45]. Одним із привілеїв державних службовців є наявність різних соціальних пільг. Вони мають право на щорічні відпустки, відпустки через хворобу, пологи та догляд за дитиною, але на більш сприятливих умовах, ніж у приватному секторі. Крім того, вони охоплені системою соціального забезпечення, що також є додатковим бонусом.

Відповідно до Закону Хорватії «Про публічну службу», який регулює трудові відносини між публічними службовцями та державою як роботодавцем, існують єдині правила, що регулюють прийом на державну службу, класифікацію посади публічних службовців, професійну підготовку та кваліфікацію публічних службовців, просування по службі та інші питання, важливі для здійснення прав, обов'язки публічних службовців та конкретні

важливі питання щодо регулювання прав, обов'язки та відповідальність публічних службовців [229].

Положення цього Закону застосовуються до публічних службовців у державних органах, судах, кримінально-виконавчих органах установ, адміністративного апарату парламенту Хорватії, адміністративного апарату та офісів Уряду Республіки Хорватія, адміністративного персоналу Конституційного Суду Республіки Хорватія, адміністративного апарату омбудсмена, адміністративного персоналу у справах дитячого омбудсмена, адміністративного персоналу гендерної групи омбудсмена з питань рівності, Державного аудиторського бюро, Офісу Президента Республіки Хорватія та інших органів, створених для надання державної служби (далі: державні органи).

Даний Закон визначає, що публічні службовці – це особи, які виконують завдання в державних органах під юрисдикцією зазначених органів, як зазначено в Конституції, законах чи інших нормативно-правових актах, ухвалених відповідно до Конституції та законів. Публічними службовцями додатково можуть бути особи, які виконують завдання з інформаційних технологій, загальні та адміністративні, з планування, матеріально-фінансові та бухгалтерські завдання тощо діяльності державних органів.

Публічним службовцям забезпечуються необхідні організаційні та технічні умови, де вони можуть виконувати свої завдання відповідно до принципів і стандартів, що вимагається державною службою. Публічні службовці мають право на захист своєї фізичної та моральної недоторканності протягом часу виконання своєї службової діяльності.

Публічні службовці мають право на заробітну плату за свою роботу. Право на рівну оплату за однакову працю або працю однакової вартості надається службовцям незалежно від того, чи вони працевлаштовані на державній службі на постійній основі, чи проходять випробувальний термін. Заробітна плата та інші пільги публічних службовців регулюються окремим

законом. Пільги та інші права публічних службовців можуть регулювати колективні договори.

Керівники публічних органів та вищі публічні службовці зобов'язані надавати медичне страхування публічним службовцям справедливо, незалежно від їх раси, політичних переконань, статі, сімейного статусу, сексуальної орієнтації, особистих умов, віку чи етнічного походження, так само, як рівними мають бути можливості для просування, винагород та правового захисту. Керівники державних органів та вищі державні службовці зобов'язані поважати гідність публічних службовців.

Публічні службовці мають право на підвищення кваліфікації та професійну підготовку через освіту та інші форми додаткового навчання. Вони повинні бути захищені від будь-якого необґрунтованого чи непотрібного переміщення або усунення з робочого місця. В разі використання спеціальних відпусток, визначених цим чи іншими законами або колективним договором, публічний службовець має право повернутися до тих самих чи подібних завдань, які він чи вона виконували раніше. Публічні службовці можуть брати участь як кандидати в національних та місцевих виборах. Виборчі та політичні думки, висловлені під час виборчих кампаній, не можуть вплинути на статус та просування на публічній службі після виборів. Вони мають право подавати пропозиції щодо здійснення прав у сфері державної служби, подавати клопотання та скарги й отримувати на них відповідь.

Що стосується Республіки Молдова, «законодавство встановлює утворення ієрархії заробітних плат згідно з категоріями посадовців і залежність суми доходу від професійних досягнень, ризику та значущості праці. Структура заробітної плати державного службовця складається з двох частин: фіксованої, до якої відноситься посадовий оклад і надбавка за рівень посади, спеціальне звання або дипломатичний ранг, а також змінної, яка передбачає надбавку за колективні досягнення установи й річну премію. Крім того, посадовець володіє правом на одноразові премії та доплати за додаткову роботу. Закон передбачає 23 рівні оплати праці залежно від рангу, завдань та

обов'язків службовця. Окрім рівнів, з метою врахування особистих професійних досягнень посадовця, вводяться 9 рівнів оплати праці» [45]. Отже, державний службовець може очікувати підвищення рівня оплати залежно від специфіки та умов його роботи. Особливо, якщо його обов'язки пов'язані зі збереженням державної таємниці або працею в умовах, що становлять ризик для здоров'я та життя. Крім того, ставка державного службовця може бути підвищена на 1-2 рівні, якщо він відповідає за контроль у сфері праці та соціального страхування, фінансів, податків або митних операцій.

В Італії існує ефективно налагоджена і відрегульована система функціонування державного та адміністративного апарату, котра функціонує зазвичай незалежно від реорганізації влади. Що стосується правового стану державних службовців, то він регулюється за допомогою спеціальних нормативних актів. Варто наголосити, що, відповідно до Конституції, державними службовцями вважаються лише ті, хто працює в системі державної адміністрації. Відповідно саме Конституція є базовим нормативно-правовим актом, за допомогою якого регулюється роль і місце кожного державного службовця в адміністративно-правових інститутах. В той же час «для визначення зарплати за посадою в бюджетних закладах діє чітка тарифікація, з огляду на що в системі державного управління Італії налічується 60 тарифних розрядів (в приватній сфері всі тарифні коливання не виходять за рамки дюжини). Тарифікація базується на цілій низці умов: потреба у певних знаннях, необхідність довготермінового поліпшення на цій роботі, державна роль посади, ступінь відповідальності та ін. Зважаючи на вислугу років, кожні два роки службовцям збільшують додаткові виплати, починають із 8%, а потім на 2,5% (в результаті протягом 16 років зарплата збільшується на 64%). Пенсію за вислугу років виплачують після того, як досягнуто 60-річного віку, й вона не повинна становити більше 72% останнього заробітку» [45]. Загальновизнано, що «при раді міністрів утворено відповідний департамент державної діяльності, який займається веденням реєстру службовців

державних і міжнародних організацій, координує управлінську діяльність і контролює її ефективність. Окрім того, названий департамент встановлює вимогу в кадрах для державної служби й складає плани щодо їх підбору. Стосовно місцевих органів влади, то більша частина службовців нижчої ланки потрапляє в них безпосередньо після того, як закінчує школу, однак вже із самого початку діяльності вони проходять підготовку, орієнтовану на практичну діяльність. Як правило, керівні кадри пропонуються з тих, хто свою кар'єру починав у місцевих органах управління» [222].

Державний службовець не має права отримувати будь-які інші доходи, окрім зарплати в установі, де він працює. Проте є винятки. Наприклад, акції можуть бути дозволеними, оскільки їх анонімність робить контроль вкрай складним. У більшості випадків сумісництво заборонене, але є деякі професії, для яких робота на двох посадах дозволяється. Це викладачі університетів, наукові працівники, лікарі та представники інших спеціальностей.

В Литві, відповідно до закону «Про державну службу», державна служба визначається як комплекс правових відносин, які утворюються після того, як державний службовець набув статусу державного службовця, змінив його чи втратив, та, крім того, які утворюються через функціонування державного службовця в секторі публічного адміністрування в державній інституції або установі чи в інституції або установі самоврядування з реалізації політики відповідної сфери державного управління або створення відповідних умов для координації її реалізації, координації функціонування установ певної сфери державного управління, управління фінансовими ресурсами, їхнім розподілом і проведенням контролю за тим, як їх використовують, здійснення аудиту, ухвалення та виконання правових актів, рішень державних інституцій та органів самоврядування в сфері публічного управління, підготовку чи координацію проектів правових актів, договорів чи програм і надання висновків по них, управління кадрами чи в разі існування повноважень у публічному адмініструванні щодо осіб, котрі не перебувають у підпорядкуванні. Зважаючи на це, державний службовець відповідно до

закону визначається як фізична особа, що отримала визначений законом статус державного службовця та реалізує в державних органах або установах (у державних органах чи установах і органах або установах самоврядувань) функції у секторі публічного адміністрування, господарські або технічні функції чи забезпечує громадськості публічні послуги. Згідно з цим, державні службовці діляться на дві групи: державних службовців сфери публічного адміністрування й державних службовців сфери послуг [179].

Своєю чергою, державні службовці сфери публічного адміністрування класифікуються на: 1) державних службовців кар'єри, іншими словами, державних службовців сфери публічного адміністрування, котрі відповідно до конкурсу зараховані на службу на необмежений строк, склали присягу державі та можуть у визначеному порядку добиватися вищої чи іншої посади по службі; 2) державних службовців політичної (особистої) довіри. Державні службовці політичної (особистої) довіри зараховуються на службу для заміщення посади, що введена до складу ухваленого Сеймом переліку посад державних службовців політичної (особистої) довіри; 3) керівників установ – державних службовців, призначених через конкурс чи на підставі політичної (особистої) довіри задля виконання керівництва державною установою чи установою самоврядування впродовж визначеного строку повноважень; 4) замінних державних службовців, що здійснюють функції тимчасово відсутнього державного службовця кар'єри або політичної (особистої) довіри.

Державні службовці сфери послуг класифікуються на: 1) керівників установ; 2) державних службовців сфери публічних послуг (зокрема й статутних державних службовців); 3) державних службовців, які здійснюють господарські чи технічні функції. Розвиток комунітарної служби Європейського Союзу міцно пов'язаний з процесом європейської інтеграції, а також становленням інституційної системи ЄС. Наразі функціонування установ Європейського Союзу забезпечують більше 40 тисяч службовців, основна частина яких (приблизно 36 тисяч) провадить діяльність в штаті Єврокомісії [55; 177].

Що стосується інших країн, то, для прикладу, у Фінляндії публічні службовці – це працівники, які працюють у сфері державної служби у центральній чи місцевій владі або в інших органах державної адміністрації. У центральному уряді державні службовці працюють у міністерствах та відомствах. Працівники міліції, прикордонники та митники також є державними службовцями. В органах місцевого самоврядування державні службовці працюють на посадах учителів, лікарів та медсестер у муніципальному соціальному забезпеченні та охороні здоров'я.

Державні службовці можуть працювати не тільки в установах державного управління, але й у парламенті, євангельсько-лютеранській церкві, а також в інших непрямих органах влади, наприклад, у Банку Фінляндії. Крім того, працівники можуть мати контрактні відносини з центральним та місцевим самоврядуванням. Загалом вакантні державні посади повинні бути публічно оголошені, але в певних випадках, як-от: при тимчасових посадах, можуть бути заповнені без публічного оголошення. Закон також може передбачати заповнення деяких державних посад без публічного оголошення.

Для роботи на посаді необхідно обрати найбільш компетентних претендентів, які відповідають кваліфікаційним та іншим вимогам. Будь-яка дискримінація за віком, статтю чи іншими міркуваннями заборонена під час заповнення офісу. Роботодавець може вимагати, щоб особа, обрана на посаду, повідомила деталі про своє здоров'я, а вищі урядовці подали інформацію з таких питань, як їх акціонерне майно, активи чи інші зобов'язання. Вони можуть вважатися важливими під час оцінки їх здатності виконувати завдання, пов'язані з офісом, який має бути заповнений. Наприклад, якщо державний службовець має вторинну роботу, він повинен повідомити свого роботодавця про ситуацію або йому доведеться попросити дозволу роботодавця на виконання роботи. Роботодавець може заборонити посадовій особі займатися другорядною роботою, якщо вважає, що ця робота заважає виконанню основних завдань посадової особи.

Публічні службовці здійснюють державну владу, а це означає, що вони повинні суворо дотримуватись закону та діяти нейтрально, незалежно та неупереджено. Вони також повинні дотримуватись обов'язку зберігати таємницю. Громадяни мають право оскаржити рішення органів влади, які їх стосуються, та подати скарги, якщо вони вважають, що державний службовець діяв неправильно, та отримувати інформацію про публічні документи й інші записи, якими володіє влада. Відповідно до принципу відкритості, всі рішення, ухвалені фінською владою, публічні, якщо законодавством не передбачено, що вони повинні зберігатися в таємниці. Деталі документа можна отримати, подавши запит на доступ до документа відповідно до Закону про відкритість державної діяльності.

Публічні службовці несуть відповідальність за дії на посадах, а це означає, що вони підлягають посиленню та більш широкій юридичній відповідальності за свої дії як державних службовців та наслідки цих дій. Якщо державні службовці нехтують своїми службовими обов'язками або вчинять їх порушення, їх можна вважати кримінально відповідальними. Окрім повноважень, певні державні службовці також несуть відповідальність за збитки, що виникли внаслідок їхніх помилок чи недбалості.

Публічні службовці не можуть зловживати своїми повноваженнями. Крім того, вони не можуть отримувати економічних вигод, які здатні негативно вплинути на їх незалежність як посадовців. Коли публічні службовці не працюють, вони можуть займатися суспільною та політичною діяльністю та брати участь у роботі асоціацій та організацій. Однак вони також є публічними службовцями, коли не працюють: тож і в особистому житті вони повинні поводитися так, щоб довіра громадян до них або до органів влади, які вони представляють, не була під загрозою.

Таким чином, незважаючи на те, що у країнах Європейського Союзу відсутнє єдине законодавче підґрунтя у сфері публічної служби, серед окремих особливостей зарубіжної практики дотримання прав публічних службовців варто виокремити наступні: поширення поняття «публічна служба» на всі

організації публічного сектора (особи, які перебувають на публічній службі, діляться на три групи: чиновники, службовці і робітники державних установ); публічні службовці здійснюють державну владу, а отже, повинні суворо дотримуватись закону та діяти нейтрально, незалежно та неупереджено; окрім повноважень, окремі державні службовці також несуть відповідальність за збитки, що виникли внаслідок їхніх помилок чи недбалості; запровадження серед публічних службовців єдиної державної системи заробітної плати, яка поєднує оплату посади з чинами та підвищення стандартів добробуту публічних службовців відповідно до рівня економічного та соціального розвитку країни та ін.

Висновки до розділу 1

1. Проаналізувавши поняття «публічна служба» та «публічний службовець» як предмет наукового дискурсу, нами з'ясовано, що публічна служба є професійною, нейтральною в політичному плані діяльністю осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади, а також органах місцевого самоврядування, яка є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності державного апарату, а також держави та всього суспільства в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного управління та виконання владних повноважень суб'єктів публічного права. При цьому публічним службовцем є громадянин України, що займає посаду у відповідному органі публічної служби, його апараті або органі місцевого самоврядування, отримує заробітну плату з державного та місцевого бюджетів та діє відповідно до принципів публічної служби та згідно з покладеними на нього функціями, що безпосередньо відповідають цілям запровадження даного органу. Під захистом прав публічних службовців варто розуміти формування та реалізацію комплексу гарантій соціально-економічного та соціально-культурного аспектів права публічного службовця, покликаних забезпечити належний рівень його захищеності та, в установлених

законодавством випадках, членів його сім'ї, а також задовольнити матеріальні та моральні потреби. Основними складовими захисту прав публічних службовців є: компенсація встановлених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткову матеріальну допомогу; заохочення таких осіб здійснювати вагомі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування в ситуаціях, визначених законодавством; створення належних умов для сталості штату працівників в організаціях, а також установах державної служби. Зауважено на тому, що захист прав публічних службовців – це комплекс таких елементів як нормативно-правове забезпечення, матеріальне забезпечення, соціальний пакет (страхування, соціально-побутове забезпечення, медичне страхування та ін.).

2. Дослідивши зарубіжну практику дотримання прав публічних службовців, ми з'ясували, що в державах світу відсутнє однозначне трактування термінів «державна служба», «публічна служба», «державний службовець» або «публічний службовець». В них розповсюдженими є, крім того, поняття «цивільна служба» (civil service), «громадська служба» (public service), «урядова служба» (government service). Слід зазначити, що країни Європи вже давно ухвалили нормативно-правові акти, які визначають норми і вимоги до працівників публічної служби, їх права і обов'язки, а також зобов'язання держави щодо їх правової та соціальної захищеності, а також їх правового і соціального статусу. Зважаючи на це, українські дослідники все частіше звертаються до країн Європейського Союзу, де розгорнута демократична та стабільна система публічної служби. Серед таких країн особливе значення мають Польща, Німеччина, Франція, а також Хорватія, Латвія та інші. Вони пропонують цікаві підходи та практики щодо дотримання прав публічних службовців. Одна з особливостей зарубіжної практики полягає у застосуванні поняття «публічна служба» для всіх організацій публічного сектора. При цьому особи, які працюють на публічній службі, поділяються на три категорії: чиновники, службовці та робітники державних установ. Публічні службовці здійснюють державну владу і, отже, зобов'язані суворо

дотримуватись закону та діяти нейтрально та незалежно. Додатково, окрім своїх повноважень, окремі державні службовці також несуть відповідальність за збитки, що виникли внаслідок їх помилок чи недбалості. Це спонукає службовців бути уважними та відповідальними у своїй роботі. Ще один важливий аспект – впровадження єдиної державної системи заробітної плати серед публічних службовців. Ця система поєднує оплату за посадою з чином та сприяє підвищенню стандартів добробуту публічних службовців відповідно до рівня економічного та соціального розвитку країни.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ

2.1. Інституціональні засади захисту прав публічних службовців в Україні

Трансформація системи державного управління супроводжується реформою публічної служби, підбором професійних кадрів, а також пошуком шляхів до заохочення їхньої продуктивної діяльності на посадах з метою поступової розбудови держави. Публічний службовець – один із головних суб'єктів реформування публічної служби і разом з тим її об'єкт. Ця подвійна роль пов'язана з тим, що публічні службовці як представники адміністративного підрозділу публічного управління в основному займаються створенням реформаційної політики у сфері публічної служби та в разі дотримання нормативно-правового законодавства виступають каталізаторами її реалізації. В той же час перетворень зазнає і правовий статус публічних службовців, що впливає й на формування їхніх прав та обов'язків.

Охарактеризуємо сутність інституціонального забезпечення захисту прав публічних службовців в Україні, що складається з двох елементів:

1. Правовим інститутом публічної служби є сукупність певних норм і цілісних нормативно-правових актів, які здійснюють регуляцію суспільних відносин, пов'язані з діяльністю публічного управління й публічної служби і належать до таких сфер права та законодавства: конституційне право; адміністративне право та адміністративне судочинство; господарське право; екологічне право; житлове право; земельне право; кримінальне право; трудове право; право соціального захисту (котре, як не прикро, й донині називають давно застарілим терміном «право соціального забезпечення»); фінансове право тощо.

2. Організаційним інститутом публічної служби вважається комплекс

організаційних структур публічного управління (як жорстких – лінійних, лінійно-функціональних, лінійно-штабних та інших, так і адаптивних – матричних, проєктних, програмно-цільових тощо); систем добору, розподілу й заохочення персоналу, безперервного підвищення їх кваліфікації; форм і методів планування; організаційно-розпорядчих актів, норм і стандартів управління; управлінських механізмів; стилів управління; систем комунікацій; інформаційного забезпечення управління та ін.

Насамперед зауважимо, що правовим статусом публічного службовця є система правових норм, що здійснюють регуляцію прав та обов'язків, особливостей і обмежень, мотивації та відповідальності, мають зв'язок із перебуванням на публічній службі і реалізацією професійних обов'язків.

В демократичній, правовій державі правовий статус публічних службовців гарантується завдяки здійсненню правозабезпечувальної функції публічної служби. До характерних складових правового статусу публічних службовців належать спричинені правосуб'єктністю підвищений ступінь спеціальних прав і гарантій та, крім того, підвищена відповідальність, котрі ґрунтуються на додержанні вимог з приводу відповідного для певної посади професійного рівня, надають їм, з одного боку, значніших засобів впливу на поведінку осіб, а з іншого – лімітують їхню індивідуальну свободу перевагою імперативних норм регламентації правових відносин за їхньою участю.

Правовий статус публічних службовців – це похідне поняття від інституту адміністративної правоздатності та визначається як спроможність мати права й обов'язки, які встановлені в нормах адміністративного права. Правовому статусу публічних службовців властиве те, що:

- 1) права та обов'язки публічних службовців визначаються зазвичай в рамках повноважень органів, у котрих вони перебувають на публічній службі;
- 2) робота публічних службовця підпорядковується реалізації завдань, які визначені певному органу, та має офіційний характер;
- 3) реалізація службовцем своїх прав і обов'язків забезпечується на рівні законодавства;

4) законні приписи й вимоги публічного службовця мають здійснювати всі, кому вони надані.

В публічних службовців є право на просування по службі, іншими словами, службову кар'єру. Порядок та умови здійснення зазначеного права визначаються через нормативні акти. Характерні ознаки правового статусу різних категорій публічних службовців переважно встановлюються визначеними їм обов'язками й особливостями службових повноважень, своєрідністю роботи органів публічного управління. Законодавцем для публічних службовців можуть визначатися спеціальний порядок проходження служби, особливі права й обов'язки, обмеження по службі, правила здійснення оцінки, притягнення до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної відповідальності, змога застосування кримінального покарання.

Згідно з правовим статусом публічних службовців, передбачається:

1) пряма причетність у рамках здійснення посадових обов'язків з приводу напрацювання, ухвалення й реалізації рішень у галузі виконавчо-розпорядчої діяльності держави, в тому числі в низці обставин названі дії зумовлюють політичні, економічні й інші соціальні ефекти для всього соціуму чи будь-якої його частини;

2) існування в публічного службовця повноважень та змоги виступати в рамках своєї компетенції від імені органу публічного управління (і водночас, так би мовити, від імені держави), представляючи інтереси держави;

3) сполучення жорсткої нормативної регламентованості роботи у формально-процедурному відношенні з доволі значними змогами ухвалення вольових рішень на базі особистої інтерпретації як обставин, так і законодавчих норм, що їх регулюють;

4) приналежність до спеціальної професійно-статусної категорії; хоч до її складу входять представники різних професій, проте об'єднувальним чинником для неї є діяльність в органах публічного управління.

Відповідні обов'язки й права публічних службовців встановлюються, базуючись на характерних кваліфікаційних особливостях, та виражаються в

посадових положеннях та інструкціях, які затверджують керівники певних органів публічного управління в рамках закону та їхньої компетенції.

З метою наукового з'ясування питання щодо формування правового статусу публічних службовців, спираючись на їхні сукупні права, на наш погляд, варто виокремити три рівні права:

– приватне – спільне для всіх громадян і надається Конституцією України та є природним і невід'ємним правом усіх публічних службовців;

– трудове – право на працю, гарантоване Кодексом законів про працю України і яке безсумнівно поширюється на кожного працівника державних установ;

– публічне – право репрезентувати державу, яке надається згідно із Законом «Про державну службу України».

Закономірність об'єднання названих видів прав виявляється в тому, що всі наступні типи конкретизують або уточнюють попередні й разом з тим звужують межі їхньої дії.

Передусім варто зосередитися на приватному праві. Це частина правового статусу публічних службовців, права яких оснований на визначених Основним Законом правах громадян України. Тож приватне право гарантує свободу, незалежність і самостійність приватної особи, а отже, – автономність особистості, що служить запорукою розвитку наступних галузей: ринкової економіки, демократії, громадянського суспільства. Ця сторона прав об'єднує комплекс взаємин, учасники яких не підпорядковані ніякій примусовій владі та перебувають поза безпосередньою державною владою, що й визначає їхню природність або приватність.

Конституція України гарантує публічному службовцеві, як і кожному громадянину України, наступні права: на повагу до гідності (ст. 28); на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); на недоторканність житла (ст. 30); на решту прав та гарантій (ст. 31 – 35; 45 – 49; 59). Водночас адміністративно-правовий статус публічного службовця разом зі спільними особливостями правового статусу (загальні призначення, теоретична структура порядку

правових відносин) визначає ряд рис, які надають цьому статусу якісної та кількісної визначеності. Інакше кажучи, після виявлення подібних основних ознак з'являється можливість об'єднати і систематизувати значне число даних в рамках єдиної правової конструкції, хоч вони й містяться в різних царинах права.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» службовець має право на:

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

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

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

14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри» [158].

При цьому, відповідно до редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 року, службовець місцевого самоврядування має право на:

1) «повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

2) чітке визначення посадових обов'язків;

3) належні умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу;

5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

6) підвищення рівня професійної компетентності відповідно до потреб органу місцевого самоврядування;

7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності, результатів службової діяльності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

8) участь у діяльності професійних спілок, інших громадських об'єднань, крім випадків, визначених законом;

9) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади, а також висновку щодо оцінювання результатів його службової діяльності;

10) захист від незаконного переслідування з боку органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх

посадових осіб у разі повідомлення ним про факти порушення вимог цього Закону;

11) отримання за письмовим запитом від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

12) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним служби» [173].

Стосовно публічних прав треба зауважити, що в публічних службовців має бути вірогідна можливість репрезентувати державу, визначена законом. «Публічний службовець, – як формулює В. Черепанов, – це особа, яка тісно пов'язана з апаратом (або органом) державного управління відносинами служби. Тобто публічним службовцем є особа, яка надає за винагороду (платню) свої особисті професійні або технічні послуги з метою здійснення управлінським апаратом держави покладених на нього функціональних обов'язків» [220]. Разом з тим публічний службовець, який є працівником державного органу, безперервно зайнятий робочим процесом, він увесь час виконує інтелектуальну роботу. Який би вид робіт (функцій) працівники не здійснювали, їх поділяють на такі категорії: робітники, службовці, спеціалісти, управлінці (керівники). За цих умов працівники в установі державної влади можуть займати посади публічної служби, посади патронатної служби і, крім того, посади працівників державного органу, що виконує дії з обслуговування.

Варто сконцентрувати увагу на думці А. Сіцінського про те, що «правовий статут відображає тісні зв'язки публічного службовця з органами державної влади та управління. В наслідок цього адміністративно-правовий статус таких осіб, з одного боку, вважається базисом для розвитку і реалізації решти конституційних прав та обов'язків, а з іншого – безпосередньо відноситься до будь-якого іншого правового статусу як його найважливішої складової частини» [194]. Отже, правовим статусом публічного службовця є система наданих йому прав та низка визначених його обов'язків із

врахуванням відповідних стимулювань, заборон і обмежень, що передбачає також певну юридичну відповідальність в разі невиконання або неякісного виконання покладених на службовця відповідною посадовою інструкцією фахових обов'язків.

Тож публічним правам службовця властива певна особливість, що виявляється у характері трудових відносин. Їхній сенс наступний: державно-управлінська робота, якій притаманна функція, що має організаційно-розпорядчий напрямок. Особливість правового статусу публічних службовців знаходить відображення у правових відносинах, зокрема в характерному певному порядку вступу на публічну службу (має бути виявлена воля вищим органом, що не виступає стороною трудового договору, але наділяє службовця конкретними повноваженнями), в окремих рисах виконання службових обов'язків (існують обмеження й підвищена відповідальність), які гарантуватимуть успішну реалізацію наявних управлінських повноважень (окреслюються способи, завдяки яким встановлюється ступінь кваліфікації, формується основа для його поліпшення, дотримується особливий правовий порядок, виконується службове призначення, яке має передбачати переважно наказові риси впливу принципів права, а також позначаються правові взаємини «влада – підкорення»), крім того, у причинах звільнення зі служби, які вказані як додаткові. Публічні службовці мають таке правове становище, при якому діє характерний порядок надання соціальних пільг. Вони вважаються своєрідним відшкодуванням за досить високі вимоги й відповідальність, яких службовці обов'язково мусять дотримуватися, виконуючи публічно-службові функції. Специфічною частиною, яку соціальними гарантіями передбачено публічним службовцям, виступають додаткові пільги матеріального характеру, йдеться про право на пільгові придбання чи зведення помешкання, встановлення поза чергою телефону, можливість користуватися службовим авто, медичне обслуговування службовця і членів його сім'ї тощо.

Сучасне трудове право як галузь права своєю чергою поєднує в собі публічно-правові та приватноправові площини, а отже, його не можна

повністю віднести ані до приватного права, ані до публічного. Публічно-правовий аспект трудового права полягає насамперед у наступному: держава на національному рівні затверджує мінімальні соціальні норми й гарантує їхнє додержання. Йдеться зокрема про нагляд і контроль держави за дотриманням трудового законодавства і юридичну відповідальність у випадку порушення відповідних правил. Приватноправовий характер трудового права полягає в договірній формі, що її отримують трудові правовідносини.

Що стосується трудового права, зауважимо, що «основою життєдіяльності будь-якої суспільної організації є трудова діяльність людини, що в цивілізованому суспільстві фактично повністю урегульована нормами права. Одним із видів трудової діяльності є проходження публічної служби. Відповідно зайняті на публічній службі працівники наділені певним колом прав для виконання своїх трудових функцій» [73]. Стати публічним службовцем може громадянин, який в органі державної влади чи іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), обіймає посаду державної служби, одержує зарплату з державного чи місцевого бюджетів й виконує обов'язки, затверджені для тієї чи іншої посади, які безпосередньо пов'язані з реалізацією задач та призначення цього державного органу, й дотримується порядку державної служби [158]. Вказані характеристики зумовлюють специфіку, що виявляється у втіленні права на працю: існує перелік додаткових вимог щодо призначення на державну службу, які стосуються стану здоров'я претендентів, їхніх ділових, особистих та моральних рис, віку, рівня освіти; є також визначений ряд обмежень і заборон, пов'язаних із несенням державної служби.

Прийнято всіма, що «суб'єкт права – категорія, що передбачає включення всіх осіб, котрим надана відповідна правосуб'єктність і які потенційно мають змогу входити в певні правовідносини. Ставши суб'єктом трудового права, людина спроможна й володіє можливістю застосовувати певні права та виконувати відповідні обов'язки. Після вступу в трудові правовідносини, така людина одержує статус конкретного суб'єкта, у якого чітко визначені права та

змога реалізувати їх фактично. Так, особа, яка є суб'єктом трудового права, лише потенційно володіє змогою використовувати свої права. Тільки з того моменту, як отримано статус суб'єкта відповідних трудових правовідносин, вона має змогу реально застосовувати надані їй права» [44]. Загалом суб'єктом права визнається той, хто бере участь в суспільно-правових відносинах, в зазначеного учасника є встановлений перелік юридичних прав і обов'язків. Як зазначає Гошовська, «це поняття містить такі критерії, що вважаються взаємопов'язаними:

- «соціальні, які передбачають участь особи у суспільних відносинах як відокремленого елемента, що здатний самостійно реалізовувати свою волю;
- юридичні, що передбачають наявність комплексу прав та обов'язків у певному колі суспільних відносин» [47].

Характерна ознака суб'єкта права – його правосуб'єктність. На підставі науково-теоретичного аналізу розвитку теорії права з'явилася можливість констатувати: останній період часу характерний тим, що було названо ряд концептуальних засад, на яких засновано підходи до усвідомлення правосуб'єктності, а також її ознак з погляду взаємозв'язку з такими категоріями, як «суб'єкт права», «права та обов'язки» [98]. Як правовою категорією правосуб'єктністю зокрема встановлюється громадянину можливість бути учасником правовідносин, інакше кажучи, стати суб'єктом права. Це поняття сполучає два елементи: правоздатність, що означає бути наділеним можливістю мати визначені індивідуальні права й обов'язки, і дієздатність, або здатність і можливість одержати права й обов'язки, через право їх реалізувати. Всі громадяни володіють правосуб'єктністю, яка включає правоздатність, інакше кажучи, здатність мати права, й дієздатністю, яка означає можливість втілювати їх особою.

Таким чином, суб'єкти трудового права – це особи, що є ймовірними учасниками трудових та інших відносин, тісно споріднених із трудовими, встановленими принципами трудового права, наділених діючими законами трудовою правосуб'єктністю, яка з періоду вступу в трудові правовідносини

перетворюється на реальні трудові права й обов'язки, гарантовані державою. З огляду на це, аби вирішити, чи публічні службовці вважаються суб'єктами трудового права, треба виявити наявність у них трудової правосуб'єктності як вірогідної можливості володіти трудовими правами й обов'язками, посередництвом особистої праці одержувати індивідуальні права й виконувати обов'язки і до того ж бути юридично відповідальними, адже коли особа (суб'єкт права) бере участь у певних правовідносинах, вона отримує відповідний правовий статус, що можна вважати сукупністю відповідно визначених, встановлених принципами трудового законодавства прав і обов'язків.

Правовий статус публічного службовця можна визначити за його головними правами й обов'язками. Таким чином можна виразно з'ясувати функціональний напрямок та склад правового статусу публічних службовців, а отже, уникнути дублювання чи протиріч певних завдань, що вони зобов'язані виконувати в рамках своєї фахової діяльності. З огляду на це можна підсумувати, що «обов'язки публічного службовця» – це сукупність характерних професійних завдань, які передбачає посада, котру він обіймає, що вимагає певного обсягу компетентностей, потрібних для того, щоб провадити ефективне керівництво певною галуззю державного управління, в рамках якої він виконує свою роботу. В той же час суть терміну «права публічного службовця» можливо розглядати через відповідні матеріально-економічні та соціальні блага, гарантовані посадовій особі, які дозволяють реалізувати її природні права під час виконання професійної діяльності. У даному контексті варто наголосити, що суб'єкту трудового права характерні наступні своєрідні ознаки:

- а) це фізичні чи юридичні особи, держава чи її органи;
- б) вони виступають потенційними учасниками трудових та інших правовідносин, тісно пов'язаних з ними;
- в) всі їхні правовідносини визначені правилами трудового права;
- г) громадяни, відповідно до діючих правових приписів, одержують

реальні індивідуальні права, а також обов'язки;

д) держава мусить належним чином гарантувати одержані трудові права та обов'язки;

е) реалізувати трудові права та обтяжувати себе обов'язками вони можуть тільки у випадку, коли вступають у трудові правовідносини.

Під час аналізу вітчизняного законодавства, варто звернути увагу, що в Україні державна служба виступає важливою інституцією, де громадяни можуть брати пряму участь в управлінні державними справами. Інакше кажучи, державна служба є системними та фаховими діями, які гарантують реалізацію державними органами своїх владних повноважень. В той же час треба зауважити, що посадовий статус визначає ступінь правосуб'єктності публічних службовців та їхній соціально-правовий стан. Загальновідомо, що посада – це початкова соціально-організаційна структурна частина державного органу чи установи, яка визначає певні фахові вимоги до професійної підготовки претендентів на вакансію. Поява, змінність і припинення відносин у сфері державної служби здійснюються відповідно до діючих правових норм, які характеризуються державно-владними та адміністративно-правовими властивостями.

Вступити на державну службу України мають право громадяни, що досягли 18-ліття, володіють належним рівнем знань державної мови, мають професійну освіту й відповідають вимогам, визначеним законодавством України для відповідної категорії публічних службовців. Наголосимо, що в разі прийняття (вступу) на державну службу заборонено встановлювати безпосередні чи опосередковані обмеження або переваги, які б визначалися майновим чи посадовим станом, залежали від статі, місця проживання, походження, національності, наявності чи відсутності громадянства України, переконань, мови, ставлення до релігійних питань, приналежності до громадських об'єднань.

Відносини, які з'явилися у зв'язку зі вступом, проходженням та припиненням державної служби згідно з частиною другою статті 5 Закону

України «Про державну службу», регулює цей Закон, окрім тих ситуацій, коли їхнє врегулювання передбачають спеціальні закони. Отже, потрібно враховувати норми спеціальних законів, якими визначається діяльність певних державних органів, як-от: «Про прокуратуру», «Про Державне бюро розслідувань», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших. Доцільно зауважити, що, відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про державну службу», коли відносини, не врегульовані цим Законом, публічні службовці підпадають під дію норм законів про працю.

Законодавство про працю міститься в Кодексі законів про працю України, Законі України «Про відпустки», «Про оплату праці», «Про охорону праці», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та інших. Зауважимо: якщо норми Закону України «Про державну службу» визначають порядок втілення конкретних правовідносин, то застосування додаткового, подвійного чи норм законодавства про працю за аналогією не прийнятне. Наприклад, види дисциплінарних стягнень застосовуються до публічних службовців відповідно до статті 66 Закону, тож стаття 147 Кодексу законів про працю України, яка стосується стягнень із працівників через порушення трудової дисципліни, застосована не може бути.

Важливий чинник перебування публічного службовця на державній службі – це його соціально-правовий захист. Варто зазначити, що інститут соціально-правового захисту публічного службовця виступає комплексним правовим механізмом, який поєднує норми конституційного, адміністративного, фінансового, трудового права.

Правовим підґрунтям розбудови та гарантій соціально-правового статусу публічного службовця варто назвати такі документи: Конституція України (статті 27, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 56); закони України: «Про державну службу» (ст. 33 «Оплата праці», ст. 34 «Заохочення за сумлінну працю», ст. 35 «Щорічні та додаткові відпустки державних службовців», ст. 36 «Соціально-побутове забезпечення державних службовців», ст. 37 «Пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям»), «Про відпустки», «Про

державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про оплату праці», «Про пенсійне забезпечення», «Про Кабінет Міністрів України»; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України: «Про впорядкування оплати праці апарату виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів», «Про умови оплати праці посадових осіб та працівників митної служби»; наказ Головдержслужби України «Про проведення щорічного профілактичного медичного огляду державних службовців»; наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про упорядкування оплати праці працівників Адміністрації та регіональних управлінь Державної прикордонної служби України» тощо.

Що стосується конкретних нормативно-правових актів, то основними правовими засадами створення і забезпечення прав публічного службовця, а також захисту їхніх прав є:

1. Конституція України. Загальнолюдські права й свободи, іншими словами, права й свободи, котрі гарантує Конституція України всім громадянам України (ст. 21-64), за винятком професійних обмежень, що пов'язані з проходженням державної служби (подані нижче):

– природні, чи особисті (право на життя, свободу та особисту недоторканність, повагу до гідності, вільне пересування, недоторканність житла, таємницю листування, свободу слова, свободу світогляду, на судовий захист своїх персональних прав та ін.);

– громадянські, чи політичні (право на організацію у профспілки, на участь в управлінні державою, на мирні збори й демонстрації, на звернення, на судовий захист своїх громадянських прав та ін.);

– соціально-економічні (право на власність та наслідки своєї інтелектуальної діяльності, на працю, можливість відпочивати, соціальний захист, житло, належний рівень життя, охорону здоров'я, чисте навколишнє середовище, освіту, на свободу творчості, судовий захист своїх соціально-економічних прав та ін.).

2. Закони України:

«Про державну службу» (Ст. 7 «Основні права державного службовця», ст. 33 «Оплата праці», ст. 34 «Заохочення за сумлінну працю», ст. 35 «Щорічні та додаткові відпустки державних службовців», ст. 36 «Соціально-побутове забезпечення державних службовців», ст. 37 «Пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям»). Відтак, посадові права – це права, надані для виконання службових обов'язків (ст. 11 Закону України «Про державну службу»):

- «право брати участь у розгляді питань та ухваленні рішень у межах своєї компетенції;
- право отримувати від державних органів, підприємств, установ необхідну інформацію в межах своєї компетенції; право на повагу до себе;
- право на чітке визначення службових повноважень; право на відповідну оплату праці; право на просування по службі;
- право ознайомлюватись із матеріалами, які стосуються проходження особою державної служби;
- право вимагати службового розслідування щодо себе;
- право на здорові, безпечні умови праці;
- право на соціальний і правовий захист своїх інтересів;
- право на захист своїх прав у державних органах, зокрема в судах» [158].

Крім того, до публічних службовців застосовуються такі основні нормативно-правові акти:

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Цей Закон «встановлює систему особливих заходів державного захисту суддів Конституційного Суду України, суддів та працівників апаратів судів, працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і

майно зазначених осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб. Відповідно до законодавства України, працівники суду і правоохоронних органів та їхні близькі родичі мають право:

а) застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і зброю з метою забезпечення виконання правомірних наказів і усних вимог, що добровільно не виконуються, для захисту особистої безпеки, безпеки близьких родичів, а також свого житла і майна;

б) вимагати й одержувати допомогу у виконанні покладених на них обов'язків, а в разі необхідності – для особистого захисту, а також свого житла і майна з боку відповідних правоохоронних та інших державних органів;

в) здійснювати спеціальні заходи забезпечення безпеки;

г) отримувати матеріальну компенсацію в разі загибелі працівника, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, знищення чи пошкодження його житла і майна у зв'язку з виконанням службових обов'язків» [157].

Економічні гарантії публічного службовця передусім залежать від оплати його праці (грошового утримання, винагороди). Заробітна плата публічних службовців має гарантувати належні матеріальні умови, аби бути незалежними у виконанні службових обов'язків, повинна стати сприятливим аргументом під час комплектування апарату державних органів і органів місцевого самоврядування кадрами, які володіють достатніми компетенціями та досвідом, бути стимулом їхньої добросовісної та ініціативної роботи. Порядок оплати праці службовців, розміри їхніх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги здебільшого визначає Кабінет Міністрів України.

Правовими засадами оплати праці публічних службовців є, зокрема, ст. 43 Конституції України, ст. 33 «Оплата праці» Закону «Про державну службу», Закон «Про оплату праці», постанови Кабінету Міністрів України: «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», «Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за

сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків» та ін.

За чинним законодавством до заробітної плати публічних службовців входять посадові оклади, встановлені у відповідності до складності виконуваних службових обов'язків та ступеня відповідальності; премії, виплата яких залежить від їхнього особистого внеску у спільні результати роботи у рамках фонду преміювання, що створений в обсязі тримісячного фонду оплати праці та його економії; доплати за ранги, що здійснюються після присвоєння публічному службовцю відповідного рангу; надбавки за вислугу років на державній службі; інші надбавки, встановлені за значні досягнення у праці та виконання особливо важливої роботи, доплати за виконану роботу тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки й доплати, а також матеріальна допомога, спрямована на вирішення соціально-побутових питань у межах до 50% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг.

Закон України «Про оплату праці». Цей Закон «визначає економічні, правові та організаційні засади оплати праці працівників, які перебувають у трудових відносинах, на підставі трудового договору з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та господарювання (далі – підприємства), а також з окремими громадянами, та сфери державного і договірної регулювання оплати праці і спрямований на забезпечення відтворювальної і стимулюючої функцій заробітної плати» [166]. Відтак у працівника є право на оплату своєї праці згідно з актами законодавства та колективним договором на підставі укладеного трудового договору.

Розмір зарплати може бути меншим, ніж визначено у трудовому договорі, та за мінімальний розмір зарплати у тому випадку, якщо не виконано норми виробітку, вироблено продукцію з браком та через інші визначені чинними законами причини, що сталися з вини працівника. Ставиться під заборону будь-яке зменшення розмірів оплати праці через походження, соціальний та майновий стан, мову, стать, расову й національну приналежність, політичні переконання, релігійні погляди, членство у

професійній спілці або іншому об'єднанні громадян, характер занять, місце проживання. Суб'єктам організації оплати праці не надано право в односторонньому порядку ухвалювати рішення щодо питань оплати праці, які погіршують умови, визначені законами, угодами та колективними договорами.

Окремо варто звернути увагу на забезпечення права на соціальний захист публічного службовця. Система соціального захисту публічних службовців однакова для всіх громадян, котрі отримати цей статус, незважаючи на організаційно-правовий рівень органу, в якому реалізуються їхні повноваження, та, крім того, обсяг і особливості компетенції у певному стані. Вада подібної системи – це брак єдиного на рівні законодавства регламентованого переліку посад, котрий би дозволив визнати певних громадян публічними службовцями. «Професійний соціальний захист – це державне забезпечення, метою якого є створення належних умов для додаткових і посиленних гарантій для працівників, які пов'язані зі здійсненням трудової діяльності, та, крім того, людей, які більше не провадять таку діяльність, зважаючи на природні, а також професійні ризики. Термін «професійний соціальний захист» більш вдало відображає суть видів допомоги публічним службовцям, протиставляючи «спеціальним», який усталено використовують науковці, які вивчають відповідні питання». [158].

Головні завдання соціального захисту публічних службовців зводяться до: відшкодування визначених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткову матеріальну допомогу; заохочення таких громадян до здійснення значущих для держави трудових обов'язків; відшкодування втрачених засобів до існування за умов, визначених законами; гарантування незмінності персоналу в організаціях та установах державної служби.

До об'єктивних фактів, які встановлюють підвищений рівень соціального захисту публічних службовців, належать: суть їхньої діяльності, що відзначається значущістю завдань, котрі вони розв'язують відносно управління державою, та, крім того, підвищеним емоційним стресом; характерні ознаки правового статусу цієї категорії громадян, які

відображаються в обмеженнях, визначених законом на державну службу для того, щоб запобігти конфлікту між приватними інтересами публічних службовців і суспільними інтересами.

Правовий статус публічних службовців у сфері соціального захисту громадян виходить із їхнього загального й своєрідного правового та адміністративно-правового статусу. Базуючись на аналізі прав і обов'язків посад на державній службі, можливо говорити про те, що не всі публічні службовці мають змогу виконувати державні повноваження.

Держава, котра пропонує соціальний захист публічним службовцям, рекомендує його у відповідних галузях, що, ми вважаємо, доречно визначити з норм діючих законів про державну службу.

В чинному Законі України «Про державну службу» законодавець тільки зауважив, що розмір, випадки й механізми гарантування такого соціального захисту затверджує Кабінет Міністрів України.

До форм соціально-побутової спрямованості соціального захисту публічних службовців належать:

- «забезпечення безвідсотковими позиками на спорудження житла чи придбання квартир або індивідуальних будинків;

- забезпечення матеріальною підтримкою працівників для вирішення соціально-побутових проблем – вид грошової допомоги під час вирішення різних приватних проблем, яка виділяється один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі власної заяви. Підбиваючи підсумки, ми можемо узагальнити дослідження соціально-побутового напрямку соціального захисту публічних службовців й виділити такі його особливості:

- 1) соціально-побутова орієнтація реалізується у вигляді безвідсоткової позики на житло чи придбання квартир, індивідуальних будинків та матеріальної допомоги;

- 1) «надання службового житла», задеклароване Законом України «Про державну службу», наразі не виконується;

2) виплата матеріального забезпечення обмежується обліком заробітної плати і не проводиться частіше одного разу на рік» [216].

Оздоровчо-рекреаційний напрямок соціального захисту публічних службовців має зв'язок із наданням відпусток зазначеній групі осіб. Закон України «Про відпустки». Цей Закон «встановлює державні гарантії права на відпустки працівників, визначає умови, тривалість і порядок надання їх працівникам для відновлення працездатності, зміцнення здоров'я, а також для виховання дітей, задоволення власних життєво важливих потреб та інтересів, всебічного розвитку особи. Відповідно право на відпустки мають громадяни України, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також працюють за трудовим договором у фізичної особи (далі – підприємство)» [153]. Право на відпустки забезпечується:

– «гарантованим наданням відпустки визначеної тривалості із збереженням на її період місця роботи (посади), заробітної плати (допомоги) у випадках, передбачених цим Законом;

– заборонаю заміни відпустки грошовою компенсацією» [153].

Працівник отримує право на щорічні основну й додаткові відпустки повної тривалості в перший рік роботи після того, як завершиться шість місяців безперервної праці на цьому підприємстві. Матеріальною допомогою в разі оплачуваної щорічної основної відпустки є свого роду оздоровчо-рекреаційний напрям соціального захисту публічних службовців, що виникає з рівня середньомісячної заробітної плати, враховуючи посадовий оклад публічного службовця, надбавки, премії, доплати й компенсації. Кожний публічний службовець має змогу використовувати зазначену форму соціального захисту раз на рік, тому що в нього є право на основну щорічну оплачувану відпустку, яка триває 30 календарних днів. Її характерна ознака – розрахунок суми, виплату котрої треба здійснити публічному службовцю. Законодавець застосовує термін «середньомісячна заробітна плата», який спричиняє певні питання, тому що зарплата публічного службовця містить

низку складових та структурована по-іншому, порівнюючи з заробітною платою решти груп працівників. Як нам вдалося з'ясувати в ході дослідження, в кожного публічного службовця є право на справедливі грошові виплати у випадку надання щорічної основної оплачуваної відпустки.

До характерних ознак соціального захисту публічних службовців оздоровчого спрямування відносяться:

1) втілена тільки в одній формі матеріальна допомога – в наданні основних щорічних оплачуваних відпусток;

2) розрахунок обсягу забезпечення, беручи до уваги середньомісячну заробітну плату.

Останній визначений напрям соціального захисту публічних службовців – це сфера пенсійного забезпечення. Закон України «Про пенсійне забезпечення». Він, «відповідно до Конституції України, гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій. Закон спрямований на те, щоб повніше враховувалася суспільно корисна праця як джерело зростання добробуту народу і кожної людини, встановлює єдність умов і норм пенсійного забезпечення робітників, членів колгоспів та інших категорій трудящих. Закон гарантує соціальну захищеність пенсіонерів шляхом встановлення пенсій на рівні, орієнтованому на прожитковий мінімум, а також регулярного перегляду їхніх розмірів у зв'язку зі збільшенням розміру мінімального споживчого бюджету і підвищенням ефективності економіки республіки» [169]. В громадян України є право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника, а також в інших ситуаціях, визначених зазначеним Законом. Право на трудову пенсію є в громадян, які зайняті суспільно корисною працею, відповідно до дотримання умов, що визначені згаданим Законом:

а) «особи, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях, кооперативах (у тому числі за угодами цивільно-правового характеру) незалежно від використовуваних форм власності та господарювання або є

членами колгоспів та інших кооперативів, гіг-спеціалісти, які залучені резидентами Дія Сіті за гіг-контрактами відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», – за умови сплати підприємствами та організаціями страхових внесків до Пенсійного фонду України;

б) особи, які займаються підприємницькою діяльністю, заснованою на особистій власності фізичної особи та виключно її праці, – за умови сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України;

в) члени творчих спілок, а також інші творчі працівники, які не є членами таких спілок, – за умови сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України;

г) інші громадяни, що мають право на державне соціальне страхування;

д) працівники воєнізованих формувань, на яких не поширюється державне соціальне страхування, представники начальницького й рядового складу фельд'єгерської служби;

е) учні, студенти, курсанти, клінічні ординатори, аспіранти, докторанти, вихованці, слухачі, стажисти;

є) громадяни, котрі стали інвалідами через виконання державних або громадських обов'язків чи після виконання дій із рятування життя людей, охорони державної, колективної та приватної власності, а також з охорони правопорядку;

ж) особи, що доглядають за інвалідом I групи або дитиною-інвалідом віком до 16 років чи за пенсіонером, якому, відповідно до висновку медичного закладу, потрібен постійний сторонній догляд;

з) члени сімей громадян, названих у цій статті, та пенсіонерів із їхнього числа – у випадку втрати годувальника» [169].

Громадянам, в яких є одночасно право на різні державні пенсії, призначають одну пенсію відповідно до їхнього вибору, за винятком пенсій інвалідам внаслідок поранення, контузії або каліцтва, які отримали їх під час захисту Батьківщини чи під час здійснення інших обов'язків військової

служби, чи в результаті захворювання, що має зв'язок із перебуванням на фронті або з виконанням інтернаціонального обов'язку.

Таким чином, під соціальним захистом публічних службовців розуміють дії держави з приводу визначення й виконання гарантій соціально-економічних і соціально-культурних прав публічних службовців для того, щоб досягти відповідного рівня соціального захисту кожного службовця, а також, згідно з визначеними законом випадками, членів його сім'ї, котрий теж орієнтовано на створення відповідних умов для процесу створення й зростання професійних якостей, а також забезпечення матеріальних та моральних потреб відповідно до того соціально-правового статусу, який службовці займають у соціумі.

Що стосується ситуації з пенсійним забезпеченням публічних службовців, то нова редакція Закону «Про державну службу» (2015) визначає, що службовець отримує пенсію на загальних засадах, хоча відповідно до редакції Закону, яка була чинною у 1993-2015 роках службовці мали право на спеціальну пенсію. Крім того, зі службовців «знімали» більші внески до Пенсійного фонду. Зважаючи на це, можемо зробити висновок, що їх права порушено.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Цей Закон, «відповідно до Конституції України, визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

- забезпечує проведення державної правової політики;
- здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їхніми посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;
- вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби зі

злочинністю, запобігання і протидії корупції;

- здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їхніми керівниками;

- створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню;

- здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги;

- забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів;

- організовує фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;

- забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції» [163].

Коли порушуються гарантовані Законом України «Про державну службу» права чи виникли перешкоди в отриманні цих прав, публічний службовець у місячний термін із дня, коли він дізнався чи мав дізнатися про подібне порушення, згідно зі статтею 11 Закону України «Про державну службу», має право подати керівникові державної служби скаргу, де потрібно вказати факти порушення його прав чи перешкод у їхньому отриманні. Скаргу необхідно подати в довільній письмовій формі особисто керівникові державної служби відповідного органу. Це не вимагає жодного інформування, погодження чи візи безпосереднього керівника публічного службовця. Під час подання такої скарги, публічний службовець може наполягати, аби керівник державної служби створив комісію, що перевірить факти, викладені в ній. У термін не пізніше 20 календарних днів із дня отримання скарги керівник державної служби повинен надати публічному службовцеві обґрунтовану письмову відповідь (рішення). Якщо в установленій частиною третьою статті

11 Закону України «Про державну службу» термін обґрунтована відповідь керівника державної служби на скаргу не надійде або службовець буде не згоден з нею, він має право звернутися до суду з відповідною скаргою.

Також у суді публічним службовцем, згідно з положеннями статті 78 Закону України «Про державну службу», може бути оскаржене рішення про накладення дисциплінарного стягнення. Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання публічним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Закон України від 19 вересня 2019 року № 117-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» вніс зміни до Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу». Згідно з ними, зокрема, центральний орган виконавчої влади, який здійснює формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, позбувся права розглядати відповідні скарги публічних службовців та спрямовувати вимоги державним органам та їхнім посадовцям щодо скасування рішень з питань державної служби, а це суперечать законодавству в тій його частині, де йдеться про право громадян на державну службу. Отже, оскаржити певні рішення керівника державної служби можна тільки в суді.

Через це вважаємо доцільним зауважити, що, відповідно до статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї.

Якщо публічний службовець прагне оскаржити рішення або діяльність особи, наділеної владними повноваженнями, він може звернутися з адміністративним позовом, що має відповідати вимогам статей 160, 161 згаданого Кодексу, до окружного адміністративного суду, який обере сам: або за місцем проживання (перебування, знаходження) особи-позивача, зареєстрованим у встановленому законом порядку, або до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача.

Як ідеться в частині п'ятій статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України, аби звернутися до адміністративного суду з питань стосовно прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї, встановлений місячний термін. Чинним законодавством публічному службовцеві гарантовано певні соціально-економічні умови. Вони мають сприяти належному виконанню ним визначених посадових обов'язків. Це: відповідні матеріально-технічні умови роботи; фінансове утримання та інші передбачені законодавством виплати; оплачувана щорічна відпустка; медичне обслуговування службовця та членів його родини, зокрема й після виходу на пенсію; перепідготовка та підвищення кваліфікації, під час яких зберігається грошове утримання на термін навчання; обов'язкове отримання згоди публічного службовця щодо його переведення на іншу посаду, не враховуючи випадків, які передбачені діючим законодавством; пенсійне забезпечення публічного службовця за вислугу років та пенсійне забезпечення членів його родини в разі смерті службовця, що пов'язана з виконанням ним посадових обов'язків; обов'язкове соціальне страхування на той випадок, коли збитки майну публічного службовця були нанесені через виконання ним посадових обов'язків; неодмінне державне страхування на випадок хвороби чи втрати працездатності під час виконання обов'язків державної служби; захищеність, яка передбачена законодавством, і публічного службовця, і членів його родини від насильства, загроз, будь-яких інших неправомірних вчинків у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків.

Нещодавно Верховна Рада прийняла Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування», який визначає «принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної служби в органах місцевого самоврядування, що функціонує в інтересах (спільних інтересах) територіальних громад, а також умови та порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування» [173]. У ст. 13 «Захист права на службу в органах місцевого

самоврядування» зазначається, що «у разі порушення наданих цим та іншими законами України прав або виникнення перешкод у їх реалізації службовець місцевого самоврядування, який займає посаду категорій I, II, III, протягом 30 календарних днів з дня, коли він дізнався або мав дізнатися про це, може подати керівнику служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкоджання в їх реалізації. Керівник служби на вимогу службовця місцевого самоврядування для перевірки викладених у скарзі фактів вимагає письмові пояснення від особи (осіб), чії дії або бездіяльність порушили права службовця місцевого самоврядування або перешкоджали в їх реалізації, та утворює комісію у складі не менше трьох осіб. До складу комісії включаються представники юридичної служби та служби персоналу, а також представники відповідного службовця місцевого самоврядування, визначені ним із числа службовців місцевого самоврядування, а в разі наявності виборного органу первинної профспілкової організації – делеговані рішенням такого органу представники з числа службовців місцевого самоврядування» [173]. Керівник служби повинен надати обґрунтовану письмову відповідь службовцю місцевого самоврядування протягом 20 календарних днів з дня отримання скарги. Ця письмова відповідь керівника служби має бути підкріплена висновками комісії. Службовці місцевого самоврядування також мають право подати скаргу до суду на рішення, дії або бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які перешкоджають їхнім правам.

Варто також зауважити, що організаційне забезпечення діяльності інституту публічної служби безпосередньо здійснюється Національним агентством України з питань державної служби (НАДС). Місія НАДС – «розвиток професійної, ефективної, стабільної, об'єктивної в політичному аспекті державної служби, що відповідає принципам необхідного врядування та стандартам, і, крім того, найуспішнішим практикам держав-членів Євросоюзу. Діяльність Національного агентства України з питань державної служби базується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, законності, відкритості та прозорості,

відповідальності. До головних завдань відносяться:

- розробка та реалізація державної політики в сфері державної служби;
- функціональне управління державною службою в державних органах;
- методичне та консультативне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування» [122].

Головні завдання виконання контрольних заходів такі:

- «проаналізувати стан дотримання об'єктом контрольних заходів вимог Закону, які стосуються втілення громадянами права на державну службу;
- виявити невідповідності та/або порушення Закону під час виконання об'єктом контрольних заходів порядку дій, що пов'язаний з реалізацією особами права на державну службу;
- підготувати пропозиції (рекомендації) стосовно вдосконалення роботи об'єкта контрольних заходів, спрямованої на створення умов реалізації громадянами права на державну службу згідно із Законом, усунення зафіксованих невідповідностей та/або порушень Закону та запобігання виникненню порушень Закону в майбутньому» [122].

Варто звернути увагу на два відділи у структурі Агентства, до компетенції яких віднесено питання забезпечення прав публічних службовців. Першим є Управління персоналом на державній службі. Від того, наскільки результативно вводяться і функціонують різні технології управління кадрами, також залежить і продуктивність та ефективність працівників державних органів.

Відтак «створення відповідних умов для розробки державної політики, здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики в сфері управління персоналом на державній службі, розробка рекомендацій щодо її продовження або корегування; забезпечення нормативно-правового регулювання в сфері управління персоналом на державній службі – всі названі завдання належать до компетенції Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі, а також в

органах місцевого самоврядування» [122].

Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі, а також в органах місцевого самоврядування вважається самостійним структурним підрозділом апарату Національного агентства України з питань державної служби, який сформований для того, щоб здійснювати завдання, які пов'язані з аналізом і гарантуванням напрацювання державної політики в секторі державної служби.

Другим відділом є Управління контролю за реалізацією права на державну службу, основними завданням якого є:

1. «Здійснення контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу.

2. Забезпечення направлення до відповідних державних органів запитів про перевірку відомостей щодо кандидатів на зайняття посад (крім посад судді), призначення (обрання) на які здійснюється Президентом України, Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України, та узагальнення отриманої інформації відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»» [122]. До основних його функцій варто віднести наступні:

1. «В установленому порядку забезпечує здійснення заходів контролю щодо реалізації громадянами права на державну службу.

2. Виявляє невідповідності та/або порушення Закону при здійсненні державним органами процедур, пов'язаних з реалізацією громадянами права на державну службу.

3. Готує пропозиції (рекомендації) щодо вдосконалення діяльності державних органів, пов'язаної із забезпеченням умов реалізації громадянами права на державну службу відповідно до Закону, усунення виявлених невідповідностей та/або порушень Закону, а також їх запобігання в подальшому.

4. В установленому порядку забезпечує направлення до державних органів запитів про перевірку відомостей щодо кандидатів на зайняття посад

(крім посад судді), призначення (обрання) на які здійснюється Президентом України, Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України, та узагальнює отриману інформацію відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [122].

Підсумовуючи все вищевикладене, можна сказати, що права публічного службовця доцільно розглядати як сукупність встановлених матеріально-економічних та соціальних благ, гарантованих посадовцеві, що сприяють реалізації його природних прав під час професійної діяльності. Акцентовано на трьох рівнях (аспектах) прав публічних службовців: приватному праві, трудовому праві та публічному праві. Зокрема приватне право гарантує свободу й автономність особистості, її незалежність і самостійність як приватної особи. Відносини, що виникають в ході праці в публічних службовців, – це частина спільної системи трудового права. В той же час публічні службовці здійснюють свої трудові обов'язки особисто, а отже, підкоряються встановленим і на локальному, й на державному рівнях правилам службової дисципліни. Трудові відносини, що виникають під час використання праці публічних службовців, мають ознаки особливих службового призначення та ступеня відповідальності за рішення державного значення, що були ухвалені. Отже, на публічних службовців поширюється дія загальних нормативних актів, які регулюють їхній захист. Цей базовий рівень складають основні законодавчі документи держави: Конституція України, Кодекс законів про працю України, Закони України «Про відпустки», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про оплату праці», «Про пенсійне забезпечення», «Про Кабінет Міністрів України»; укази Президента України, а також низка інших загальних законів та підзаконних нормативно-правові документів. З'ясовано, що організаційним забезпеченням функціонування інституту публічної служби прямо займається Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). У структурі Агентства діють два відділи, робота яких спрямована на реалізацію прав публічних службовців. Це Управління персоналом на державній службі та Управління

контролю за реалізацією права на державну службу.

2.2. Сучасні детермінанти розвитку публічної служби

Розвиток України як суверенної, незалежної, демократичної й соціальної держави, визначений нею напрям на європейську інтеграцію спричиняють потребу значно покращити ефективність системи державного управління та її підсистеми – державної служби. Демократичні трансформації, які здійснюються в державі, вимагають нових підходів до державної служби, її проходження.

Наразі в Україні потрібна професійна, політично нейтральна, відповідальна й дієва державна служба. Якраз через це вивчення проблематики й нинішнього стану проходження державної служби в Україні за умов адміністративної реформи – дуже актуальне. Головний нюанс проходження державної служби – кар'єрний ріст, що відбувається через зайняття більш високої посади на основі конкурсу, окрім ситуацій, коли інше визначено законами України та Кабінетом Міністрів України, або через надання публічному службовцю вищого рангу. Публічний службовець «має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на просування по службі мають публічні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень» [158, ст. 27].

Слід звернути увагу на те, що «службовець має право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; брати участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії» [158, ст. 11]. Проте не існує правових підстав інтерпретувати зазначене право як суб'єктивне право публічного службовця, інакше кажучи, в нього немає права вимагати просування по службі, бо призначення на посаду належить до повноважень державного органу чи посадової особи.

Головний принцип розв'язання питання із просування по службі – це державне зацікавлення оптимальним заміщенням посад публічних службовців, що мусить відігравати головну роль перед особистим інтересом публічного службовця, який бажає просуватися по службі. Водночас державному органу делегується обов'язок, зважаючи на професійні якості службовця, не ставати на заваді його просуванню по державній службі в рамках публічно-службових та фінансових змож органу державної влади.

Порядок прийняття на державну службу різниться із загальним порядком прийняття на роботу, визначеним чинним трудовим законодавством України. До головних ознак належать наступні:

- відбір і прийняття на державну службу згідно з особливими процесами;
- складання публічним службовцем присяги;
- надання публічному службовцю належного рангу.

Призначення на посаду публічного службовця визначає добровільну та взаємну згоду сторін (громадянина й державного органу в особі керівника або уповноваженої особи). Воно вважається взаємоузгоджуваним адміністративним актом. Згода людини, яка призначається, – передумова дійсності адміністративного акта про призначення.

Вступ особи на державну службу добровільний. Відповідна форма згоди в законодавстві не визначається. Абсолютно досить того, щоб адміністративний акт про призначення підписав призначуваний громадянин без будь-яких застережень та тим паче заперечень. Згода необхідна в усіх випадках призначення. В Законі України «Про державну службу» не зафіксовано ніяких винятків із зазначеного правила. Навіть у випадку припинення діяльності органу або скорочення його штату публічного службовця відповідно до його згоди переводять на іншу посаду в тому самому органі чи в іншому органі, беручи до уваги його професію, кваліфікацію, а також посаду, яку він займав до цього. Згода з адміністративним актом про призначення має бути висловлена громадянином, який призначається, та без

будь-яких умов. Названа вимога спричинена потребою гарантувати юридичне розуміння та недвозначність публічно-службових відносин, які утворюються.

До головних критеріїв систематизації посад публічних службовців належать організаційно-правовий рівень органу, котрий здійснює прийом їх на роботу, обсяг та особливості компетенції на певній посаді, значення й місце посади в системі державного органу. На рис. 2.1 розглянемо динаміку кількісного складу працівників державних органів у 2019-2023 рр.

Як бачимо, кількість посад за штатним розписом зменшувалася з 253553 ос. у 2019 році до 204869 ос. у 2021 році, при цьому у першому кварталі 2023 року в період воєнного стану кількість посад за штатним розписом дещо зросла – до 207846 ос. Аналогічну тенденцію має показник фактичної чисельності працюючих публічних службовців, який знизився з 193008 ос. у 2019 році до 171469 ос. у 2021 р., тоді як у 2022 році його значення зросло до 174422 ос., а у першому кварталі 2023 року знову зменшилося до 166253 ос.

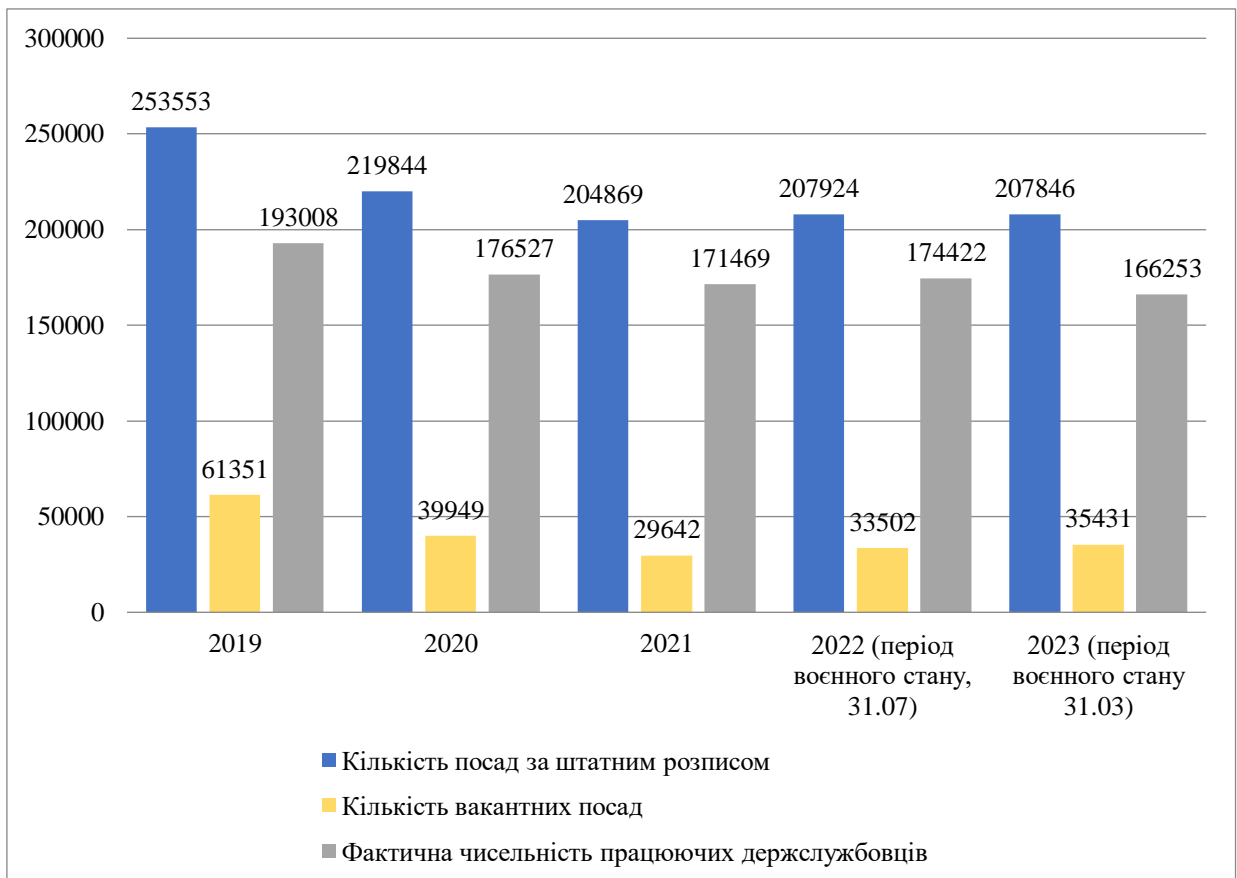


Рис. 2.1. Динаміка кількісного складу працівників державних органів у 2019-2023 рр.

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

У табл. 2.1 наведено число публічних службовців, які виїхали за кордон під час воєнних дій. За підсумками, число тих публічних службовців, котрі під час воєнних дій, починаючи з 24.02.2022 р., залишили країну, за винятком службовців, що були у відрядженнях, відпустках, на лікуванні, й перебували за кордоном за станом на 31.03.2023 р., складає 3410 осіб. Серед них категорії «Б» – 607 ос. та категорії «В» – 2803 ос.

Варто зауважити, що найбільша кількість службовців, які під час воєнних дій виїхали за кордон, спостерігається серед працівників Центральних органів виконавчої влади, а саме: 1477 ос., обласних та Київської міської державної адміністрації – 403 ос., районних державних адміністрацій – 369 ос.

Таблиця 2.1

Кількість публічних службовців, які під час воєнних дій виїхали за кордон, починаючи з 24.02.2022, крім тих, які перебували у відрядженнях, відпустках, на лікуванні, та перебувають там (станом на 31.03.2023)

НАЗВА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ	Кількість публічних службовців, які під час воєнних дій виїхали за кордон починаючи з 24.02.2023	категорії «А»	категорії «Б»	категорії «В»
Державні органи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, ВРУ та КМУ	3	0	1	2
Міністерства (апарат)	29	0	3	26
Міністерства (територіальні органи)	260	0	43	217
Центральні органи виконавчої влади (апарат)	103	0	24	79
Центральні органи виконавчої влади (територіальні органи)	1477	0	267	1210
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (апарат)	13	0	0	13
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (територіальні органи)	44	0	9	35
Колегіальні органи (апарат)	36	0	12	24
Колегіальні органи	3	0	2	1

(територіальні органи)				
Допоміжні органи, що забезпечують здійснення Президентом України повноважень із нагородження Державними преміями/нагородами	0	0	0	0
Органи судової влади та прокуратури (апарат)	6	0	1	5
Органи судової влади та прокуратури (територіальні органи)	24	0	1	23
Інші державні органи (апарат)	2	0	0	2
Інші державні органи (територіальні органи)	287	0	25	262
Обласні, Київська міська державна адміністрація	403	0	104	299
Районні державні адміністрації	369	0	70	299
Суди спеціального підпорядкування (апеляційні, окружні, адміністративні, господарські)	154	0	25	129
Суди міські, районні та міськрайонні	197	0	20	177
РАЗОМ	3 410	0	607	2 803

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

Варто зауважити, що ухвалено рішення Кабінетом Міністрів України про обмеження можливості перетину державного кордону чиновниками під час воєнного стану. Це обмеження стосується всіх працівників державних органів центральної та місцевої влади, правоохоронних органів, народних депутатів, прокурорів та інших посадових осіб. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 2023 року № 69 «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України», обмежується право на виїзд за кордон:

- «членам Кабінету Міністрів України, першим заступникам та заступникам міністрів;
- керівникам центральних органів виконавчої влади, їх першим заступникам та заступникам;
- державному секретарю Кабінету Міністрів України, його першому заступнику та заступникам;

- керівнику Апарату Верховної Ради України, його першому заступнику та заступникам;
- державним секретарям міністерств;
- керівнику Офісу Президента України та його заступникам;
- керівникам інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, та їхнім заступникам;
- голові Служби безпеки, його першому заступнику та заступникам;
- голові та членам Національної ради з питань телебачення і радіомовлення;
- голові та членам Рахункової палати;
- голові та членам Центральної виборчої комісії;
- головам та членам інших державних колегіальних органів;
- секретарю Ради національної безпеки і оборони України, його першому заступнику та заступникам;
- народним депутатам України;
- Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та його представникам;
- голові Національного банку України, його першому заступнику та заступникам;
- постійному представнику Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступникам;
- головам місцевих держадміністрацій, їх першим заступникам та заступникам;
- суддям Конституційного Суду України, суддям, прокурорам;
- керівникам інших державних органів та їхнім заступникам;
- депутатам місцевих рад, а також керівникам структурних підрозділів державних органів та органів місцевого самоврядування і працівникам, які заброньовані на період мобілізації та на воєнний час за органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування;
- керівникам державних унітарних підприємств та їхнім заступникам;

– головам та членам виконавчих органів господарських товариств, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належать державі;

– головам та членам виконавчих органів господарських товариств, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків, у тому числі дочірніх підприємств» [156].

Під час воєнного стану посадові особи з даного списку можуть перетнути державний кордон лише в разі службових відряджень. Якщо посадова особа була визнана непридатною до військової служби згідно з висновками військово-лікарської комісії, виїзд за кордон дозволено лише для службових відряджень та за наявності виняткових підстав. Однак визнання публічних службовців за висновком комісії непридатними до військової служби через стан їхнього здоров'я не дає їм права на перетин державного кордону. Виїздити за межі України у виняткових випадках мають дозвіл такі посадові особи:

– «жінок (у тому числі тих, які є усиновлювачами, опікунами, піклувальниками, одними з прийомних батьків або одними з батьків-вихователів) та/або чоловіків – одиноких батьків, одиноких усиновлювачів або опікунів, піклувальників, прийомних батьків чи батьків-вихователів (за умови, що вони не перебувають у шлюбі та самостійно виховують та утримують дитину без участі матері), які мають або виховують дитину/дітей віком до 18 років, під час їх виїзду за межі України з метою відвідування таких дітей або для їхнього супроводу для виїзду за межі України. Дозвіл на виїзд таких осіб здійснюють уповноважені особи Держприкордонслужби за наявності відповідних підтвердних документів.

– для лікування за кордоном на підставі документів, які дають право на виїзд/в'їзд в Україну. Окрім цього, необхідний лист міністра охорони здоров'я про погоджений з іноземною стороною перелік осіб, яких заклади охорони здоров'я іноземних держав можуть прийняти на лікування за кордоном. Виїзд

таких осіб дозволено у супроводі одного з членів сім'ї першого ступеня споріднення;

– у разі смерті за кордоном одного з членів сім'ї першого або другого ступеня споріднення» [156].

Враховуючи, що публічні службовці та службовці органів місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватись присяги, яку прийняли, вони не можуть просто так порушувати її та залишати своє робоче місце. Що стосується вищих посадовців, вони, як і звичайні громадяни, мають право на відпочинок чи інші особисті потреби, але для них встановлені певні обмеження. Якщо людина має заплановану відпустку, вона може провести її в Україні. Але якщо потреба у виїзді за кордон виникає у зв'язку з гуманітарними причинами, наприклад, через збройну агресію Російської Федерації, коли багато українців опинилися за кордоном, то можливий виїзд за межі країни.

Табл. 2.2 містить відомості про публічних службовців, які перебувають на захопленій агресором під час збройного вторгнення території України або в районах ведення воєнних (бойових) дій чи блокованих районів.

Таблиця 2.2

Інформація про публічних службовців, які перебувають (станом на 1.07.2022) на території України, що захоплена агресором під час збройної агресії проти України, або в межах районів воєнних (бойових) дій або блокованих районів

НАЗВА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ	Кількість публічних службовців, які перебувають на території України, що захоплена агресором	Кількість публічних службовців, які перебувають на території України, що захоплена агресором ТА ПРАЦЮЮТЬ У ШТАТНОМУ РЕЖИМІ	Кількість публічних службовців, які перебувають на території України, що захоплена агресором ТА ПРАЦЮЮТЬ ДИСТАНЦІЙНО	Кількість публічних службовців, які перебувають на тимчасово окупованих територіях та знаходяться НА ПРОСТОЇ
Міністерства (апарат)	4	0	3	1

Міністерства (територіальні органи)	950	92	137	652
Центральні органи виконавчої влади (апарат)	35	0	2	9
Центральні органи виконавчої влади (територіальні органи)	3015	157	116	2622
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (апарат)	1	0	0	1
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (територіальні органи)	35	0	12	22
Колегіальні органи (апарат)	13	0	13	0
Колегіальні органи (територіальні органи)	3	0	0	3
Органи судової влади та прокуратури (апарат)	0	0	0	0
Органи судової влади та прокуратури (територіальні органи)	80	23	4	11
Інші державні органи (апарат)	3	0	3	0
Інші державні органи (територіальні органи)	1279	32	22	1098
Обласні, Київська міська державна адміністрація	740	502	134	79
Районні державні адміністрації	1200	547	192	365
Суди спеціального підпорядкування (апеляційні, окружні, адміністративні, господарські)	46	0	4	36
Суди міські, районні та міськрайонні	47	12	9	21
РАЗОМ	7451	1365	651	4920

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

Як видно з таблиць, число публічних службовців, що перебувають на захопленій агресором під час збройного вторгнення території України або в районах ведення воєнних (бойових) дій чи блокованих районах, складає 7451 осіб. Серед них число тих службовців, котрі, перебуваючи на захопленій агресором території України, працюють у штатному режимі, – 1365 ос., цифра

публічних службовців, що мешкають на захопленій агресором території України і працюють дистанційно, становить 651 ос., а 4920 осіб-публічних службовців, нині проживаючи на тимчасово окупованих територіях, перебувають на простої.

Табл. 2.3 містить дані про число публічних службовців, які в період воєнного стану були звільнені. За даними таблиці можна зробити висновок, що кількість публічних службовців, звільнених у період воєнного стану (з 24.02. по 31.03.2023) становить 10492 ос., серед яких найбільша кількість звільнених спостерігається в центральних органах виконавчої влади – 3287 ос., міністерствах – 999 ос. та районних державних адміністраціях – 1146 ос.

Таблиця 2.3

Кількість публічних службовців, звільнених у період воєнного стану
(з 24.02. по 31.03.2023)

НАЗВА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ	Кількість звільнених публічних службовців з початку 2023 року	з них		
		категорії «А»	категорії «Б»	категорії «В»
Державні органи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, ВРУ та КМУ	66	0	18	48
Міністерства (апарат)	626	3	203	420
Міністерства (територіальні органи)	999	0	105	894
Центральні органи виконавчої влади (апарат)	661	16	206	439
Центральні органи виконавчої влади (територіальні органи)	3287	0	711	2576
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (апарат)	135	1	50	84
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (територіальні органи)	76	0	25	51
Колегіальні органи (апарат)	30	1	10	19
Колегіальні органи (територіальні органи)	5	0	1	4
Допоміжні органи, що забезпечують здійснення Президентом України повноважень із нагородження	0	0	0	0

Державними преміями/нагородами				
Органи судової влади та прокуратури (апарат)	202	2	28	172
Органи судової влади та прокуратури (територіальні органи)	165	0	11	154
Інші державні органи (апарат)	82	0	23	59
Інші державні органи (територіальні органи)	1085	0	144	941
Обласні, Київська міська державна адміністрація	829	0	251	578
Районні державні адміністрації	1146	0	299	847
Суди спеціального підпорядкування (апеляційні, окружні, адміністративні, господарські)	376	0	31	345
Суди міські, районні та міськрайонні	722	0	20	702
РАЗОМ	10 492	23	2 136	8 333

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

Серед звільнених 23 ос. – категорії «А», 2136 ос. – категорії «Б» та 8333 ос. – категорії «В». У табл. 2.4 наведено інформацію про кількість призначених публічних службовців з початку 2023 року.

Таблиця 2.4

Кількість призначених публічних службовців з початку 2023 року

НАЗВА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ	Кількість призначених публічних службовців з ПОЧАТКУ 2023 РОКУ (загальна)	категорії «А»	категорії «Б»	категорії «В»
Державні органи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, ВРУ та КМУ	77	1	14	62
Міністерства (апарат)	554	2	233	319
Міністерства (територіальні органи)	840	0	78	762
Центральні органи виконавчої влади (апарат)	615	10	205	400
Центральні органи виконавчої влади (територіальні органи)	2275	0	635	1640
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (апарат)	137	0	61	76
Центральні органи	39	0	17	22

виконавчої влади зі спеціальним статусом (територіальні органи)				
Колегіальні органи (апарат)	24	1	6	17
Колегіальні органи (територіальні органи)	6	0	1	5
Допоміжні органи, що забезпечують здійснення Президентом України повноважень із нагородження Державними преміями/нагородами	0	0	0	0
Органи судової влади та прокуратури (апарат)	79	1	8	70
Органи судової влади та прокуратури (територіальні органи)	178	0	24	154
Інші державні органи (апарат)	109	2	31	76
Інші державні органи (територіальні органи)	2218	0	286	1932
Обласні, Київська міська державна адміністрація	816	0	302	514
Районні державні адміністрації	916	0	309	607
Суди спеціального підпорядкування (апеляційні, окружні, адміністративні, господарські)	316	0	31	285
Суди міські, районні та міськрайонні	696	0	43	653
РАЗОМ	9 895	17	2 284	7 594

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

Як бачимо, кількість призначених публічних службовців з початку 2023 року становить 9895 ос., серед яких 17 ос. – категорії «А», 2284 ос. – категорії «Б», 7594 ос. – категорії «В». Що стосується реалізації прав публічних службовців, то, згідно зі ст. 24 Закону України «Про державну службу», до проходження служби належить: «прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їхньої праці, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою» [158, ст. 24]. Кожен публічний службовець має персональну кар'єру, що містить: прийняття на службу; проходження випробувального терміну; кар'єрний ріст через заміщення вакантних посад, присудження категорій і рангів; стажування; перепідготовку та підвищення

кваліфікації; здійснення оцінки та атестації кожного року; припинення службових відносин.

Як було відзначено вище, одна з головних функцій Управління контролю за реалізацією права на державну службу Національного агентства України з питань державної служби – нагляд за додержанням Закону України «Про державну службу». Крім того, серед завдань Управління виконання контролю за дотриманням умов втілення особами права на державну службу – створення відповідних умов для того, щоб направити належним державним органам запити щодо перевірки інформації про кандидатів на зайняття посад, призначення на котрі виконує Президент України, Верховна Рада України чи Кабінет Міністрів України, а також узагальнення одержаних відомостей згідно із Законом України «Про запобігання корупції». Зазвичай переважна частина громадян доволі упереджено ставляться до перевірок. Проте діяльність якраз зазначеного управління виразно показує, що перевірки є значущим засобом нагляду за додержанням прав публічних службовців. Наприклад, «лише за рік відсутності повноважень НАДС із проведення контролю кількість позовів до суду з питань призначення, проходження та звільнення з публічної служби зросла майже втричі – з 11 000 у 2019 році до 30 000 у 2020 році» [212].

Зважаючи на те, що Національному агентству з державної служби доручено контролювати додержання умов реалізації громадянами права на державну службу, звернення, що надходять від громадян (включаючи державних службовців), органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від їх форми власності, є одним із джерел інформації про можливі порушення Закону. Так, «у 2022 році управлінням контролю за реалізацією права на державну службу було розглянуто таких 404 звернення, територіальними органами НАДС – 42. Тобто, усього 446 звернень. Із них за результатами розгляду:

– надано відповідь по суті – 217, а саме щодо питань: порядку проведення конкурсу на посади державної служби, дотримання виконавської та службової дисципліни в державних органах, порядку притягнення

державних службовців до дисциплінарної відповідальності, проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, підстав припинення державної служби та інших питань застосування законодавства про державну службу;

– надіслано за належністю до відповідних державних органів для розгляду в межах компетенції – 229, в тому числі 56 із пропозиціями вжиття заходів щодо забезпечення дотримання службової дисципліни» [72].

Результати розгляду 30 звернень (включаючи порушення дисциплінарного провадження та з'ясування обставин щодо можливих порушень законодавства про державну службу) були надіслані відповідним державним органам. Після аналізу звернень було розглянуто 486 питань, а саме:

- «дотримання умов реалізації права на державну службу (організаційно-правові, вступ на державну службу, її проходження та припинення) – 197;
- інші питання державної служби – 202;
- інше – 87» [72].

Найпоширенішими питаннями були наступні:

стосовно організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби та вступу на державну службу:

- «порушення порядку розроблення та затвердження посадової інструкції;
- порушення п.27 Постанови КМУ № 246, щодо відсутності кворуму членів конкурсної комісії під час етапу тестування на знання законодавства у державному органі;
- порушення конкурсною комісією державного органу вимог абзацу б п. 45 Постанови КМУ № 246, а саме: у кожного кандидата були різні ситуаційні завдання;
- щодо можливого порушення при призначенні на посаду, в частині

відсутності результатів спеціальної перевірки;

- щодо відмови у призначенні на посаду, як переможця конкурсу у зв'язку з ненадходженням у зазначений термін заяви;

- відмови в участі у конкурсі, у зв'язку з тим, що документи не відповідають встановленим вимогам;

- відхилення поданих на конкурс документів, у зв'язку з тим, що резюме не відповідає встановленій формі;

- порушення абзацу 8 п. 45 Постанови КМУ № 246, а саме: адміністратор не надав кандидату на посаду два конверти та бланк для заповнення кандидатом персональних даних тощо» [72].

стосовно проходження державної служби:

- «неознайомлення з результатами оцінювання службової діяльності державного службовця;

- порушення встановлення надбавок та додаткових виплат;

- неознайомлення із матеріалами, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

- щодо відсутності пояснення державного службовця перед накладенням дисциплінарного стягнення;

- щодо не прийняття у визначені терміни рішення на підставі подання дисциплінарної комісії;

- щодо присвоєння рангу;

- щодо відмови у наданні відпусток;

- щодо правомірності переведення на іншу посаду;

- щодо зарахування стажу тощо» [72].

стосовно припинення державної служби:

- «щодо невиплати вихідної допомоги при звільненні на підставі пунктів 1 та 1і частини першої статті 87 Закону України «Про державну службу»;

- щодо порушення попередження про звільнення;

- щодо неможливості звільнення за угодою сторін;
- щодо правомірності звернення у зв'язку з прогулом;
- щодо неправильної причини у наказі про звільнення тощо» [72].

Загалом, розгляд питань, що виникають у зверненнях, сприяє розробленню пропозицій щодо покращення законодавства у галузі державної служби та формуванню єдиної державної політики у цій сфері.

Відповідно до Плану проведення НАДС і його територіальними органами заходів контролю, 2021 та 2022 років реалізовано планові заходи контролю. У 2021 році названі заходи здійснили в Державному агентстві автомобільних доріг України, Рахунковій палаті, Державному агентстві лісових ресурсів України та його територіальних органах, Державній службі України з лікарських засобів та контролю за наркотиками та її територіальних органах, Державній службі якості освіти України та її територіальних органах, територіальних органах Державної служби України з питань праці, відповідних структурних підрозділах зі статусом юридичної особи публічного права у Вінницькій, Житомирській, Хмельницькій, Волинській, Рівненській, Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Закарпатській, Одеській, Миколаївській, Херсонській, Полтавській, Кіровоградській, Чернівецькій, Харківській, Сумській, Чернігівській та Черкаській обласних державних адміністраціях.

У 2022 році заходи контролю були здійснені в Державній аудиторській службі України, Національній раді України з питань телебачення та радіомовлення, Міністерстві культури та інформаційної політики України, Державній службі України з питань праці, Державній службі України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальних органах, Державній службі морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України; територіальних органах Державної судової адміністрації України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Національної соціальної сервісної служби України, Національної поліції України, Державної екологічної інспекції

України, місцевих судах; Чернівецькій обласній прокуратурі; окремих структурних підрозділах зі статусом юридичної особи публічного права місцевих державних адміністрацій у Вінницькій, Житомирській, Хмельницькій, Волинській, Рівненській, Дніпропетровській, Запорізькій, Донецькій, Луганській, Закарпатській, Львівській, Одеській, Миколаївській, Полтавській, Кіровоградській, Чернівецькій, Івано-Франківській, Тернопільській, Харківській, Сумській, Чернігівській, Черкаській, Київській областях та м. Києві.

За підсумками узагальнення відомостей з приводу проведення заходів контролю НАДС та його територіальними органами у 2021 році визначено 860 невідповідностей і порушень об'єктами перевірки вимог Закону та, крім того, інших нормативно-правових актів, котрими регулюються питання втілення особами права на державну службу. У 2022 році даний показник становить 1041. На рис. 2.2 наведено структуру характерних порушень щодо умов реалізації громадянами права на державну службу.

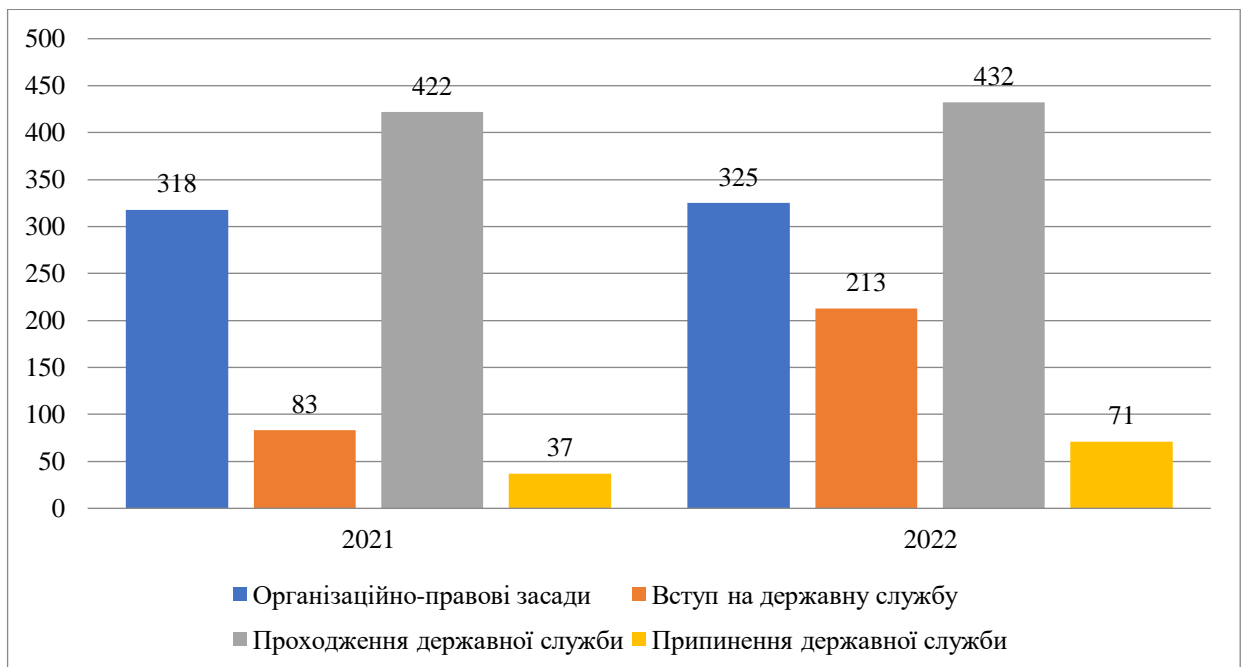


Рис. 2.2. Структура характерних порушень щодо умов реалізації громадянами права на державну службу у 2021-2022 рр.

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

Зокрема у 2021 р. у частині організаційно-правових принципів

здійснення політики держави в галузі державної служби визначено 318 невідповідностей і порушень, з приводу вступу на державну службу – 83, в процесі проходження державної служби – 422 і при припиненні державної служби – 37 невідповідностей і порушень. Найбільше порушень встановлено з приводу питань проходження державної служби й додержання організаційно-правових принципів втілення державної політики в секторі державної служби. Протягом 2022 року кількість виявлених порушень і невідповідностей у реалізації громадянами права на державну службу збільшилася у середньому на 29% порівняно з попереднім об'єктом контролю. Водночас, значно зросла кількість виявлених невідповідностей та порушень, пов'язаних з прийняттям на державну службу – майже в 2,6 рази, а також з припиненням державної служби – в 1,9 рази. Одночасно, показник порушень, пов'язаних з організаційно-правовими засадами реалізації державної політики у сфері державної служби та проходженням державної служби, залишився на попередньому рівні. Названі цифри – не просто статистична інформація. Оскільки за ними стоять реальні випадки, коли порушувалися права публічних службовців.

У табл. 2.5 розглянемо характерні порушення щодо умов реалізації громадянами права на державну службу, визначених Законом України «Про державну службу», встановлені за результатами здійснення заходів контролю у 2021 році за територіальною ознакою.

Таблиця 2.5

Характерні порушення щодо умов реалізації громадянами права на державну службу, визначених Законом України «Про державну службу», встановлені за результатами здійснення заходів контролю у 2021 році за територіальною ознакою

Територіальні органи	Організаційно-правові засади	Вступ на державну службу	Проходження державної служби	Припинення державної служби
МУ НАДС Вінницька, Житомирська, Хмельницька обл.	43	58	73	81

МУ НАДС Волинська, Рівненська обл.	16	24	43	44
МУ НАДС Дніпропетровська, Запорізька обл.	17	36	26	28
МУ НАДС Донецька, Луганська обл.	10	12	23	25
МУ НАДС Львівська, Закарпатська обл.	24	27	27	29
МУ НАДС Одеська, Миколаївська, Херсонська обл.	47	50	60	65
МУ НАДС Полтавська, Кіровоградська обл.	19	25	15	15
МУ НАДС Чернівецька, Івано-Франківська, Тернопільська обл.	30	37	58	59
МУ НАДС Харківська, Сумська обл.	29	33	12	13
МУ НАДС м. Київ, Київська, Чернігівська, Черкаська обл.	67	79	64	75
Управління контролю за реалізацією прав на ДС	16	20	21	25
Разом (860)	318	83	422	37

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

Відтак «у 2021-2022 роках фахівцями проведено заходи контролю згідно з Порядком здійснення НАДС, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу» [212].

Розглянемо детальніше види порушень, виявлених під час здійснення заходів контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу:

1. «Організаційно-правові порушення: співвідношення кількості посад державної служби категорій «А» та «Б» в державному органі; в повноваженнях керівників державної служби та завданнях служб управління персоналом зазначається формування кадрового резерву на посади державної служби; недотримання форми посадової інструкції; недотримання послідовності етапів розроблення та погодження посадових інструкцій; кількість працівників служб управління персоналом є нижчою за встановлену чисельність служби

управління персоналом; призначення на посаду керівника служби управління персоналом за погодженням; функціонування в структурі управління персоналом служб, що не стосуються питань управління персоналом; правила внутрішнього службового розпорядку поширюються також на працівників, посади яких не віднесені до державної служби; відсутність посади спеціаліста з питань персоналу в штатному розписі державного органу; правила внутрішнього службового розпорядку об'єкта контролю затверджені керівником державної служби; правила внутрішнього службового розпорядку не приведені у відповідність у частині виконання завдань за посадою публічним службовцем за межами адміністративної будівлі державного органу; порушення щодо скорочення вакантних посад, на які протягом року не оголошено конкурс; покладення на головного спеціаліста роботи з персоналом обов'язків, що не стосуються питань управління персоналом, організаційного розвитку та державної служби; положення про структурний підрозділ не приведені у відповідність до вимог Закону; правила внутрішнього службового розпорядку не приведені у відповідність у частині надання можливості публічним службовцям встановлювати гнучкий режим робочого часу; правила внутрішнього службового розпорядку затверджено як додаток до Колективного договору; відсутність посадової інструкції публічного службовця; виконання обов'язків спеціаліста управління персоналом покладені на особу, на яку не поширюється дія Закону; порушення в частині підпорядкованості голові ОДА; порушення щодо прямого підпорядкування служби управління персоналом керівнику державної служби» [122]. На рис. 2.3 наведено структуру характерних порушень з питань організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби.

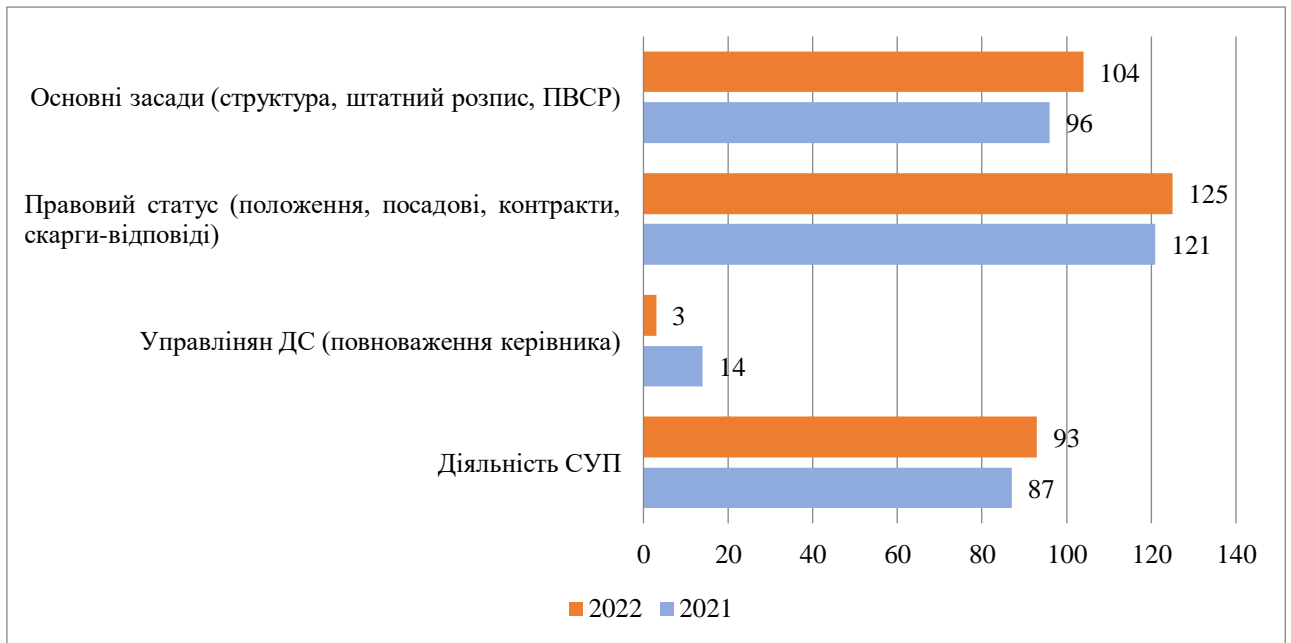


Рис. 2.3. Структура характерних порушень з питань організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби у 2021-2022 рр.

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

2. «Вступ на державну службу: затвердження державним органом власного порядку проведення конкурсу; протоколи засідань конкурсної комісії підписані не всіма членами конкурсної комісії, присутніми на відповідному засіданні конкурсної комісії; відсутність кворуму на засіданнях комісії; допущення до проходження співбесіди кандидатів, які за результатами розв'язання ситуаційних завдань отримали середній бал менш як 0,5 за однією з вимог; неправомірно позбавлено права на участь в етапі конкурсу «співбесіда» кандидатів, які не надали звіти про результати тестування на електронну пошту адміністратора конкурсу; в умовах проведення конкурсу зазначено близько 40 посадових обов'язків; під час оголошення конкурсу на вакантну посаду не дотримано форми; недотримання терміну оприлюднення інформації на Єдиному порталі вакансій про переможця конкурсу; недотримання умов та строків призупинення повноважень членів конкурсної комісії; результати тестування не відображаються у протоколі засідання конкурсної комісії; умови проведення конкурсу не містять конкретних назв НПА, а відтак не є вимірними; до підрахунку загальної кількості балів

кандидатів не включено всі результати оцінювання; під час оцінювання ситуаційних завдань вимоги до професійної компетентності кандидата, затвержені протоколом конкурсної комісії, не відповідають вимогам до компетентності, визначеним в умовах проведення конкурсу; до складу конкурсної комісії включено адміністратора конкурсу; інформація про результати конкурсу не містить інформації про відсутність визначених конкурсною комісією кандидатур; конкурсною комісією при проведенні співбесід не оцінювались вимоги до професійних знань кандидатів, а саме: знання законодавства у сфері; з числа членів конкурсної комісії визначено заступника голови конкурсної комісії; перенесення/тимчасове припинення конкурсу, а не зупинення відбору; в наказах про призначення по переведенню посилення на статті КЗпП України; наказ про оголошення конкурсу та умови його проведення розміщений на Єдиному порталі вакансій з порушенням терміну; не дотримується порядок визначення загальної кількості балів кандидата, а саме: шляхом додавання середніх балів; текст Присяги державного службовця не відповідає тексту, визначеному Законом; призначення на посади категорії «Б» осіб, які не відповідають загальним вимогам до особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, а саме: щодо наявності досвіду роботи; члени конкурсної комісії – кандидати на посади – не зупинили власне членство на період проведення конкурсу; включення до складу конкурсної комісії представників інших органів, які не є громадськими об'єднаннями» [122].

На рис. 2.4 наведено структуру характерних порушень з питань вступу на державну службу.

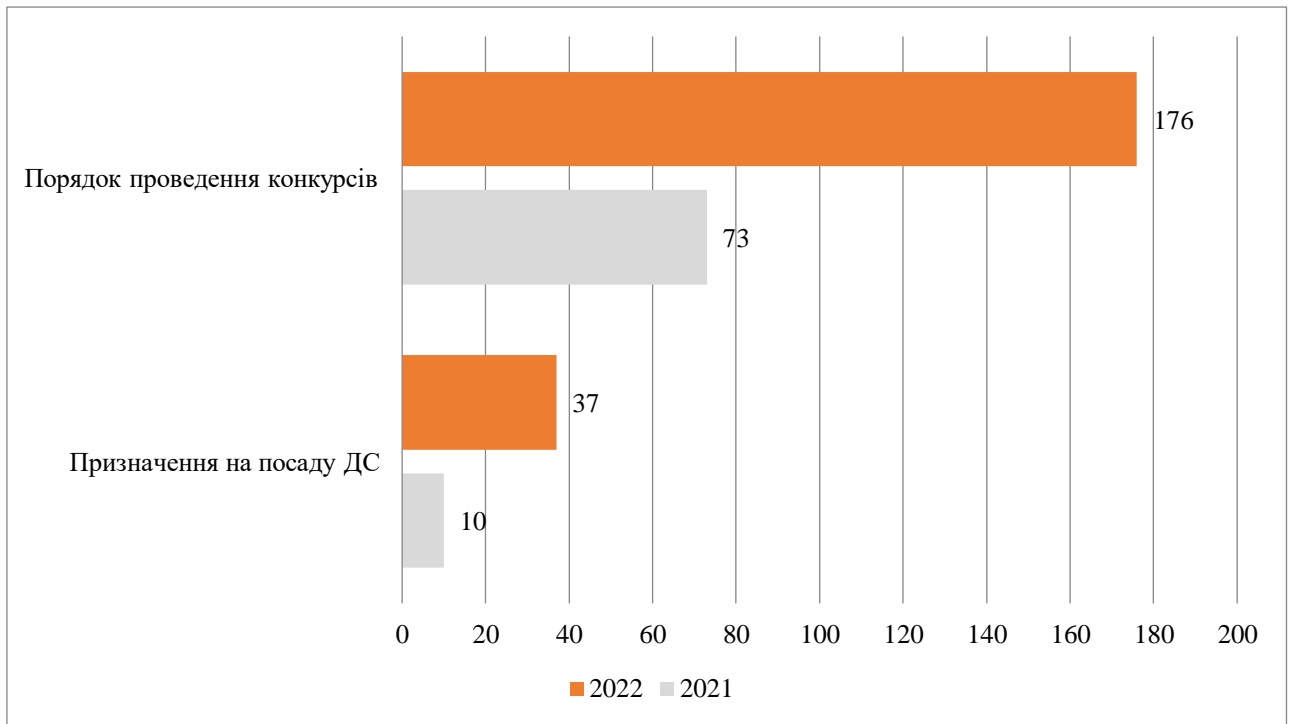


Рис. 2.4. Структура характерних порушень з питань вступу на державну службу у 2021-2022 рр.

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

3. «Проходження державної служби: ранги публічним службовцям, для яких встановили випробувальний термін, присвоювали разом із призначенням на посаду; зафіксовано порушення прав публічного службовця, які передбачає частина шоста статті 39 Закону, йдеться про присвоєння наступного рангу через кожні три роки, враховуючи результати оцінювання його службової діяльності; порушення під час визначення виплати за додаткове навантаження, пов'язане з виконанням обов'язків, що виписані для вакантної посади, а також щодо граничного строку такого покладання обов'язків та одночасного ухвалення рішення про оголошення конкурсу на цю посаду; не встановлення премій, що вважалось додатковою можливістю впливати на публічних службовців, стосовно яких було використане адміністративне або дисциплінарне стягнення; визначення суми місячної або квартальної премії публічному службовцеві без обґрунтування подання; керівники державної служби не дотримуються строку розгляду скарги публічного службовця та надання обґрунтованої письмової відповіді (рішення) на його скаргу;

порушення термінів виконання поставлених завдань та термінів, в які потрібно ознайомити публічного службовця з результатами оцінювання його службової діяльності; порушення в ході складення списку публічних службовців, які мають бути оцінені суб'єктом призначення; порушення в частині невідповідності виставлених балів та їх обґрунтування критеріям виставлення балів, відсутність деталізації компетентності; порушення під час формування індивідуальних програм публічних службовців, зокрема відсутність спеціальних програм, в тому числі професійних та/або спеціальних короткострокових і професійного навчання через самоосвіту; не були премійовані публічні службовці, які в результаті здійсненого оцінювання службової діяльності отримали найвищі оцінки; наявність у державному органі затвердженого власного положення про дисциплінарну комісію державного органу; дисциплінарну комісію, створену кілька років тому, оновлюють відповідно до певних наказів; у вчинках публічних службовців суб'єкт призначення кваліфікував ознаки дисциплінарних проступків ще до початку дії необхідних дисциплінарних проваджень і одержання подання від дисциплінарної комісії; розглядаючи дисциплінарну справу, дисциплінарна комісія в мотивувальній частині подання за результатами розгляду справи не вказує обставин, які б пом'якшували чи обтяжували дисциплінарну відповідальність публічного службовця, також відсутня й інформація, яка характеризує публічного службовця; публічний службовець під розписку отримує копію наказу (розпорядження) про призначення йому дисциплінарного стягнення або про зупинення дисциплінарного провадження з порушенням строків чи взагалі не отримує його; порушення строків вручення наказу про ухвалення висновку стосовно оцінки результатів фахової діяльності публічних службовців; порушення під час формування індивідуальних програм публічних службовців, зокрема зазначено лише професійне навчання шляхом самоосвіти; Положення про преміювання розроблене без врахування змін, визначених наказом Мінсоцполітики № 683 від 06.05.2019; недотримання вимог Порядку оцінювання в частині зазначення відомостей та виставлення

балів; у Положенні про преміювання не визначено, який вид преміювання має застосовуватись; кошторисом не передбачені кошти на підвищення кваліфікації публічних службовців; публічні службовці не підвищували кваліфікацію протягом останніх трьох років; відсутні індивідуальні програми публічних службовців; порушення в частині набрання публічними службовцями одного кредиту ЄКТС протягом календарного року; в текстах наказів про надання додаткових оплачуваних відпусток за стаж державної служби не зазначається відповідний стаж; невідповідність виду дисциплінарного стягнення, застосованого до публічного службовця, дисциплінарному проступку; в завданнях публічних службовців зазначаються обов'язки, а не завдання; форма щодо результату виконання завдань не містить фактичного строку виконання та ін.» [122].

На рис. 2.5 наведено структуру характерних порушень з питань припинення державної служби.

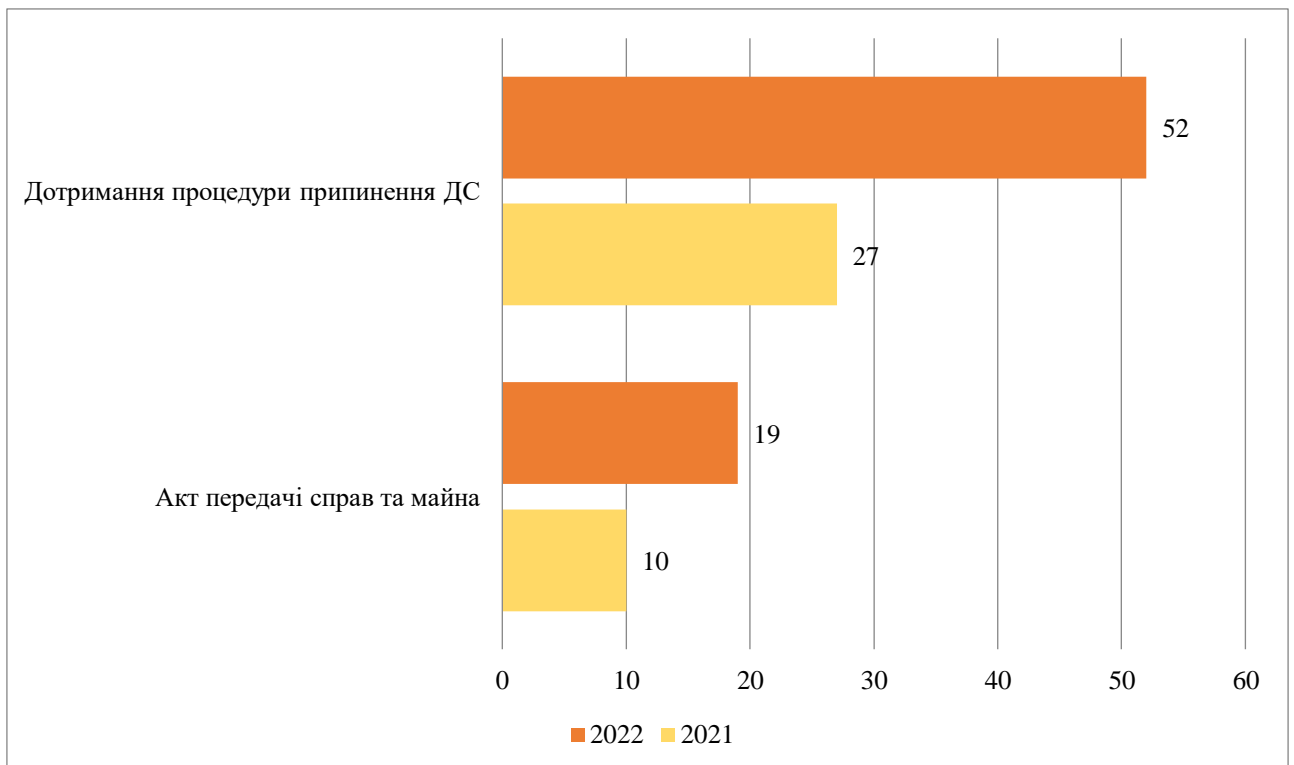


Рис. 2.5. Структура характерних порушень з питань припинення державної служби у 2021-2022 рр.

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

4. «Припинення державної служби: видання наказів про

звільнення/переведення публічних службовців з підстав, встановлених законодавством про працю; відсутність підпису керівника служби управління персоналом в акті передачі справ і майна, який складається при звільненні публічного службовця або при переведенні на іншу посаду державної служби; в наказах про переведення до інших державних органів публічних службовців було звільнено, що не передбачено ст.41 Закону; відсутність фіксації факту передачі справ і майна, передача справ після дати фактичного звільнення; порушення під час здійснення реорганізації, а саме: не всіх працівників попереджено про наступне звільнення; публічних службовців повідомлено про зміну істотних умов державної служби, а не попереджено про наступне звільнення (скорочення посад у зв'язку зі зміною структури); акти передачі справ і майна звільнених публічних службовців не містять переліку документів і майна, передача яких здійснювалась; відсутність ознайомлення звільненого працівника з текстом наказу про звільнення; акти приймання-передавання справ складені у трьох примірниках» [122]. На рис. 2.6 наведено структуру характерних порушень з питань проходження державної служби.

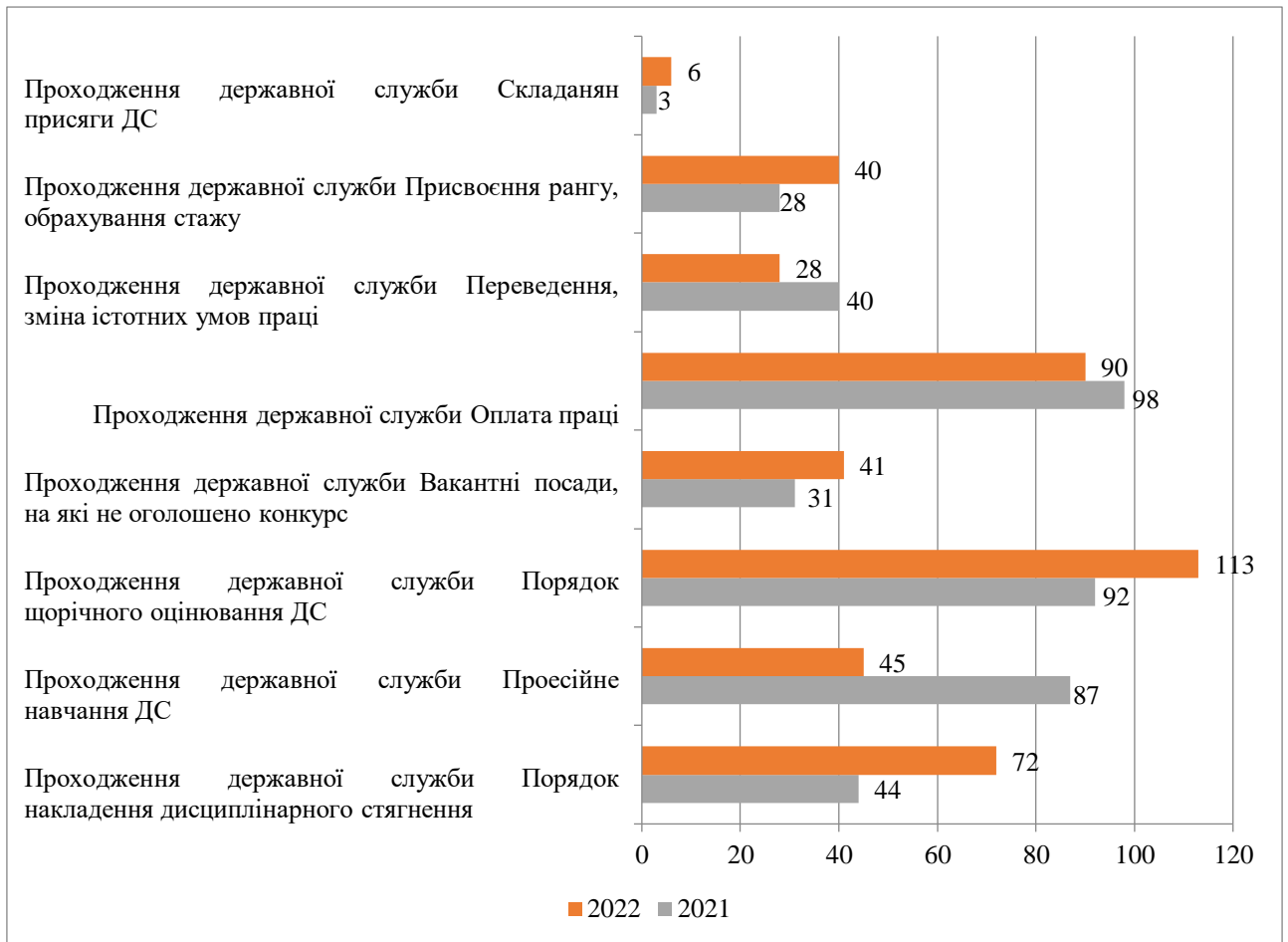


Рис. 2.6. Структура характерних порушень з питань проходження державної служби у 2021-2022 р.

Джерело: розраховано за статистичними даними [122]

Зважаючи на встановлені порушення, керівникам державних органів було подано рекомендації від Національного агентства з питань державної служби рік відносно:

- ліквідації невідповідностей і порушень Закону, припинення дій чи бездіяльності, які мають показники порушень, притягнення до відповідальності людей, які мають відношення до їх здійснення;

- гарантування контролю за додержанням виконавського й службового порядку, зокрема за допомогою сполучення методів переконання, виховання та мотивації із заходами дисциплінарної відповідальності;

- покращення умов роботи щодо втілення політики держави в секторі державної служби;

- забезпечення додаткового вивчення й гарантування обов'язкового

додержання вимог законів про державну службу.

Значущою вважається функція забезпечення виконання спецперевірок, що є одним із запобіжних заходів, визначених Законом України «Про запобігання корупції», котра передбачає комплексне вивчення відомостей про громадянина, що має бажання отримати посаду, на яку призначає (обирає) Президент, Верховна Рада чи Кабінет Міністрів України. Зміст названого інструмента передбачає перевірку інформації про таких громадян щодо відповідності умовам і обмеженням, встановленим законами. Кількісно така трудомістка робота може передбачати тисячі спецперевірок на рік. Так, у «цьому році було направлено більш ніж 3230 запитів, з них шляхом автоматизованого електронного направлення криптографічних повідомлень через систему взаємодії органів влади з використанням ОТР КСЗІ – більше 550 запитів, а також сформовано понад 300 узагальнень інформації за результатами проведення» [212].

Таким чином, можемо зробити висновок про те, що проходження державної служби охоплює всі етапи (процеси) й стани (статуси) публічного службовця впродовж його перебування на державній службі від того часу, коли його було прийнято, до відставки (звільнення). Головний момент проходження державної служби – це просування по службі, що відбувається за допомогою: зайняття вищої посади на основі конкурсу, окрім ситуацій, коли інше визначене законодавством України і Кабінетом Міністрів України, чи за допомогою присвоєння публічному службовцю вищого рангу. Під час кожного етапу проходження державної служби повинні використовуватися належні кадрові технології – новітні технології управління людським потенціалом.

У сучасному світі існує безліч новітніх технологій управління людським потенціалом, які сприяють ефективному використанню та розвитку ресурсів праці. Деякі з цих технологій включають:

1. Хмарні та віртуальні рішення. Застосування хмарних технологій та віртуальних платформ дозволяє зберігати, обробляти та надавати доступ до інформації про співробітників з будь-якого місця та в будь-який час. Це

полегшує обмін даними, спілкування та співпрацю в команді.

2. Аналітика даних. Використання аналітичних інструментів та штучного інтелекту дозволяє проводити глибокий аналіз даних про співробітників. Це допомагає виявляти тенденції, прогнозувати поведінку та потреби персоналу, а також приймати обґрунтовані рішення щодо управління людськими ресурсами.

3. Електронна система управління персоналом (HRIS). HRIS – це програмне забезпечення, що дозволяє автоматизувати процеси управління персоналом, включаючи ведення кадрових документів, оплату праці, відслідковування робочого часу та інші аспекти управління персоналом.

4. Електронне навчання (e-Learning). Використання електронних платформ та інтерактивних навчальних матеріалів дозволяє забезпечити неперервне професійне навчання співробітників, забезпечуючи доступ до навчальних матеріалів з будь-якого місця та у зручний для співробітника час.

5. Мобільні додатки для управління персоналом. Розробка мобільних додатків для управління персоналом дозволяє співробітникам здійснювати різні операції, такі як відсутності, заявки на відпустку, зміни графіків роботи тощо, з використанням мобільних пристроїв.

6. Розумні аналітичні системи. Використання розумних аналітичних систем дозволяє автоматизувати процеси збору та аналізу даних про співробітників, що сприяє швидкому виявленню ключових проблем та вирішенню їх шляхом ефективних стратегій управління.

Це лише кілька прикладів новітніх технологій управління людським потенціалом, і розвиток цієї галузі продовжується. Важливо відзначити, що вибір конкретних технологій залежить від потреб і цілей організації, а також від її розміру та галузі діяльності.

Проаналізувавши структуру характерних порушень щодо умов реалізації громадянами права на державну службу, у 2021 році виявлено 860 невідповідностей і порушень об'єктами перевірки вимог Закону та, крім того, інших нормативно-правових актів, що регулюють питання втілення особами

права на державну службу. Зокрема в частині організаційно-правових принципів впровадження політики держави в сфері державної служби виявлено 318 невідповідностей і порушень, відносно вступу на державну службу – 83, в процесі проходження державної служби – 422 і в ході припинення державної служби – 37 невідповідностей і порушень. Найбільше порушень встановлено з приводу питань проходження державної служби й додержання організаційно-правових принципів втілення державної політики в сфері державної служби.

2.3. Проблеми захисту прав публічних службовців України

В Конституції України зафіксовано принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу, а також визначено, що організація та правила функціонування Верховної Ради України, судоустрій, організація і робота органів виконавчої влади, базис державної служби встановлюються винятково законами України. Конституційне положення щодо того, що базис державної служби встановлюється винятково законами України, забезпечує істотну змогу для розвитку, становлення та створення інституту законодавства про державну службу. В конституціях та законах радянського періоду про це не йшлося, і тільки 1993 року було ухвалено перший в історії України Закон «Про державну службу». В цілому даючи йому оцінку як вчасному й корисному, треба все ж зауважити, що його положення не охоплюють усю проблематику службових відносин, що вимагають свого регулювання, він не рекомендований для всіх видів державної служби. По суті, можливо говорити про те, що зазначений Закон безпосередньо відноситься тільки до служби в органах виконавчої влади й апараті цих органів. Варто зауважити, що даний закон втратив чинність.

В той же час і Конституція України (стаття 38), і Закон України «Про державну службу» (стаття 4) визначають рівне право громадян України на державну службу, незважаючи на її вид, чим, по суті, зауважується на

значущості й однаковій важливості державної служби, де б вона не реалізувалася. Варте уваги й те, що питання державної служби в Конституції України всебічно не розглядалися і не врегульовувалися. Водночас у Конституції є велика кількість правових приписів, котрі тим або іншим чином відносяться до державного апарату, а значить, і до державної служби, визначають базис нинішньої держслужби, забезпечуючи змогу наступного покращення конституційно-правових норм у зазначеній галузі діяльності.

Без відповідного інструмента втілення права осіб на державну службу як важливого конституційного принципу в них не буде змоги для того, щоб його реалізувати по суті. Через це гарантії прав громадян України на державну службу є актуальними та мають відобразитися в діючому законодавстві.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [158], визначене право на державну службу, незважаючи на походження, соціальне і майнове становище, расову та національну приналежність, стать, політичні переконання, релігійні погляди, місце проживання, всіх осіб, котрі отримали належну освіту та професійну підготовку і пройшли відбір на основі конкурсу згідно з визначеним порядком чи з іншою процедурою, встановленою Кабінетом Міністрів України. Як бачимо із зазначеного, жодних економічних, політичних або соціальних обмежень на державну службу не існує. З правового погляду тільки в тому разі, якщо громадянин визнаний недієздатним, судимим, коли така судимість несумісна із зайняттям посади, і в певних інших ситуаціях, які визначені Законами України, можуть з'являтися обмеження щодо прийняття на державну службу.

В Законі України «Про державну службу» [158] безпосередньо не йдеться про гарантії для громадян України права на проходження державної служби. Опосередковано йдеться про це і в Конституції України, тому що до таких гарантій можна зарахувати: вільний та всебічний розвиток людини; рівність конституційних прав і свобод, а також рівність перед законом, рівність прав жінки та чоловіка; право на свободу слова й думки, на вільне вираження своїх переконань та поглядів; право на свободу світогляду й

віросповідання; право на свободу об'єднань в політичні партії та громадянські організації; право на звернення; право на працю та вільне її обрання; право на освіту тощо.

Продовжує залишатися вкрай актуальним завдання формування якісно нових правових засад державної служби, з одного боку, а з іншого – створення відповідних умов для того, щоб не дозволити руйнування системи державної служби, забезпечення її становлення та утвердження згідно з конституційними вимогами. Вирішення проблематики кадрової політики в державі має зв'язок із встановленням сфери державних органів та посадових осіб, котрі мають право здійснювати регуляцію головних правовідносин, які з'являються в галузі держслужби. Крім Верховної Ради України, до них варто зарахувати Президента України й Кабінет Міністрів України. Водночас Верховна Рада займається визначенням базису державної політики, цілей, завдань і принципів діяльності державної служби в усіх секторах державної діяльності. Президент України й Кабінет Міністрів України скеровують свої зусилля на реалізацію напрацьованої політики та, крім того, вирішують проблематику підготовки, атестації, підвищення кваліфікації, утворення кадрового резерву тощо для того, щоб створити відповідні умови для продуктивної діяльності всіх державних органів згідно з їх компетенціями. Названі й інші повноваження Президента України та Кабінету Міністрів України, не врегульовані в Конституції України та решті законів, у той час, як загальноновизнано, що і Президента, і Кабінет Міністрів під час роботи не можуть не хвилювати проблеми забезпечення персоналом та, по суті, їх розв'язування.

Удосконалення державної служби пов'язується з вирішенням, крім того, й інших питань, що відіграють важливу роль. Серед них – встановлення впливу конституційних положень і чинних законів на розвиток правового статусу публічних службовців, формулювання системи законодавства про державну службу, ознайомлення з досвідом інших держав у питаннях регламентації державної служби і змоги його використання на практиці

державними органами України, розвитку галузевої нормотворчості про державну службу, для того, щоб конкретизувати положення чинного законодавства (конституційного, фінансового, міжнародного, трудового, кримінального). Таким чином, законодавство про державну службу акумулює норми зазначених секторів права. Водночас варто зауважити, що в майбутньому службово-правові відносини дедалі більше регулюватимуться адміністративно-правовими нормами, тому що вони передбачають публічно-правові особливості.

Законодавство про державну службу повинне конкретніше визначати головні принципи державної служби, права й обов'язки публічних службовців, їхні функції, заходи соціального захисту й відповідальності, розв'язувати проблематику службової кар'єри. Ми вважаємо, в Україні розвиток і становлення державної служби має ґрунтуватися на конкретній, чіткій програмі, що базується на стратегії оновлення апарату зі збереженням існуючих трудових ресурсів, досягненні гармонійного розвитку та функціонування держави на користь громадянського суспільства. Встановлюючи в центр законодавства про державну службу пріоритетність прав і свобод людини та громадянина, варто пам'ятати, що кадрова політика має гарантувати поєднання інтересів громадян та держави, сформувані умови задля виявлення творчих можливостей людини в усіх галузях життя суспільства, зокрема й щодо вирішення завдань становлення держави.

Отже, формування державної служби, її розвиток і становлення, правова регуляція визначаються потребами держави, що пов'язані з її функціями й завданнями, тому що відповідні умови для роботи законодавчої, виконавчої та судової влади створює апарат цих органів, а також їхні структурні підрозділи. Зі службовців, крім того, складаються кадри інших державних формувань, підприємств, установ та організацій. Всі вони здійснюють функції внутрішнього управління певною системою, а також зовнішнього – під час взаємодії з рештою державних і недержавних систем, громадянами або їхніми об'єднаннями.

Слід зазначити, що право на захист у публічного службовця є не лише у випадку порушення визначених йому законом прав, а й у випадку утворення перепон для їх втілення. У статті 11 Закону України «Про державну службу» йдеться про: «умови та порядок захисту прав державного службовця; строк та порядок подання державним службовцем відповідної скарги про порушення його прав; можливість утворення комісії з перевірки такої скарги; порядок її розгляду скарги керівником державної служби і реагування на зазначену скаргу; право державного службовця звернутися до суду для захисту своїх прав» [158]. Варто не забувати, що головні права публічних службовців, котрі належать до сектора їхньої службової діяльності, окреслені у ст. 7 Закону. Зокрема, згідно з частиною 1 названої статті визначені: 1) права державного службовця як людини та громадянина; 2) права, які мають зв'язок зі здійсненням державної служби; 3) права, що гарантують соціальний та правовий захист.

В той же час частиною другою зазначеної статті передбачається, що публічні службовці, крім того, здійснюють реалізацію інших прав, що зафіксовані в положеннях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, ухвалених керівниками державної служби в цих органах.

У разі порушення гарантованих законами України прав публічний службовець у місячний термін може надіслати скаргу, зазначивши в ній факти, які засвідчують порушення його прав чи перешкоджання в їхній реалізації. Роз'яснення щодо захисту прав публічних службовців розміщене на сайті [211] Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Як ідеться в роз'ясненні, скарга подається в письмовому вигляді керівникові державної служби у відповідному органі. Разом з цим жодних повідомлень, погодження чи накладання візи прямим керівництвом цього публічного службовця не потрібно.

Зауважимо, що «подаючи відповідну скаргу, в публічного службовця є змога вимагати від керівника державної служби утворення комісії для того,

щоб перевірити подану в скарзі інформацію. Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги дати публічному службовцю аргументовану відповідь (рішення) в письмовому виді. В разі неотримання у встановлений частиною 3 статті 11 Закону «Про державну службу» строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю, яку надав керівник державної служби, держслужбовець може подати звернення з відповідною скаргою до суду» [149]. До того ж, згідно з положенням статті 78 Закону «Про державну службу», державний службовець має право через суд оскаржити рішення про застосування до нього дисциплінарного стягнення. Скаргу варто подати протягом 10 календарних днів після дати, коли службовець одержав копію наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Відзначається, що «Законом України від 19 вересня 2019 року № 117 – IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» внесено зміни до Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», зокрема центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, позбавлений повноважень із розгляду відповідних скарг державних службовців та направлення вимог державним органам та їх посадовим особам про скасування рішень з питань державної служби, що суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу» [149]. Підсумовуючи, зауважимо, що оскаржити деякі рішення керівника державної служби можна тільки через суд. Водночас варто наголосити: в юрисдикції адміністративних судів є й право розглядати справи, що стосуються публічно-правових спорів про прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї.

Задля цього публічний службовець, котрий має бажання оскаржити рішення чи дії суб'єкта владних повноважень, має право звернутись до окружного адміністративного суду відповідно до вибору позивача – зареєстрованим у визначеному законом порядку місцем проживання

(перебування, знаходження) цієї особи-позивача чи адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача з адміністративним позовом, який повинен бути відповідним вимогам статей 160, 161 зазначеного Кодексу. Для звернення до адміністративного суду в справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї згідно з частиною 5 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України надається місячний термін.

Для того, щоб забезпечити умови для результативного захисту прав публічних службовців, гарантувати правильне й однакове використання законів у сфері державної служби, Національним агентством України з питань державної служби [12] запропоновано публічним службовцям, службам управління персоналом, керівникам державної служби застосовувати такий поетапний порядок дій щодо подання скарг, їх розгляду, а також оскарження:

1. «Крок 1. Як ідеться в частині першій статті 11 Закону, у випадку порушення гарантованих цим Законом прав або коли з'явилися перепони в застосуванні цих прав службовець може подати керівникові державної служби скаргу, в якій має вказати факти, що засвідчують порушення його прав чи наявність перешкод для їхнього втілення, протягом місяця з тієї дати, коли він дізнався або мав дізнатися про це.

2. Крок 2. Згідно з абзацом другим частини першої статті 11 Закону, службовець у скарзі має право наполягати на створенні керівником державної служби комісії, яка перевірить факти, наявні у скарзі. Закон не передбачає приводів, які б дозволили керівникові державної служби відмовити у відповідь на наполягання створити таку комісію. Кількість осіб, які ввійдуть до її складу, та поіменний список комісії визначає керівник державної служби. Щодо результатів перевірки комісією наданих у скарзі фактів, то їх варто оформити у висновок комісії. І хоч він не обов'язковий для керівника державної служби, однак може служити обґрунтуванням для його рішення, ухваленого в результаті розгляду скарги.

3. Крок 3. Розглядати скаргу можна, враховуючи висновок комісії, якщо така була створена. Відтак комісія передає керівникові державної служби у

визначений ним термін висновок, де в довільній формі йтиметься про суть фактів, наведених у скарзі службовця. Так, висновок, зроблений на підставі перевірки викладених у документі фактів, має містити інформацію, важливу для всебічного й неупередженого розгляду скарги керівником державної служби. Наприклад, чи відбувалися події, які доводять факт (факти) порушення прав службовця чи створення перепон у їхній реалізації, або відсутність таких фактів. Члени комісії підписують висновок і можуть дати його службовцеві для ознайомлення. Вони також мають право висловити власну окрему думку й додати її до висновку. Розглядаючи скаргу, керівник державної служби має проаналізувати факти й аргументи, наведені в скарзі, та додані до неї документи, висновки і пропозиції комісії, що була створена, аби перевірити вказані в ній факти.

4. Крок 4. Керівник державної служби повинен не пізніше 20 календарних днів з моменту одержання скарги дати службовцеві письмову обґрунтовану відповідь (рішення), що відповідає частині третій статті 11 Закону. Акцентується на тому, що службовець, котрий подав скаргу, в будь-якому разі має отримати від керівника обґрунтовану письмову відповідь. Водночас це не суперечить тому, що керівник може видати відповідний наказ (розпорядження) чи доручити визначеним посадовцям державного органу поновити порушене право (права) або ліквідувати перепони, які заважають службовцеві його реалізувати. Отже, коли виявлені порушення прав службовця або існування перепон у користуванні ними, такі порушені права службовця мають бути поновлені, а перепони на шляху користування цими правами – ліквідовані. Посадовців, винних у порушенні прав службовців чи перешкоджанні користування ними, потрібно притягнути до відповідальності, яка передбачена законом.

5. Крок 5. Службовець, який у 20-денний термін, зазначений у частині третій статті 11 Закону, не одержав обґрунтованої відповіді на скаргу або не згоден із відповіддю керівника державної служби, згідно з частиною

четвертою статті 11 Закону може звернутися до судової інстанції з відповідною скаргою:

5.1. Конституції України (частина перша статті 55) гарантує кожному громадянину право оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. До того ж, відповідно до частини першої статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України, в порядку, встановленому цим Кодексом, громадяни можуть звернутися до адміністративного суду, якщо в них є підстави вважати, що суб'єкт владних повноважень, його рішення, дія чи бездіяльність, порушили їхні права, свободи чи інтереси. Іншими словами, службовець має право звернутися прямо до суду, аби захистити свої порушені права, не використовуючи позасудову можливість подати скаргу на розгляд вищому органу чи посадовій особі.

5.2. Скаргу також можна подати вищому органу або посадовій особі, керуючись законодавством про звернення громадян на дії чи рішення органу державної влади, посадовця, використовуючи алгоритм підлеглих, але це не суперечить праву особи звернутися до судової інстанції. Стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» визначає скаргу як звернення, зміст якого полягає у вимозі поновити права й захистити законні інтереси громадян, які порушили дії (бездіяльність), рішення державних органів чи посадовців. Зазвичай керівники й органи вищого ступеня також наділені повноваженнями розглядати питання й ухвалювати рішення стосовно притягнення посадових осіб, дії або бездіяльність котрих спричинили порушення прав службовців, до дисциплінарної відповідальності.

5.3. Відповідна скарга може бути направлена й Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, оскільки він приймає та бере до розгляду подібні звернення упродовж року після того, як порушення прав і свобод людини та громадянина були виявлені, діючи відповідно до статті 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Крім того, Уповноважений має право направляти органам державної

влади, їхнім посадовим і службовим особам документ, яким спонукає протягом місяця вжити певних заходів, спрямованих на ліквідацію наявних порушень прав і свобод людини та громадянина. Також він може звернутися до судової інстанції, щоб захистити права і свободи громадян, які у зв'язку з фізичним станом, похилим віком, недієздатністю чи обмеженою дієздатністю не можуть захистити свої права і свободи самостійно» [12].

Незважаючи на існування даного алгоритму, спостерігаємо перелік проблем у сфері захисту прав публічних службовців:

- недосконалість правових засад публічної служби у сфері забезпечення прав публічних службовців;
- відсутність сталих умов для того, щоб не дозволити руйнування системи публічної служби, забезпечення її становлення та утвердження згідно з конституційними вимогами;
- недостатня ефективність діяльності державних органів та посадових осіб, котрі мають право здійснювати управління головними правовідносинами, які існують в галузі публічної служби;
- недосконалість механізму впливу конституційних положень і чинних законів на розвиток правового статусу публічних службовців;
- брак комплексних досліджень зарубіжного досвіду дотримання прав публічних службовців;
- неврегульованість питання проходження служби працівниками всіх державних організацій, підприємств та установ, котрі здійснюють не тільки організаційно-управлінські функції, а також професійні – в закладах освіти, вищої школи, науки, охорони здоров'я, культури, на підприємствах транспорту, зв'язку, будівництва та ін.

Варто звернути увагу й на те, що, аналізуючи матеріали Національного агентства України з питань державної служби [225], нами виявлено, що в період дії воєнного стану трапляються приклади ухвалення суб'єктами призначення рішень щодо припинення державної служби, незважаючи на

вимоги Закону України «Про державну службу», без визначених ним підстав. Так, виявлено наступні факти неправомірних звільнень:

– через зміну важливих умов державної служби (без додержання визначених Законом вимог до зазначеного процесу відносно попереднього інформування про таку зміну й отримання у визначеному порядку заяви про звільнення, переведення на іншу запропоновану посаду чи згоди на продовження державної служби);

– відповідно до ініціативи суб'єкта призначення (під приводом скорочення кількості чи апарату публічних службовців, зміни структури чи штатного розпису, реорганізації державного органу та, крім того, в результаті використання дисциплінарного стягнення, не беручи до уваги визначені Законом порядок і підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності);

– взагалі не посилаючись на положення Закону або Кодексу законів про працю України відносно припинення державної служби, а також трудових відносин.

Отже, ухвалення суб'єктами призначення рішень щодо припинення державної служби, незважаючи на вимоги Закону, без визначених ним підстав порушують визначені Законом вимоги відносно умов виконання особами права на державну службу. У випадку порушення прав публічного службовця такі права підпадають під поновлення, а сформовані перепони у втіленні зазначених прав – ліквідації. Відповідно до частини 5 статті 9 Закону, визначено, що наказ (розпорядження), доручення може скасувати керівник, котрий його видав, та, крім того, керівник вищого рівня чи орган вищого рівня.

Тож, підбиваючи підсумки, можемо стверджувати, що в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні нинішні умови проходження державної служби характеризуються суттєвими змінами в царині державної служби. В їхній основі містяться положення Закону України «Про державну службу». Однак, і про це свідчить здобутий досвід, щоб на практиці упровадити нові закони, потрібні уточнення або й нові з огляду на наукову точку зору обґрунтовані процедури врегулювання публічно-службових

відносин, важливі під час проходження державної служби та позбавлення від проблем захисту прав публічних службовців в обставинах, в яких нині перебуває Україна.

Основними проблемами у сфері захисту прав публічних службовців є: недосконалість нормативно-правових засад публічної служби у сфері забезпечення прав публічних службовців; відсутність сталих умов для того, щоб не дозволити дестабілізації системи публічної служби, забезпечення її становлення та утвердження згідно з конституційними вимогами; безперервне доопрацювання, внесення змін і доповнень до чинного законодавства про публічну службу; недостатня ефективність діяльності державних органів та посадових осіб, котрі мають право здійснювати регуляцію головних правовідносин, які з'являються в галузі публічної служби; недосконалість механізму впливу конституційних положень і чинних законів на розвиток правового статусу публічних службовців; брак комплексних досліджень зарубіжного досвіду дотримання прав публічних службовців та ін. Варто звернути увагу на те, що в період дії воєнного стану трапляються приклади ухвалення суб'єктами призначення рішень щодо припинення державної служби, незважаючи на вимоги Закону України «Про державну службу», без визначених ним підстав. Так, виявлено наступні факти неправомірних звільнень: через зміну важливих умов державної служби; відповідно до ініціативи суб'єкта призначення; взагалі не посилаючись на положення Закону або Кодексу законів про працю України відносно припинення державної служби, а також трудових відносин.

Висновки до розділу 2

1. Охарактеризовано інституціональні засади захисту прав публічних службовців в Україні та визначено три рівні (аспекти) прав публічних службовців: приватне право; трудове право; публічне право. Приватне право гарантує громадянину свободу й автономність, незалежність і самостійність

приватній особі. Відносини, що виникають під час проходження публічної служби, являють собою частку загальної мережі трудового права. В той же час публічні службовці здійснюють власні трудові обов'язки особисто, а відтак мають дотримуватися правил службової дисципліни, визначених як на локальному рівні, так і на державному. Трудові відносини, що виникають під час використання праці публічних службовців, мають ознаки особливих як службових завдань, так і ступеня відповідальності за ухвалення рішень державної ваги. Відомо, що публічні службовці підпадають під дію загальних нормативних документів, що регулюють їхній захист. Це той базовий рівень, який складається з основних законодавчих актів: Конституції України, Кодексу законів про працю України, Законів України: «Про відпустки», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про оплату праці», «Про пенсійне забезпечення», «Про Кабінет Міністрів України»; указів Президента України та інших основоположних законів і підзаконних нормативно-правові документів. Нещодавно Верховна Рада України ухвалила Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування», який встановлює принципи, правові та організаційні основи для забезпечення публічної, професійної, політично нейтральної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування, що функціонує в інтересах територіальних громад, а також визначає умови та порядок реалізації громадянами України права на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування. Організаційне забезпечення функціонування механізму публічної служби прямо організовує НАДС. Управління персоналом на державній службі та Управління контролю за реалізацією права на державну службу – це ті два підрозділи, що перебувають у складі Агентства, які відповідають за гарантування прав публічних службовців.

2. Проаналізовано сучасні детермінанти розвитку публічної служби та структуру характерних порушень щодо умов реалізації громадянами права на державну службу, в результаті чого встановлено, що протягом 2021 року було виявлено 860 випадків невідповідностей та порушень вимог Закону та інших

нормативно-правових актів, які регулюють питання здійснення права особами на державну службу. Зокрема, виявлено 318 випадків невідповідностей та порушень щодо організаційно-правових принципів впровадження державної політики в галузі державної служби, 83 випадки невідповідностей та порушень щодо прийому на державну службу, 422 випадки невідповідностей та порушень у процесі здійснення державної служби, а також 37 випадків невідповідностей та порушень під час припинення державної служби. Найбільша кількість порушень була виявлена у сфері проходження державної служби та дотримання організаційно-правових принципів впровадження державної політики в галузі державної служби.

3. Окреслено проблеми захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України: відсутність повного розгляду та врегулювання державної служби в Конституції України; нечіткість визначення сфери діяльності державних органів та посадових осіб, які регулюють основні правові відносини в галузі державної служби; неефективність підходів до розвитку службової кар'єри; недостатній рівень розвитку галузевої нормотворчості щодо державної служби, відсутність гармонізації положень чинного законодавства (конституційного, фінансового, міжнародного, трудового, кримінального) щодо проходження служби працівниками всіх державних інституцій; наявність випадків безпідставного, незаконного припинення роботи публічних службовців (навіть проти вимог Закону України «Про державну службу») під час воєнного стану та інших обставин. Варто зазначити, що під час дії воєнного стану існують випадки неправомірного розпуску публічних службовців без підстав, навіть не дотримуючись вимог Закону України «Про державну службу». Так, виявлено наступні факти неправомірних звільнень: через зміну важливих умов державної служби; відповідно до ініціативи суб'єкта призначення; взагалі не посилаючись на положення Закону або Кодексу законів про працю України відносно припинення державної служби, а також трудових відносин.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Удосконалення інституційного забезпечення захисту прав публічних службовців

Проаналізувавши теоретико-методологічні засади захисту прав публічних службовців, у контексті чого охарактеризовано публічну службу як предмет наукового дискурсу, досліджено сутність, основні концепції та підходи захисту прав публічних службовців, вивчено зарубіжну практику дотримання прав публічних службовців, а також здійснивши аналіз стану захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, у контексті чого досліджено інституціональні засади захисту прав публічних службовців в Україні, оцінивши сучасні детермінанти розвитку публічної служби та виявивши проблеми захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, можемо запропонувати механізм вдосконалення системи захисту прав публічних службовців в Україні (див. рис. 3.1).

Метою запропонованого механізму є ефективне функціонування публічної служби та досягнення європейського рівня гарантування їх правового статусу у контексті реформування публічного управління України в сучасних умовах трансформаційних змін. Як результат, очікується ефективне функціонування публічної служби завдяки формуванню кваліфікованого державного апарату.

У контексті запропонованого механізму запропоновано заходи з удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців, що буде розглянуто в наступних підрозділах більш детально.

МЕХАНІЗМ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Мета: ефективне функціонування публічної служби та досягнення європейського рівня гарантування їх правового статусу у контексті реформування публічного управління України в сучасних умовах трансформаційних змін.

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

удосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав публічних службовців

- впровадити стандарти гармонізації законодавства відповідно до європейських норм;
- здійснити демократизацію процесу захисту прав публічних службовців шляхом збільшення його варіативності;
- деталізувати процедуру захисту прав публічних службовців шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Європейського суду з прав людини;
- забезпечити закріплення найважливіших гарантій захисту прав публічних службовців на рівні конституції;
- розширити перелік гарантій у сфері соціального захисту публічних службовців та членів їх сімей на законодавчому рівні;
- розробити та законодавчо закріпити ефективний механізм колективного захисту прав публічних службовців як альтернативу страйкам;
- надати можливість виїзду за кордон державним службовцям та працівників органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до Закону України «Про воєнний стан».

удосконалення організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців:

- дотримання організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби;
- забезпечення законності при проведенні процедури зайняття посад публічними службовцями;
- дотримання легальних і легітимних вимог проходження та припинення державної служби;
- підвищення ролі професійних спілок у захисті прав публічних службовців;
- підвищення правової культури публічних службовців.

Результат: ефективне функціонування публічної служби завдяки формуванню кваліфікованого державного апарату.

Рис. 3.1. Механізм вдосконалення системи захисту прав публічних службовців в Україні

Джерело: власна розробка автора

Спочатку розглянемо удосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав публічних службовців. Важливість удосконалення інституту публічної служби можна пояснити, крім того, тим, що останній вважається значущим інструментом напрацювання й впровадження політики держави, а також головною складовою системи публічного управління, від результативного функціонування котрого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, поступовий та стабільний розвиток держави й послідовне входження її в європейське середовище.

На нашу думку, становлення нормативно-правового забезпечення відносин публічної служби повинне здійснюватися в розрізі євроінтеграції України. Це спричинено потребою не тільки вдосконалення правового регулювання визначених відносин, зростання рівня публічно-управлінського функціонування й надання адміністративних послуг, а й необхідністю гарантування додержання прав і свобод громадян, становлення держави як справді демократичної і правової, досягнення нею рівня розвитку країн Європи та, зрештою, входження до Європейського Союзу.

У даному контексті окреслимо декілька етапів у площині удосконалення законодавства у сфері публічної служби у контексті інтеграції України до Європейського Союзу:

1. 1994-1999 роки, впродовж котрих було «утворено принципи для функціонування публічної служби в Україні та, крім того, внормовано такі пріоритетні питання: визначено ранги, порядок нарахування стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ публічних службовців, формування резерву персоналу, забезпечено систему професійного навчання тощо» [21, с. 33]. Ми вважаємо, якраз у зазначений період започатковано основи для здійснення реформ у публічній службі в напрямку євроінтеграції. По-перше, нормативні акти в згаданій галузі ухвалювалися після того, як було укладено Угоду про партнерство та співпрацю (втратила чинність) [209], а значить, орієнтиром у реформуванні правового забезпечення суспільних відносин були євроінтеграційні поривання

України. По-друге, ухвалили Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [162], котрим в основу проведення реформування системи публічного управління поклали Концепцію адміністративної реформи в Україні.

2. 2000-2004 роки, впродовж котрих на офіційному рівні встановлено та утверджено нормативні напрямки реформування й наступного розвитку публічної служби, погоджено вектор на адаптацію законодавства у сфері публічної служби до європейських стандартів. На цьому етапі було зроблено відповідні кроки в напрямку правової інтеграції, а саме:

- комплексний розвиток законодавства про державну службу як професійного інструмента здійснення завдань та функцій держави, системне окреслення видів державної служби, покращення законодавства щодо питань проходження державної служби;

- створення відповідних умов для політичної об'єктивності публічних службовців під час здійснення своїх професійних обов'язків, зростання їх правової та соціальної захищеності;

- заохочення до професійного розвитку та значних результатів роботи публічних службовців згідно із засадами рівності оплати за однакові об'єм, інтенсивність діяльності та ступінь відповідальності;

- покращення системи професійного навчання публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, беручи до уваги наступну професіоналізацію державної служби, засади організації навчання публічних службовців у державах-членах Європейського Союзу та ін.

Крім цього, на зазначеному етапі було «поліпшене правове забезпечення публічної служби, а саме було змінено алгоритм проведення службового розслідування, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на вакантні посади, введено атестацію публічних службовців тощо» [21, с. 34]. В той же час, згідно з висновком комісії «Блакитна стрічка», яка провадить діяльність в Україні як незалежний орган при фінансовій та адміністративній

підтримці ПРООН, «проведена робота у сфері державної служби за цей період не призвела до значних змін, а ухвалення важливих в стратегічному плані документів майже не впливало на якість функціонування уряду, тому що детально не було розподілено функції політиків та публічних службовців» [21].

3. 2005-2010 роки, впродовж котрих виконувалася Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки, ціллю якої було напрацювання й виконання низки заходів, націлених на створення відповідних умов для продуктивної роботи органів державної влади, інших державних органів і те, щоб досягнути європейських стандартів рівня життя населення України. 2010 року Головдержслужбою було розглянуто стан виконання Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, а також зауважено, що в рамках визначених завдань «здійснено необхідні «точкові» законодавчі зміни: розглянуто та затверджео 25 проєктів законів, 13 указів Президента України, 143 постанови та 54 розпорядження Кабінету Міністрів України. Усі ці нормативні акти заклали фундамент внутрішнього забезпечення широкої діяльності з приведення правового поля України у сфері державної служби у відповідність до норм і стандартів ЄС» [180].

При цьому в названій період ухвалено значущі нормативно-правові акти, в котрих зауважується на потребі продовження роботи щодо реформування публічної служби в напрямі її відповідності до європейських стандартів. Так, до них належить План дій «Україна – Європейський Союз», схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р. [210]. Здійснивши аналіз названого документа, можна дійти висновку, що заходи, окреслені в попередніх нормативних актах в зазначеній галузі, так і здійснено, а результатів не вдалося досягнути. Такий висновок базується на повторному акцентуванні в цих документах на потребі покращення правового забезпечення проходження державної служби, розмежування політичних, а також адміністративних посад та ін.

4. З 2011р. продовжується активна робота з формування правового поля державної служби у контексті європейської інтеграції. Зокрема було прийнято/розроблено низку важливих нормативних документів, серед яких Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 рр.» від 1 лютого 2012р. № 45/2012 (втратив чинність), Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р.» від 27 червня 2012 р. № 411-р (втратив чинність), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р.» від 13 травня 2013 р. № 350 (втратив чинність), нова редакція Закону України «Про державну службу».

17 листопада 2011 року в Україні був прийнятий Закон «Про державну службу», який мав замінити діючий Закон з 1993 року. Проте, на практиці, цей Закон не набрав чинності і остаточно втратив свою силу 31 грудня 2015 року. Метою Закону було визначення принципів, правових та організаційних засад державної служби, встановлення умов і порядку здійснення громадянами України права на державну службу. Він також повинен був регулювати відносини, пов'язані з прийняттям на державну службу, проходженням нею та припиненням, а також визначати правовий статус публічних службовців. Введення Закону в дію було неперервно відкладене. Початково планувалося, що він набере чинності з 1 січня 2013 року, але ця дата була перенесена на 2014 рік, потім на 2015 рік, а далі на 2016 рік. Однією з причин такого відтермінування була відсутність фінансових ресурсів для збільшення заробітної плати публічним службовцям, що передбачалося новими положеннями Закону. У кінці кінців, 10 грудня 2015 року, був прийнятий інший Закон «Про державну службу» [158], який скасував Закон 2011 року, ще до того, як останній міг набути чинності.

Зазначені зміни дають змогу більш чітко відмежувати законодавство про державну службу від трудового законодавства. Це відіграє важливу роль в адаптації права публічної служби до європейських стандартів, тому що

розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права – один із головних принципів європейського адміністративного простору.

Таким чином, нинішній період розвитку права публічної служби в розрізі європейської інтеграції можна визначити як період інтенсивної діяльності щодо удосконалення нормативно-правових актів у сфері публічної служби, а також наближення до прогнозованих результатів. Наведене має особливу функцію з огляду на те, що підписано Угоду про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого [208]. В той же час у тексті названої угоди акцентовано на потребі продовження адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (преамбула, стаття 114). Це має відношення, крім того, до сфери публічної служби, бо, попри ухвалені акти і здійснені заходи з адаптації публічно-службового законодавства, нормативно-правове забезпечення відносин публічної служби досі вимагає більш детального опрацювання та покращення.

Ми вважаємо, проблема неузгодженості в правовій термінології має зв'язок передусім із браком визначених на рівні законодавства положень про публічну службу. Такий стан справ зумовлений історичними умовами розвитку законодавства в зазначеній галузі, тому що з того часу, як Україна здобула незалежність, воно в основному розвивалося в контексті регулювання державної служби. Решта видів публічної служби вводилися істотно пізніше, а їх нормативно-правове регулювання більш подібне на доповнення до наявного порядку.

Зважаючи на це, на нашу думку, удосконалення права публічної служби повинне містити удосконалення нормативно-правових актів у даній сфері з метою врахування наступних аспектів:

– максимальне введення в обіг термінів «публічна служба», «публічне управління», «суб'єкти публічного управління», «публічна адміністрація» та

інших як загальних відносно всіх інших видів публічної служби. Це дасть змогу розв'язати проблематику неузгодженості юридичної термінології, тому що без стандартизації термінології, що застосовується в національній та європейській правових системах, майже не можна добитися взаєморозуміння в правовому секторі;

– врегулювання загальних засад проходження публічної служби й окрема подача характерних ознак проходження певних її видів. Завдяки цьому вдасться оминати проблеми повтору нормативно-правових положень, покращити нормативно-правове регулювання відносин публічної служби, а також це дасть змогу стати відповідними європейським стандартам регулювання схожих відносин. Також це дасть можливість остаточно розв'язати проблему відмежування публічного та приватного у сфері публічної служби;

– систематизування положень, відповідно до котрих регулюються відносини публічної служби, які є у великій кількості нормативних документів, зокрема підзаконного типу. Завдяки цьому можна впорядкувати нормативно-правове регулювання відносин публічної служби, врегулювати переважне число питань на законодавчому рівні та ін.

В той же час удосконалення законодавства дасть змогу покращити роботу щодо правової інтеграції у сфері публічної служби, тому що зміни, котрі вносяться до регулювання державної служби, матимуть відношення, крім того, й до інших видів публічної служби. Завдяки цьому можна буде одержати значно кращі результати в напрямі приведення національного законодавства відповідно до європейських стандартів.

Захист прав публічних службовців регулюється певними нормами права і має відношення до спеціального суб'єкта, через це з-поміж спеціальних його ознак варто зауважити на таких:

- 1) обмеженість видів захисту;
- 2) можливість варіювання судового розгляду;
- 3) неоднорідність.

Обмеженість форм захисту треба визнавати однією із спеціальних характерних ознак захисту прав публічного службовця. Суть зазначеної ознаки має зв'язок із публічними особливостями роботи публічних службовців, а також пов'язана з державою, що може відобразитися в допуску до державної таємниці відповідного рівня. Альтернативні способи розв'язання спорів із приєднанням посередника або медіатора допомагають оперативно знайти консенсусне рішення, що надзвичайно потрібно під час відносин із безпосереднім керівником. Однак застосування таких способів розв'язання спору не гарантують його вирішення, що посилює небезпеку для державної діяльності, а відтак потреба гарантування оперативності в ході захисту прав має менш важливе значення. Хоч прямої заборони на застосування альтернативних способів розв'язання спору в законодавстві не виявлено, проте на її існування вказує обов'язок публічних службовців звертатися за захистом виключно до суду або до ієрархічно вищих органів виконавчої влади.

Таким чином, можна дійти висновку, що обмеженість видів захисту як спеціальна характерна ознака захисту прав публічних службовців відзначається наступними особливостями:

1) існування обмежень видів захисту не є засобом порушення права на захист прав публічними службовцями. І.І. Дахова акцентує увагу на тому, що з метою правомірності обмеження закономірною вважається «законність, встановлена для досягнення легітимної мети щодо захисту інтересів суспільства та демократизації суспільства» [52, с. 25]. Легітимність мети в цьому разі можна пояснити перевагою створення відповідних умов для безпеки діяльності системи державної служби в цілому й запобігання утворенню загроз національній безпеці. Законність же передбачає формування інших варіацій захисту прав, що не дає змоги службовцю самостійно вирішувати факт порушення його прав;

2) проявляється за допомогою роботи органів державної влади й судів і передбачає неодмінність виконання їх рішень. Надання зазначеним суб'єктам влади дає право забезпечувати правомірність поведінки й

відновлення права чи виплату компенсації. В той же час владність визначає також окреслення конкретних імперативних способів поведінки для таких осіб, що вважається гарантією якісного й правильного здійснення ними свого обов'язку відносно захисту прав публічних службовців;

3) ставить вимогу додержуватися ієрархії в ході захисту прав, що й спричиняє неможливість звернення за захистом до керівника державного органу, якщо це безпосередньо не визначено на рівні законодавства. Також бюрократизм встановлює неодмінність додержання правомірної форми захисту прав, щоб оминати ситуації, коли завдають шкоди іншим правам як публічного службовця, так і людини, котра порушила його права.

Наступна спеціальна характерна риса захисту прав публічних службовців – це варіативність судового розгляду, оскільки службовець має право здійснювати захист своїх прав у рамках як цивільного провадження, так і адміністративного судочинства. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 274 Цивільного процесуального кодексу України, «у порядку спрощеного позовного провадження можуть розглядатися справи, які виникають із трудових відносин» [217]. Для захисту прав публічних службовців це свідчить про те, що можна оперативніше розглядати справи та зважати на своєрідність порушень прав. Однак у результаті публічного характеру посадових обов'язків публічного службовця в рамках цивільного провадження розглядаються тільки ті ситуації, коли публічного службовця звільнено неправомірно чи виник спір відносно справ, що визнають трудовими. В решті ситуацій захист прав публічного службовця реалізується згідно з адміністративно-процесуальним законодавством, що теж визначає змогу розгляду справи в скороченій формі. У відповідності з ч. 2 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України, «спрощене позовне провадження застосовується у випадку пріоритетності швидкого вирішення справи або її незначної складності» [91]. Частиною 6 статті 12 Кодексу адміністративного судочинства визначено, що до справ незначної складності належать наступні: «щодо прийняття на публічну службу та проходження публічної служби;

оскарження призначення, перерахунку, одержання пенсійних виплат та соціальних виплат; оскарження дій суб'єктів владних повноважень із вимогою компенсації не більше 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб» [91].

Іншими словами, для того, щоб розгляд справи адміністративним судом здійснювався повноцінно, потрібно, аби порушення прав публічного службовця мало відношення до питань неправомірної роботи вповноважених органів у галузі освіти, медицини або надання інших державних послуг за межами захисту прав. У той же час зарахування справ відносно проходження публічної служби до незначної складності дає змогу оперативніше ліквідувати перепони щодо реалізації прав, поки шкода від них не виявилася значною.

Таким чином, варіативності судового розгляду як спеціальній особливості захисту прав публічних службовців характерні такі ознаки:

1) визначає значно швидші, простіші й більш економічні способи розв'язання правового спору й припинення порушення прав. Для публічних службовців це значить заподіяння меншої шкоди професійній діяльності як відносно просування по службі, так і здійснення посадових обов'язків у певний період часу. Зважаючи на уніфікованість способів поведінки публічних службовців на законодавчому рівні, розгляд справи в суді не зумовлює ігнорування значущих моментів справи й наступне ухвалення незаконного рішення;

2) гарантує змогу публічному службовцю вибрати спосіб судового захисту, що підходить для кожного відповідного випадку порушення права. Важливе значення має те, щоб їх розподіл на види передбачався в законах, а не здійснювався сторонами спору, що окреслюватиме правомірність такого розподілу як у ситуації зі встановленням переліку справ незначної складності;

3) встановлює неможливість публічному службовцеві самостійно вибрати спосіб захисту й суд, де розглядатиметься його справа. Завдяки безальтернативності вдасться правильно спеціалізувати справу, а відтак і поліпшити якість захисту прав. Безальтернативність значить також і

неможливість впливу вповноважених суб'єктів на захист, іншими словами, вона дає гарантію неупередженості й незалежності проведення й ухвалення законного рішення.

Ще одна спеціальна особливість захисту прав службовців – це його неоднорідність, котру можна пояснити різноманітністю прав, захист яких потрібно здійснювати. Для службовця втілення зазначених прав може передбачати загальні ознаки, іншими словами, реалізуватися ним як звичайною фізичною особою, так і спеціальні ознаки відносно реалізації із застосування свого правового статусу, як у ситуації, коли навчання дітей дипломатичного службовця оплачується державою. Різниця у виборі способу захисту визначається різними суб'єктами звернення правопорушення, змогою компенсації, а також існуванням шкоди не тільки правам службовця, а й інтересам суспільства.

Отже, можливо дійти висновку, що неоднорідності як спеціальній особливості захисту прав публічного службовця характерні наступні ознаки:

1) вказує на те, що, оскільки службовець є представником держави, то його захист повинен виконуватися так, щоб не завдати шкоди державній діяльності, а якщо можливо, то й покращити її результативність. Публічність може мати вплив на обрання юрисдикції суду, встановлення обсягу відшкодування й визначення покарання;

2) зводиться до існування відповідних процедур вибору способу захисту. Хоч вони не систематизовані й спричинені якраз правовою усталеністю осмислення суті державної служби, що, по суті, і зумовлює неоднорідність, однак власне розподіл є однаковим, незважаючи на певну ситуацію. Через сталість захист прав службовців – всеосяжний і здійснюється в кожному з випадків порушення прав;

3) свідчить про правове регулювання виконання захисту якраз через процесуальні вимоги. Неоднорідність визначає зможу використання різного роду процесуальних норм у залежності від виду юридичної відповідальності.

Таким чином, своєрідність захисту прав публічних службовців найбільше спричиняється публічністю службовця та пріоритетністю захисту саме державних інтересів. Подібна умова зумовлює існування істотних законодавчих обмежень в захисті прав публічних службовців і деяку стандартність його здійснення. До позитивних моментів треба віднести формування відповідних умов скороченого розгляду справи, що дає змогу скоротити шкоду від здійснення правопорушення. Векторами становлення захисту прав публічних службовців мають бути:

- використання європейських стандартів відносно гармонізації чинного законодавства;
- демократизація процедури захисту прав публічних службовців;
- зростання варіативності засобів захисту якраз прав службовців;
- конкретизування процедури захисту за допомогою звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також Європейського суду з прав людини.

У контексті нашого дослідження варто зауважити, що розгляд наукових точок зору фахівців і норм чинного законодавства дозволяє стверджувати, що питанню захисту прав публічних службовців на законодавчому й підзаконному рівнях надається значна увага. Водночас названа ситуація не виключає факту наявності низки проблем, що мають організаційний і правовий характер і розв'язання котрих потребує здійснення комплексних наукових досліджень, що присвячені розгляду зарубіжної практики захисту прав публічних службовців, оскільки у великій кількості держав утворилася доволі ефективна і результативна процедура захисту прав вказаної категорії працівників. Через це ми вважаємо, що розгляд зарубіжної практики дасть право визначити низку рекомендацій і пропозицій, які орієнтовані на покращення цього інституту в українському контексті.

Ми вважаємо, насамперед потрібно зосередити увагу на європейських державах, котрі ментально й територіально є ближчими до України, а тому їх досвід є найбільш доречним для імплементації. Зокрема першою державою

Європи, на досвіді котрої ми сконцентруємо увагу, стане Федеративна Республіка Німеччина. Державна служба вважається найбільшою сферою зайнятості в Німеччині та здійснює значущі завдання для того, щоб функціонували держава, суспільство й економіка. Приблизно 2,9 млн працівників провадять діяльність у державній сфері. Зазвичай на них поширюються колективні договори про державну службу. Отже, службовець має значний рівень гарантій, який визначається відповідно до національного трудового законодавства. У Федеративній Республіці Німеччина до публічних службовців відносяться три категорії громадян: «1) чиновники, що вважаються по суті публічними службовцями, які пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами за допомогою публічно-правових відносин, яким надані владні повноваження. Їм надається право обіймати посаду довічно, роботу їм оплачують у вигляді грошового утримання, розмір якого залежить від рангу й категорій посади, а державні пенсії надають з федерального чи земельного бюджету після відставки; 2) службовці – особи, які пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами, установами через приватноправові відносини згідно зі строковими трудовими угодами та яким не надані владні повноваження. Роботу їм оплачують згідно з тарифними угодами, а після досягнення пенсійного віку вони отримують пенсії відповідно до пенсійного страхування; 3) працівники – найманий технічний персонал, який має зв'язок із федеральними, земельними, самоврядними органами, установами чи підприємствами через приватноправові відносини згідно зі строковими трудовими угодами. Вони отримують оплату праці згідно з тарифними угодами, а після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням» [205, с. 410; 156].

Головна властивість правового регулювання захисту прав публічних службовців передбачає те, що гарантії реалізації їхньої трудової діяльності визначаються прямо на конституційному рівні зазначеної країни. Зокрема, згідно зі статтею 33 Основного Закону Німеччини, в кожного німця є однакове

право на доступ до будь-якої державної посади з огляду на його чи її спроможності, кваліфікацію і професійні якості; на допуск до державної служби не впливають релігійні переконання; реалізація суверенних повноважень – постійне завдання кожного службовця. Інтерес викликає те, що в пункті 4 статті 33 Основного закону мовиться про «суверенні повноваження» як про правила розміщення публічних службовців. Безперечно, це ті сфери, де держава здійснює впорядкування і регуляцію діяльності осіб. На додачу до зазначеного «класичного» мандату на першому плані стало надійне гарантування послуг, що потрібні в повсякденному житті та діяльності державних інституцій, а також їхніх посадових осіб. Значну увагу зосереджують на питаннях персональної безпеки персоналу. В минулому «суверенне правозастосування» насамперед втілювалося у виді адміністративних актів. Наразі ж на перший план вийшло проектування, планування та превентивне управління з новітніми форматами спільної адміністративної роботи. В Німеччині будь-які втручання в роботу службовців заборонено на рівні Конституції.

Відповідно до багатьох індивідуальних рішень Федерального конституційного суду, традиційними принципами професійної державної служби в Німеччині вважаються наступні: 1) гарантування додержання державної таємниці (зазначений принцип використовується, крім того, після того, як припинено активні правовідносини на державній службі); 2) принцип адекватної оплати праці й матеріального, а також фінансового забезпечення службовців і їхніх сімей; 3) принцип довічного працевлаштування, котрий спрямований на використання службовців упродовж усього трудового життя; 4) принцип вільного кар'єрного росту; 5) принцип результативності, що гарантує доступ до всіх державних посад у ході вступу на державну службу та в процесі просування по службі; 6) об'єктивність під час здійснення службових обов'язків (службовці мають дотримуватися нейтралітету в політичному аспекті в ході здійснення своїх обов'язків); 7) неможливість страйку публічних службовців (забороняються колективні заходи з приводу

захисту загальних професійних інтересів); 8) право представляти посадових осіб (в посадових осіб є право організувати профспілки чи професійні асоціації); 9) обов'язок роботодавця виявляти обережність (як додаток до обов'язків службовців бути лояльним до роботодавця); 10) судовий захист (публічним службовцям можуть повідомити про скарги й твердження фактичного плану, і їм має надаватися змога оскарження).

Варто погодитись із точкою зору В.Д. Авескулова та А.С. Головка, які у своєму науковому дослідженні вказують, що, «з огляду на досвід Німеччини, на території України також доцільно було б розглядати можливість створення спеціальних судів з метою вирішення спорів, котрі виникають у сфері використання праці. Формувати спеціальну трудову юстицію можливо за допомогою кількох етапів: спочатку утворивши спеціалізовані відділення при судах загальної юрисдикції, а в перспективі – утворивши незалежний механізм з декількох інстанцій» [2]. Формування трудових судів, на наш погляд, дало б змогу більш результативно захищати права й інтереси сторін правовідносин і значно покращило б рівень судових рішень.

Імплементація німецького досвіду щодо захисту прав публічних службовців в Україні може бути корисною для покращення системи захисту прав та свобод цієї категорії працівників. Основні шляхи впровадження німецького досвіду включають:

1. Законодавча гарантія. Створення законодавчої бази, яка визначає правовий статус публічних службовців та їхні права та обов'язки. Можна орієнтуватися на німецький законодавчий досвід щодо захисту прав публічних службовців, зокрема управління конфліктом інтересів, заборону корупції та недискримінаційне ставлення до працівників.

2. Етичні стандарти. Впровадження етичних кодексів поведінки для публічних службовців, що регулюють їхню поведінку, взаємодію з громадянами та колегами, а також надають принципи незалежності та об'єктивності у прийнятті рішень.

3. Незалежність. Забезпечення незалежності публічних службовців від політичного тиску та впливу. Це може включати реформування системи призначення та звільнення службовців, встановлення процедур оцінки їхньої роботи на професійній основі.

4. Система нагородження та стимулювання. Впровадження ефективної системи нагородження та стимулювання публічних службовців на основі їхнього професійного розвитку, компетентності та досягнень. Можна взяти на увагу німецькі практики щодо розробки кар'єрних шляхів та системи оцінки праці.

5. Професійний розвиток. Запровадження системи навчання та підвищення кваліфікації для публічних службовців, що дозволить їм отримати необхідні знання та навички для виконання своїх обов'язків на високому рівні. Німецький досвід може бути використаний для розробки програм професійного розвитку та навчальних матеріалів.

6. Захист від політичного впливу. Забезпечення механізмів, що гарантують незалежність публічних службовців від будь-якого політичного впливу або тиску. Це може включати створення спеціальних органів або комісій, які відповідають за захист прав та свобод публічних службовців та розглядають скарги щодо можливих порушень.

7. Публічна свідомість. Здійснення роз'яснювальної роботи серед громадськості щодо важливості захисту прав публічних службовців та їхнього внеску у державну службу. Програми громадського освічення та інформаційні кампанії можуть сприяти свідомому ставленню громадян до публічних службовців та зміцнювати довіру до системи державного управління.

Впровадження німецького досвіду щодо захисту прав публічних службовців в Україні може сприяти покращенню системи управління, забезпечити незалежність та ефективність діяльності публічних службовців і зміцнити довіру громадян до держави.

Наступна держава, яку ми проаналізуємо у контексті імплементації позитивного досвіду, – це Французька Республіка. У Франції є три категорії

публічних службовців: 1) «категорія А, до якої належать публічні службовці керівного складу, вимагає від кандидата володіти вищим рівнем освіти, котрий відповідає ліценціату (диплому про успішне завершення 3-річного курсу навчання в університеті); 2) категорія В окреслює функції забезпечення виконання, передбачає, що в кандидата має бути освітній рівень «бакалавр» (у Франції рівень «бакалавр» означає, що успішно закінчено повну середню освіту, а також вважається, що це перше вчене звання); 3) категорія С вимагає рівень неповної середньої освіти. До категорії А належать практично 20% чиновників, до категорії В – орієнтовно 40%» [214, с. 240]. В публічних службовців є право на захист та у певних ситуаціях на компенсацію в тому разі, коли в ході здійснення своїх службових обов'язків вони зазнавали погроз, неповаги, нападу образ або клевету. У певних випадках у них є право на захист, якщо порушено кримінальну чи цивільну справу третьою стороною через неправомірну поведінку.

Значущим фактором захисту прав публічних службовців у Франції вважається їхнє забезпечення фінансами. Зокрема посадовець має право на надбавку до зарплати. Остання визначається відповідно до індексної шкали, що формулюється адміністративним органом, зважаючи на клас і посаду. Крім того, винагорода містить надбавку на проживання, надбавку до сімейної заробітної платні і надбавки, визначені законодавством. У службовця, котрий вийшов на пенсію, є право на пенсійні виплати. В публічних службовців є право на відпустку (щорічну відпустку, відпустку в зв'язку з хворобою, відпустку у зв'язку з вагітністю й пологами, професійне навчання та профспілкове навчання) та, крім того, на захист свого здоров'я. Зазначене право забезпечується завдяки превентивним діям, що націлені на те, щоб зберегти належні умови гігієни й безпеки приміщень і устаткування, гарантувати медичний огляд агентів, та, крім того, діям в робочій сфері, які орієнтовані на певне планування робочого місця.

На початку 2020 року було здійснено реформу державної служби, згідно з котрою для покращення рівня захисту названої групи працівників реалізовано ряд заходів, а саме:

1) ухвалено постанову від 25 листопада 2020 року, що передбачала низку змін, які мали відношення до вимог з приводу фізичної підготовки для претендентів на державну службу. Крім цього, зазначена постанова скеровувалася на зростання якості надання медичних послуг службовцям і покращення низки соціальних гарантій, а саме: відпустки через стан здоров'я, підтримку належного рівня зайнятості громадян в секторі державної служби та, до того ж, збільшення рівня забезпечення сімей публічних службовців;

2) ухвалено постанову від 17 лютого 2021 року «Про додатковий соціальний захист», котра спрямовувалася на зростання ступеня фінансування службовців, а саме: додатково 50% на здоров'я публічних службовців. Зазначене зобов'язання щодо виплати 50% застосовуватиметься поетапно: з 2024 року – до держави та не пізніше 2026 року – до всіх державних роботодавців.

Імплементація французького досвіду щодо захисту прав публічних службовців в Україні може бути корисною для покращення системи державної служби та гарантування прав та інтересів службовців. Ось кілька шляхів, які можна розглянути:

1. Правова база. Включає визначення їх правового статусу, процедури набору, умови праці, преміювання, оцінку результативності, дисциплінарні процедури та інші аспекти державної служби.

2. Незалежність. Забезпечення незалежності публічних службовців є важливим аспектом. Україна може вивчити французьку практику створення незалежних органів, таких як комісії з розгляду скарг та апеляційні інстанції, які забезпечують захист прав службовців і вирішення спорів.

3. Професійна підготовка та розвиток. Важливо вдосконалити систему професійної підготовки та навчання публічних службовців. Франція має розбудовану систему шкіл державної служби та навчальних центрів, які

надають високоякісну підготовку службовців. Україна може вивчити їхній досвід та впровадити подібні навчальні програми та курси для публічних службовців.

4. Соціальний захист. Важливо встановити соціальні гарантії та захист прав публічних службовців, зокрема щодо заробітної плати, відпусток, страхування та пенсійного забезпечення. Франція має розвинуту систему соціального захисту для своїх службовців, і Україна може вивчити цей досвід та впровадити аналогічні заходи для підтримки публічних службовців.

5. Діалог та співробітництво. Важливо забезпечити взаємодію між державою, публічними службовцями та їхніми представниками. Україна може взяти на увагу французьку модель соціального партнерства, де профспілки та асоціації публічних службовців ведуть конструктивний діалог з урядом та представляють інтереси своїх членів.

6. Захист від політичного впливу. Важливо забезпечити незалежність публічних службовців від політичного тиску та втручання. Україна може вивчити французькі механізми захисту від політичного впливу, зокрема через створення незалежних органів апеляції та контролю.

Загалом, імплементація французького досвіду щодо захисту прав публічних службовців в Україні може включати в себе ряд заходів, які спрямовані на реформування системи державної служби та забезпечення ефективного захисту прав службовців.

Не можна не взяти до уваги досвід сусідньої країни, а саме Польщі. Правове регулювання функціонування державної служби Польщі окреслюється відповідно до Закону «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 року № 227 [176]. Ціллю забезпечення професійного, сумлінного, об'єктивного та нейтрального в політичному аспекті здійснення завдань держави вводиться цивільна служба і окреслюються процедури вступу на службу, правила її налагодження, діяльності і розвитку. До головних прав публічних службовців належать: «винагорода на цивільній службі визначається із застосуванням показників базової суми, величина якої

встановлюється відповідно до особливих засад, що окреслені бюджетним законом; встановлюється дев'ять службових рівнів службовця цивільної служби; в службовця цивільної служби є змога отримати черговий службовий рівень; члену корпусу цивільної служби встановлюється надбавка за вислугу років (коли пройшло 5 років цивільної служби); член корпусу цивільної служби за багаторічну працю (більше 20 років) отримує ювілейну нагороду; в членів корпусу цивільної служби є додаткова річна винагорода з огляду на визначені відповідні правила; робочий час членів корпусу цивільної служби повинен тривати не більше 8 годин на добу і в середньому 40 годин на тиждень у встановленому розрахунковому часі, який є не довшим, ніж 8 тижнів; член корпусу цивільної служби бере участь у навчаннях (залучення члена корпусу цивільної служби до навчань розцінюється на рівні з виконанням ним службових обов'язків)» [150].

Слід наголосити, що «система державної служби Польщі, котру запроваджували з 1998 року, стала успішно поєднаною зі стандартами Європейського Союзу в таких аспектах, як відкритість і конкурентоспроможність під час прийому на роботу, заохочення та оцінки і, до того ж, навчання та професійний розвиток. З метою уникнення політизації механізму відбору персоналу в Польщі чітко встановлені суворі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Діяльність публічних службовців базується на чотирьох принципах, а саме професіоналізмі, надійності, позапартійності та політичному нейтралітеті. Так, кандидати перед отриманням статусу публічного службовця мають відбути кваліфікаційні процедури протягом кількох років. На посаду кандидата зараховують тимчасово на основі контракту (до 3 років). В призначений час працівник стажується впродовж пів року та отримує належну початкову професійну підготовку. Підготовчий період закінчується іспитом, який складають перед приймальною комісією. В разі позитивного результату та, крім того, за умови, що кандидат має університетський ступінь, 2-річний стаж роботи на держслужбі, володіє хоча б однією іноземною мовою з тих, що є робочими

мовами в Європейському Союзі, або однією з таких іноземних мов, як арабська, білоруська, китайська, ісландська, японська, норвезька, російська, українська, та не є в резерві збройних сил, то кандидат отримує контракт на роботу в державному секторі на невизначний термін» [100].

Попри змогу просування, стажування, зменшення паперового документообігу, державні органи в Польщі переживають дефіцит фахівців. Спонукаючи службовців до зростання та розвитку слід за допомогою системи заохочень, однак, на думку експертів, в тому вигляді, як зараз, вона – неефективна, тому що майже не пов'язується з реальними результатами діяльності. Отже, в цілому держслужба Польщі не передбачає працю тільки згідно з інструкцією. Багато питань, в тому числі і дисциплінарних, чиновники повинні вирішувати з огляду на певні обставини, що, з одного боку, вимагає високої кваліфікації, а її часом не вистачає, а з іншого, полегшує життя корупціонерам. Щоб вирішити названі проблеми, влада Польщі дає змогу службовцям вчитися, використовуючи європейський досвід, а також розробляє відкриту систему контролю роботи чиновників з громадянами, а також між собою» [37].

Підбиваючи підсумки наведеного вище, зауважимо, що право публічної служби, як і будь-який інший сектор національного права на сьогодні, динамічно розвивається і покращується у міцному взаємозв'язку з євроінтеграційними процесами в Україні. За проміжок від того часу, як Україна визначила курс на вступ до Європейського Союзу, вдалося реалізувати значні заходи щодо удосконалення українського публічно-службового законодавства. Підтвердженням цьому є ухвалення великої кількості нормативно-правових актів щодо налагодження процесу правової інтеграції, реформування в її розрізі публічної служби, публічно-службової нормативної документації, де взято до уваги зауваження і втілено завдання, визначені з метою досягнення відповідності нормативно-правового забезпечення відносин публічної служби європейським стандартам. Проте нинішній стан права публічної служби досі вимагає наступного

удосконалення. Ми вважаємо, що розв'язати це питання можна завдяки ухваленню нового нормативно-правового акта, котрий комплексно врегулює відносини публічної служби, зокрема й загальні засади і властивості її проходження, спричинені своєрідністю її певних видів.

Варто наголосити, що наразі в переважному числі розвинених світових держав (наприклад, у Франції, Німеччині й Польщі) утворився доволі результативний механізм захисту прав усіх категорій працівників, зокрема й тих, які здійснюють службу в органах державної влади. Якраз через це для покращення нормативно-правового забезпечення захисту прав публічних службовців в Україні найперспективнішими векторами імплементації зарубіжного досвіду вважаються:

- по-перше, зафіксувати на рівні Конституції найбільш значні гарантії захисту прав публічних службовців;
- по-друге, потрібно збільшити перелік соціальних гарантій для публічних службовців і, крім того, членів їхніх сімей;
- по-третє, напрацювати ефективні механізми колективного захисту прав публічних службовців, що визначає напрацювання альтернативи для організації страйку;
- по-четверте, забезпечити правові умови для того, щоб реалізувати інститут медіації в процесі розв'язання трудових спорів між публічним службовцем та органом, в котрому він проходить службу;
- по-п'яте, загальним напрямом поліпшення захисту прав усіх категорій працівників, зокрема й службовців, вважається розробка трудової юстиції;
- по-шосте, на законодавчому рівні сформувати систему превентивних заходів, орієнтованих на запобігання порушенню прав публічних службовців
- по-сьоме, потрібно напрацювати ефективний механізм страхування життя й здоров'я публічних службовців, а також їхніх сімей.

У контексті продовження війни на території України, необхідність надати можливість виїзду за кордон державним службовцям та працівникам

органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до Закону України «Про воєнний стан» є дуже важливим і актуальним завданням. Ця проблема вимагає ретельного розгляду та аргументованого обговорення.

Однією з основних причин для таких змін є необхідність забезпечення ефективної роботи урядових і місцевих органів у ситуаціях воєнного стану або загрози безпеці країни. В разі виникнення подібної ситуації, важливо, щоб державні службовці та працівники органів місцевого самоврядування могли виїхати за кордон для обміну інформацією, отримання підтримки або координації дій з іншими країнами та міжнародними організаціями. Це може бути ключовим чинником для забезпечення безпеки та виживання країни в надзвичайних обставинах. Проте, зміни до Закону «Про воєнний стан» повинні бути ретельно обговорені та розроблені таким чином, щоб вони не порушували основні принципи правової системи та демократії. Забезпечення достатньої прозорості та контролю над виїздом державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування є критично важливим, щоб уникнути можливого зловживання владою та корупції.

Додатково, слід враховувати міжнародні стандарти та угоди, які регулюють рух осіб через кордон в надзвичайних ситуаціях. Важливо підкреслити, що право виїзду за кордон має бути доступним не лише владним структурам, а й іншим категоріям громадян, які можуть знаходитися в небезпеці під час воєнного стану.

Далі розглянемо напрями удосконалення організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців. Глобалізаційні виклики сьогодення і суспільні трансформації в Україні ставлять вимогу щодо удосконалення й посилення процесів трансформації публічного управління в Україні, базуючись на принципах демократичності, транспарентності, підзвітності та підконтрольності системи публічного управління громадянському суспільству. Під час трансформаційних процесів національного публічного управління можна помітити деякі тенденції й напрями змін до європеїзації

публічного управління, децентралізації влади, введення принципів демократичного врядування й нового публічного управління.

В нинішніх умовах державотворення основний акцент зміщується на формування дієвої системи публічного управління держави, котра б допомагала в розвитку України як правової європейської держави зі значним рівнем життя громадян, демократії, політичної й соціальної стабільності, напрацюванню оптимального механізму діяльності органів публічної влади, який ґрунтується на відповідності новітнім умовам становлення ринкової економіки, демократичним трансформаціям у суспільстві та взаємодії із суспільством. Оскільки формування дієвого публічного управління в Україні можливе тільки в разі поєднання новітніх наукових досліджень в секторі державного будівництва, законотворчого й нормативного функціонування, організаційно-управлінської діяльності, покращення державного апарату, матеріально-технічного забезпечення його діяльності. Погодження національної управлінської діяльності з новітніми тенденціями трансформаційних процесів країн Європи дозволить отримати позитивні наслідки для діяльності публічного управління в Україні.

Публічне управління перебуває під впливом тенденцій та чинників суспільного розвитку. Головне значення серед них мають як процеси зовнішнього для публічного управління середовища: глобалізація та її вимоги, перехід сучасного суспільства на постіндустріальний інформаційний етап становлення, його демократизація та емансипація особи, так і внутрішні фактори становлення публічного управління як галузі людської діяльності. Зокрема головними передумовами трансформаційних процесів вітчизняної системи публічного управління є соціальні, економічні, політичні, ціннісні, ментальні зміни, а найбільш значущою передумовою, ми вважаємо, виступає розвиток постіндустріальної інформаційно-комунікативної глобальної цивілізації.

Зміни, які здійснюються наразі в системі публічного управління, передбачають багатопланові, багатоаспектні особливості. Причинами

зазначених змін є загальноосвітні, глобальні зміни, зміни в економічній теорії, технологіях, в приватному й публічному секторах.

Встановивши причини трансформаційних процесів у публічному управлінні, можна дати характеристику новітнім напрямкам розвитку публічного управління в Україні. Всі тенденції умовно можливо сполучити відповідно до визначених складників публічного управління. Вони є найзначущішими довготерміновими тенденціями розвитку управління, відтак можливо визначити такі тенденції в публічному управлінні: тенденції до змін суб'єктів управлінської діяльності в публічному управлінні; тенденції до зміни об'єктів управління; зміна мети публічного управління; тенденції до зміни управлінських зв'язків; зміна цінностей в публічному управлінні; тенденції до зміни концепцій, а також теоретичних підходів до публічного управління; тенденції до європеїзації системи публічного управління; тенденції до застосування інноваційних технологій під час управлінського процесу, урядування в електронному форматі тощо.

Аналізуючи тенденції до змін суб'єктів управління, варто зазначити, що наразі помітною є динамічність процесу демократизації влади, застосування партнерських прийомів під час ухвалення рішень, розвиток та диверсифікованість видів і методів взаємодії з громадянами, підтримка зростання відкритості влади, участі в ній населення, партисипативні методи взаємодії з населенням заради його приєднання до участі в процесі ухвалення рішень. В наслідок цього суб'єкт управління позбувається одноосібної влади в управлінні й починає бути частковим суб'єктом сукупного суб'єкта публічної управлінської діяльності.

На нашу думку, на нинішній стадії становлення держави динамічно здійснюється зміна системи публічного управління від бюрократичного патерналізму до представництва територіальних громад та інтенсивного залучення організацій, що є недержавними. Важливу роль відіграє максимальне залучення в діяльність публічного управління представників неурядових організацій, бізнес-структур, груп тиску й громадянського

суспільства в цілому, що визначає використання в державотворчих процесах сучасних концепцій публічного управління, зокрема концепцій «активної держави», «демократичного врядування», «нового публічного управління».

Втілення під час практики принципів сучасних концепцій публічного управління відображається в зростанні впливу громадянського суспільства на публічне управління, починаючи від недооцінки громадянського суспільства чи патерналістського до нього ставлення з боку держави та його органів до створення відповідних умов для того, щоб налагодити з ним багатоаспектні зв'язки на базі партнерства й співпраці у різних галузях суспільних відносин. Виявом цього є інтенсивне приєднання до державотворчих процесів значного числа вчених, бізнесменів, діячів громадських організацій як консультантів, аналітиків і радників, що зумовлене динамічними процесами розвитку професійного поділу управлінської праці.

Тенденції до змін об'єктів управління прослідковуються в проблематиці обмеженості ресурсів, що ставить у пріоритет перехід від застосування ресурсів до їх формування, що зумовлює трансформацію ресурсів із засобів управління на його об'єкт. Зазнає змін залежність системи управління виключно від матеріально-фінансових ресурсів до зростання їх залежності від інформаційних ресурсів. Здійснюється переосмислення значення й функцій держави як регуляторного органу, зокрема держава намагається зберегти свою присутність і вплив у різних галузях суспільства з одномоментною співпрацею і партнерством з представниками громадських інституцій.

Зокрема одна з тенденцій становлення публічного управління, що має позитивне значення, – це перебудова системи публічного управління для покращення взаємодії структур публічної адміністрації з населенням, надання йому якісних адміністративних послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших галузях. Проте незавершеними продовжують залишатися питання реформування системи адміністративно-територіального устрою та публічного управління, базуючись на новітніх видах співвідношення між централізацією і децентралізацією.

Тенденції до зміни мети публічного управління можливо побачити в зміщенні акцентів публічного управління із процесу на результативність і кінцевий ефект управлінської діяльності. Результативність публічного управління зобов'язана гарантувати висококваліфікована управлінська еліта, яка має орієнтуватися на зростання власного статусу за допомогою гідної заробітної плати та неформального впливу, а також на те, щоб перетворити публічних службовців на професійних працівників своєї системи обслуговування, які націлені на забезпечення високоякісних управлінських послуг, пошуки дієвих інструментів та методів боротьби з корупцією, зловживанням службовим становищем, порушенням прав і свобод особи в системі публічного управління.

Тенденції до зміни цінностей в публічному управлінні відзначаються зміщенням акцентів з розгляду держави й державних органів влади як таких, що мають перевагу, на визнання особистості як головного суб'єкта публічного управління, а також забезпечення благополуччя особи як головної цілі публічного управління. Також проходять істотні зміни відносин між керівником та підлеглим у плані залучення останнього до ухвалення управлінських рішень, ставлення до нього на базі принципів теорії людських ресурсів. Важливо те, що вдається налагодити відносини публічного управління із впливовими групами соціуму, до яких належать громадські організації, опозиційні структури, бізнес-сфера, котрі вимагають затрати великих зусиль для того, щоб налагодити ефективне співробітництво й комунікацію з метою ухвалення та виконання державно-управлінських рішень. Також прослідковується перехід від зосередження головних ресурсів на ухваленні та виконанні управлінських рішень до зосередження головних зусиль на проведенні соціальної комунікації, погоджень, діалогу з громадськістю.

Головними тенденціями до зміни концепцій державного управління стануть напрацювання теорій з погляду так званого «прориву», іншими словами, динамічного просування управлінської системи до власного

відновлення та відновлення зони управління для того, щоб ліквідувати кризові та стагнаційні процеси, створити відповідні умови для лідерства держави.

На сучасному етапі в публічному управлінні прослідковується перехід від ідеології адміністративного управління до інтегрованого міцного зв'язку ідеологій організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного та публічно-комунікативного управління. Активно здійснюються пошуки не лише практичних теорій публічного управління, а й загальної парадигми публічного управління, що стане нині ідейно-філософською основою управління. Безумовно, переймання іноземного досвіду і введення відповідних державно-управлінських підходів у функціонування національного публічного управління може відбуватися тільки в разі фундаментального дослідження вітчизняних властивостей розвитку системи публічного управління, а також якщо з'ясовано відповідність його розвитку досягненням світової державно-управлінської науки та практики.

В сучасних процесах трансформації публічного управління виразно прослідковується намагання європеїзувати публічне управління, що можна «гарантувати запровадженням: європейських законів, норм і стандартів державного управління, а також місцевого самоврядування; максимальної, обґрунтованої децентралізації та, крім того, дерегуляцією державного управління; антикорупційних технологій і практичних івентів; європейської практики «належного», «доброго врядування», досвіду Польщі щодо реформування місцевого самоврядування; повністю нової системи підготовки державно-управлінських кадрів, яка базується на теорії людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві та колективній діяльності, чітко визначених професійних компетенціях, патріотизмі та сентенціях суспільного блага» [202, с. 13]. Спостерігаються позитивні тенденції у процесах поступового покращення моделі публічної адміністрації; утворення результативної організації і роботи органів виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях; реформування місцевого самоврядування

і формування самодостатніх територіальних громад, які мають здатність дієво розв'язувати питання, що мають місцеве значення; перерозподілу та розмежувань компетенцій і повноважень органів публічної влади; реформування територіальної організації влади відповідно до принципів економічної доречності й соціальної потреби; реформування і модернізації державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування з метою формування високопрофесійної та політично нейтральної публічної служби на базі введення сучасного поняття роботи органів публічної влади як діяльності, головна мета котрої – гарантування прав і свобод осіб, надання якісних адміністративних послуг, створення відповідних умов для відкритості, транспарентності, публічності в роботі органів та інституцій публічної адміністрації; запобігання і протидії корупційним проявам через формування належних антикорупційних органів; застосування новітніх інформаційних технологій в системі публічного управління; введення електронного врядування в роботі органів публічної влади.

Крім того, варто звернути увагу на правову культуру у сфері публічної служби. Високий рівень правової культури та правосвідомості публічних службовців може забезпечити основні заходи із запобігання правопорушенням. І навпаки – низький рівень призводить до значних порушень прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави.

Під правовою культурою розуміють «систему правових цінностей, що відображає рівень правового розвитку, якого вдалося досягти суспільству, і в правовій площині – свободу особистості й інші соціальні цінності» [195]. Правова культура «сконцентровує в собі цінності, утворені людьми в сфері права, а також синтезує власне право, правосвідомість, правові відносини, законність та правопорядок, законодавчі, правозастосовчі та інші дії, критерії оцінки юридичної реальності у функціонуванні та розвитку її складових частин. Вона формується як соціальне явище, що включає конкретну виражену функцію, а саме прогресивний розвиток суспільства й особи» [196]. Для

підвищення правової культури публічних службовців в Україні необхідно звернути увагу на наступні моменти:

- 1) нівелювання традицій патерналізму у кадровій культурі добору посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- 2) зниження централізації внутрішньоорганізаційного управління, при якому публічна адміністрація бере на себе відповідальність на регіональному рівні;
- 3) забезпечення відкритості кадрової політики на публічній службі;
- 4) встановлення залежності кар'єрного зростання чиновника від реальних показників ефективності його роботи;
- 5) підвищення усвідомлення чиновниками того, що їх дії мають забезпечувати інтереси суспільного добробуту широких верств громадян;
- б) зниження рівня корупції та хабарництва, притаманного суб'єктам публічної адміністрації.

Наразі також актуальними є питання кадрового забезпечення публічного управління висококваліфікованими публічними службовцями, питання досвіду в управлінській еліті, її динамічності й спроможності оперативно й результативно ухвалювати управлінські рішення. Тому «однією з максимально термінових проблем трансформаційного процесу системи публічного управління є відсутність в управлінській еліті новітніх управлінських знань, дуже велика забюрократизованість процесів ухвалення і виконання управлінських рішень, незначний рівень кваліфікації публічних службовців, що являється причиною системної кризи суспільства сьогодні. З огляду на це посилюється потреба в професійних і освічених управлінцях-менеджерах як прямого результату діяльності професійної державно-управлінської освіти» [53].

Погоджуючись із думкою Ю. Сурміна, що «у процесі підвищення вимог суспільства до дієздатності держави відбудеться відмова від суто ліберальної моделі його функціонування, вважаємо, що це приведе до підвищення потреби в професійних адміністраторах, які володіють адміністративними методами

управління. Підвищена потреба в них пояснюється поступовим відходом від неефективних радянських принципів управління державою до гнучких управлінських принципів, що базуються на принципах ефективності й результативності, наданні високоякісних адміністративних послуг управлінцем-менеджером на основі реалізації основних постулатів «New Public Management» (нового публічного управління) та концепції «Good Governance» (демократичного врядування)» [202].

На нинішньому етапі управлінської діяльності потрібний не лише спеціаліст у сфері публічного управління, а й передусім адміністратор, аналітик, антикризовий та інноваційний менеджер. Можливо, що найперспективнішою стане полісегментна система професійної підготовки публічних службовців, порівнюючи з односегментною.

Щодо тенденцій до зміни управлінських зв'язків, то «вони досить потужно виражаються в переході від твердої ієрархії до горизонтальних координуючих зв'язків, використанні теорії альянсів, тобто, асоціативних форм організації та управління» [207, с. 310].

На нинішній стадії становлення суспільства здійснюються, крім того, зміни в співвідношенні централізації і децентралізації. Так, «простежується перехід від формальної організації до корпоративних зв'язків, відносин, організації та культури. Корпоративне управління набуває такого зразка налагодження суспільних справ, що дає змогу гарантувати в співтоваристві, організації, корпорації збалансування інтересів усіх сторін, які функціонують, основувшись на договорах, корпоративних нормах і цінностях» [183]. Корпоративізація державного управління значно видозмінює всі його напрями, спонукає діяти згідно з визначеними ціннісними орієнтирами, інтересами, стратегіями, базує на додержанні договорів та підтримці балансів.

В публічному управлінні управлінські функції теж потрапляють під трансформаційні процеси. На першому плані стають планування, мотивація та координація, а не організація та контроль, здійснюється перехід від управління

до регуляції, дерегуляції та саморегуляції, від дії до посередництва, прослідковується ослаблення контролю, включення самоконтролю та контролю зі сторони. Так, «нині публічному управлінню характерний перехід від концентрування, нагромадження й використання ресурсів до їхнього розподілу й утворення, від націленості на опанування ресурсів, які вкладено, до націленості на результат та ефективність, прискорюється перехід від програмно-цільового до проєктно-програмно-цільового управління, що передбачає розробку комплексу узгоджених проєктів і програм розвитку основних підсистем, сформованих на снові антикризового, сталого розвитку» [57]. Крім того, здійснюється перехід у роботі органів публічної влади від закритого механізму напрацювання управлінських рішень до транспарентності, підзвітності й підконтрольності громадянському суспільству на фоні зростання публічності управління.

Втілення суспільного блага потребує якнайбільшої відкритості, координації з поглядами суспільства, консультацій з населенням. Крім того, прослідковується тенденція до зростання ролі функції надання соціальних послуг, що зумовить переорієнтацію від безпосереднього надання послуг громадянам до налагодження партнерства щодо задоволення запитів у послугах, від забезпечення переліку соціальних послуг до забезпечення зростання їх якості. Також має перспективу процес переходу від адміністративного управління до ускладненого поєднання організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного та соціально-сервісного й публічно-комунікативного управління. Дехто з науковців зауважує на потребі в управлінні також концептуально-стратегічної діяльності.

Можна зробити висновок, що потреба змін вітчизняної системи публічного управління, які спричинені вимогами сьогодення, а також глобалізаційними змінами нинішнього інформаційного суспільства, мусять ґрунтуватися не тільки на виявленні нових управлінських тенденцій, а й на комплексному врахуванні досвіду функціонування системи публічного управління і здобутках держав світу.

На нашу думку, наступні напрямки покращення системи публічного управління в Україні мають здійснюватися, базуючись на стадійних процесах завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, введенні електронного врядування у роботу органів публічної адміністрації, наступному завершенні конституційної реформи в частині децентралізації влади, що визначає делегування фактичних повноважень органам місцевого самоврядування, реформування системи публічного управління, базуючись на комплексному врахуванні досвіду функціонування систем публічного управління в країнах світу, використанні сучасних концепцій та управлінських тенденцій, врахуванні цивілізаційних напрямів становлення суспільства.

В контексті реформування системи державного управління України особливого важливу роль відіграє питання якості й результативності управління кадрами в системі органів публічної влади. Розгляд підходів, що наразі використовуються з метою реформування системи управління загалом та кожного органу влади зокрема, засвідчує, що, як не прикро, але ґрунтовний розгляд структурно-функціонального забезпечення роботи органів публічної влади не визначено обов'язковим етапом та умовою здійснення якісних та ефективних організаційних змін, а несистемність і непродуманість їх виконання ставить під загрозу збалансованість системи публічного управління, може зумовити поступову втрату керованості процесів, які в ній здійснюються, утворення організаційної кризи. Оскільки вже на сьогодні переважне число органів публічної влади, зважаючи на зменшення апарату й безперервну реорганізацію, не здатне реалізувати весь перелік функцій та робіт, трудомісткість котрих не обраховується, не встановлюються фактичні витрати, час, організаційний, матеріальний, кадровий, фінансовий, інформаційний потенціал, що потрібні для того, щоб якісно виконати встановлені законами роботи. Зважаючи на це, організаційні структури органів публічної влади України сповільнюють процес здійснення функцій. Зазначені фактори ще більше акцентують на значущості й потребі введення в роботу органів влади управління організаційним розвитком.

Виникнення в науковому вживанні терміна «організаційний розвиток» спричинене потребою організацій реагувати на мінливі виклики та зміни. Через це органам публічної влади для забезпечення напрацювання дієвої державної політики, реального становлення держави, регіонів та громад потрібно перевірити підходи свого перетворення й механізми та методи впливу на об'єкти управління.

За визначенням Програми розвитку ООН, «організаційний розвиток є цілісним процесом запланованих змін, спрямованих на покращання загальної ефективності організації за рахунок глибшої гармонізації таких ключових компонентів роботи, як зовнішнє середовище, місія, керівництво, культура, структура, система поширення інформації та оплати праці, а також робочі практики та процедури» [175, с. 10].

Метою організаційного розвитку є «не просто поліпшення здатності організації працювати над наявними питаннями або вирішувати поточні проблеми. Цей розвиток ґрунтується на змінах, що відбуваються в цінностях, організаційній культурі, організаційному кліматі, організаційній поведінці, організаційній взаємодії тощо» [193]. Таким чином, «організаційний розвиток посилює вміння організації реагувати на виклики в майбутньому» [175, с. 11-12]. Його практична реалізація здійснюється за допомогою ряду організаційних змін у меті органу влади, функціях, методах та методології організації управління, функціонуванні, наданні послуг та ін. Організаційні зміни не можна здійснювати одночасно, зненацька, без ґрунтовної і різноаспектної попередньої діяльності спеціалістів, що мають різний профіль, базуючись на наперед напрацьованих програмах та низці аргументованих заходів.

Через це створення належних умов для організаційного розвитку органів публічної влади – не лише завдання служби управління персоналом, це завдання керівництва та колективу органу влади, котрі повинні створювати теоретичне уявлення (модель) щодо того, як раціонально повинен формуватися і діяти орган публічної влади, якими повинні стати його

організаційна будова, методи діяльності, відносини. Стратегія розвитку органу державної влади – це саме план практичного становлення цієї моделі, а стратегія розвитку персоналу повинна стати її компонентом. Слід наголосити, що лише завдяки такому підходу можна гарантувати стабільність, передбачуваність та керованість розвитку, через це він повинен використовуватися в усіх структурних підрозділах органу влади, а також системі публічного управління в цілому. В іншому випадку реорганізація органів влади, внесення змін в їхню будову, підготовка та використання персоналу будуть відповідними лише оперативним цілям, не зважатимуть на майбутні зміни у функціях та методах діяльності і не даватимуть можливості персоналу попередньо здобувати потрібні компетентності.

Важливу роль відіграє покращення підходів до аналізу структурно-функціонального забезпечення функціонування органів влади і створення їхньої організаційної культури. З цією метою рекомендується використовувати наступну черговість етапів:

- визначення інтересів, потреб розвитку і розуміння головних ціннісних орієнтирів у керівництва органу влади, працівників, споживачів, партнерів;
- встановлення обставин втілення інтересів, потреб, визначення суперечностей та, крім того, факторів їх узгодження, вивчення ситуацій, за котрих культурні цінності допомагатимуть або ставатимуть на заваді впровадженню стратегічних цілей організації;
- утворення моделі майбутнього органу влади згідно з цілями та завданнями загальнодержавної стратегії розвитку, стратегії розвитку галузі, регіону або громади, інтересами, потребами, ціннісними орієнтирами, пріоритетами, настановами, які призначені сприяти перспективній організаційній стратегії;
- напрацювання та ухвалення стратегії розвитку органу влади та підрозділів за головними векторами функціонування (зростання кадрів, організаційної культури, організаційної структури та ін.), встановлення ступеня їх взаємозумовленості та наступності завдань, котрі вони втілюють;

- окреслення мети функціонування органу влади загалом, кожного структурного підрозділу відповідно до кожного напрямку розвитку, який окреслений в стратегії як головний;

- розгляд і приведення в обопільну відповідність цілей функціонування органу влади зі стратегіями розвитку держави, регіону, сфери, а також між собою, здійснення оцінки існуючого рівня відповідності утвореної організаційної культури органу влади й затвердженої стратегії його розвитку;

- аналіз функціонального забезпечення роботи органу публічної влади, а також його організаційної культури, з'ясування результативності системи планування, мотивації і контролю результатів;

- уточнення завдань та функцій органу влади, а також його підрозділів згідно з цілями роботи й розвитку, проведення раціонального й продуктивного поділу праці в закладі, утворення демократичної форми керівництва, формування умов для того, щоб залучити працівників до управління;

- внесення змін до положень про орган публічної влади, його структурні підрозділи, уточнення головних ціннісних орієнтирів працівників, співставлення з ними норм кодексу корпоративної культури органу влади, правил етичної поведінки, видів мотивації та ін.;

- розгляд організаційної спроможності структури органу влади відносно гарантування реалізації уточнених та нових функцій, вивчення того, наскільки поведінка персоналу може впливати на спроможність формувати позитивну репутацію органу влади, налагодження зворотного зв'язку, партнерських відносин, досягнення результатів;

- вдосконалення структури й організаційної та управлінської культури в органі влади;

- перевірка результативності здійснених змін, коригування ухвалених рішень.

Відповідно можна скласти програму заходів щодо покращення роботи органу влади, котра буде направлена на гарантування результативності й

ефективності діяльності. Також наступні зміни в структурі та організаційній культурі здійснюватимуться на базі ґрунтовного розгляду якості виконання функцій управління, відповідності утворених ціннісних орієнтирів та настанов до бажаних, вивченні відповідності їх до цілей і завдань стратегій розвитку держави, регіону, громади та персоналу, а реалізація їх на практиці здійснюватиметься тільки після того, як буде внесено корективи до всіх нормативних актів, які регламентують роботу органів влади та їхніх структурних підрозділів.

Проте з метою забезпечення організаційного розвитку важливий і синергетичний ефект від вправного поєднання отриманого позитивного досвіду організації, роботи й управління в органі влади та застосування наявних умінь і навичок його персоналу відповідно до окреслених нових векторів розвитку. Адже, як зазначає М. Оргієць, «ефективне функціонування й розвиток органу влади при застосуванні нововведень, систематичному оновленні кадрів можливі тільки тоді, коли нові кадри перевершують своїх попередників за рівнем освіти, професійними якостями і творчими здібностями, а організаційні зміни дозволяють підвищувати результативність та ефективність роботи владних структур. На жаль, ця вимога виконується далеко не завжди» [132; 133]. Через це надзвичайно важливо під час активного реформування системи управління прагнути зберегти висококваліфікований персонал в органах влади, гарантувати наступність та поетапність змін, які проходять в їх роботі, планомірність розвитку кадрових можливостей персоналу, іншими словами, багато уваги зосередити на розвиткові інституційної пам'яті.

Створення інституційної пам'яті, яка б спрямовувалася на досягнення мети та завдань владних структур, відбувається у процесі управління перетворенням теоретичних знань на практичні. Цей процес полягає у формалізації, зберіганні та використанні знань, що є особливо важливим для сприяння інноваційній діяльності будь-якої організації. Запланувавши зміни, важливо з'ясувати, наскільки вони відповідають уже розробленим підходам до

організації діяльності органів влади, досвіду й навичкам персоналу, традиціям у колективах. Саме працівники служб управління персоналом спільно з керівництвом органу влади повинні піклуватися та формувати умови для того, щоби зберегти та розвивати інституційну пам'ять. Зазначеного можливо добитися за допомогою залучення працівників до результативного планування й введення змін, створення змог для навчання, щоби покращити навички роботи й кар'єрний ріст, розвивати згуртованість колективу в ході розв'язання спільних завдань.

Водночас слід брати до уваги те, що інтенсивні зміни, які проходять у системі публічного управління в Україні, постійні реорганізації і зростання переліку функцій, які здійснює персонал, творчі особливості роботи, перехід до сервісної моделі організації роботи органів влади, який спричинив потребу безперервної комунікації зі споживачами послуг та ухвалення нестандартних рішень, значний рівень відповідальності, котрі визначаються працівникам органів публічної влади, спричиняють суттєве психоемоційне перевантаження персоналу та загрожують його емоційним вигоранням.

Загальновідомо, що ВООЗ 29 травня 2019 р. вперше визначила «синдром емоційного вигорання в своїй Міжнародній класифікації хвороб і виділила його як фізичне та психічне виснаження внаслідок хронічного стресу, яке пов'язане з роботою. До симптомів названої хвороби віднесено чуття енергетичного виснаження або вичерпування; підвищену психічну віддаленість від праці, почуття негативізму або цинізму, яке має зв'язок з роботою; зниження професійної ефективності» [190]. З огляду на надзвичайно відповідальні завдання, які визначають публічним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, велику кількість ресурсів, котрі вони мають у своєму розпорядженні, потребу гарантувати безпеку населення та змогу ухвалювати рішення щодо використання різних форм впливу, зокрема й примусових, надзвичайно важливо весь час надавати увагу їх психоемоційному стану. Для цього в службах управління персоналом органів публічної влади доречно сформувати підрозділи психологічного супроводу

або започаткувати посаду психолога, щоб піклуватися про збереження психофізіологічного здоров'я персоналу, покращення психологічної атмосфери в колективах, досліджувати персональні психологічні особливості персоналу, схильності, таланти, мотиви, визначати можливості щодо вивчення нових форм роботи, розвивати стресостійкість, влаштовувати заходи, орієнтовані на убезпечення від емоційного вигорання, та інше. Це дало б змогу істотно покращити працездатність, якість і продуктивність діяльності працівників органів публічної влади, допомогло б спрогнозувати та оминати ризики під час їх діяльності та реформування.

Таким чином, щоб на практиці втілити всі зазначені вектори діяльності в кожному органі влади, який нараховує не менше 10 людей, потрібно запровадити посаду не одного спеціаліста з персоналу, котрий, крім функції управління персоналом, виконує також і ряд інших, а створювати відокремлений структурний підрозділ. Кількість осіб у штаті такого підрозділу повинна бути не менше двох осіб. До його складу повинен входити фахівець з організаційних змін, аналітик, менеджер, економіст і фахівець з кадрового менеджменту, юрист, психолог, соціолог.

У структурі служби управління персоналом органу публічної влади доречно сформувати підрозділи в складі секторів: організаційного розвитку й управління кадровими ресурсами; набору й використання працівників; оцінювання персоналу; обліку та інформаційно-аналітичного забезпечення персоналу; психологічного супроводу та заохочення персоналу; оплати праці, гарантування прав публічних службовців. За названими підрозділами доречно закріпити наступні напрями роботи:

– сектор організаційного розвитку й управління кадровим потенціалом. Його завдання – розробка разом із керівництвом органу влади стратегії розвитку персоналу, програм її втілення; участь у здійсненні структурно-функціонального розгляду роботи підрозділів органу й служби, розробці й модернізації положень, а також посадових інструкцій; встановлення нових чи перспективних компетентностей, котрих працівники повинні набути згідно з

напрямами стратегії розвитку, виникненням нових функцій, тенденціями ринку праці й вимогами до спеціалістів у галузі публічного управління та адміністрування; проведення моніторингу змін, які проходять у показниках розвитку органу влади й служби; планування персоналу й розгляд потреб його розвитку; формування програм кар'єрного росту і навчання працівників; вивчення впливу ціннісних орієнтирів на втілення стратегічних і поточних цілей, підготовка заходів відносно їх коригування та ін.;

– сектор наймання і використання персоналу займатиметься поточним плануванням персоналу, відбором претендентів на вакантні посади, підготовкою і проведенням конкурсів, стажуванням і адаптацією персоналу; оформленням кадрових документів щодо питань прийому, проходження, вивільнення зі служби, іншої документації, що пов'язана зі здійсненням соціально-трудових відносин, укладенням (продовженням) угод, устаткуванням робочих місць; створенням відповідних умов для того, щоб праця була безпечною, та ін.;

– сектор оцінювання персоналу буде задіяний в організації, здійсненні й розгляді підсумків атестації, а також у щорічному оцінюванні персоналу, напрацюванні програм покращення їхніх компетентностей, розробці системи мотивації праці, системи оцінювання суті та якості трудових процесів в органі влади, результативності застосування новітніх методів і технологій діяльності; встановлюватиме трудомісткість процедур та процесів, з'ясовуватиме продуктивність застосування кадрового потенціалу персоналу, проводитиме моніторинг ефективності роботи працівників, вивчатиме результативність переміщень персоналу, здійснюватиме службові перевірки та ін.;

– сектор обліку та інформаційно-аналітичного забезпечення персоналу виконуватиме облік працівників, досліджуватиме якісні й кількісні особливості працівників, проводитиме їх моніторинг, займатиметься підготовкою державної статистичної звітності із зазначених питань, формуватиме новітню інформаційну базу, виконуватиме її безперервне оновлення й обслуговування та ін.;

– сектор психологічного супроводу та мотивації персоналу дбатиме про питання збереження психофізіологічного й психоемоційного здоров'я працівників, вивчення мотивів, ціннісних орієнтирів, настанов, результативності системи заохочення в органі влади, питання розвитку організаційної культури, соціально-психологічну обстановку в колективі, індивідуально-психологічні особливості та якості персоналу, зростання стресостійкості, запобігання емоційному вигоранню, вирішення конфліктних ситуацій, профорієнтацію та інше;

– сектор оплати праці здійснюватиме аналіз трудових процесів в органі влади, визначатиме нормативи обслуговування споживачів (процесів), займатиметься складанням штатного розпису, плануватиме видатки на працівників, їх навчання і зростання, з'ясовуватиме результативність їх застосування, долучатиметься до створення системи мотивації;

– сектор гарантування прав публічних службовців займатиметься аналізом та моніторингом процесу дотримання прав публічних службовців у трьох їх аспектах: приватне право – загальне право для всіх громадян, яке визначається Конституцією України та, відповідним чином, вважається природним та невід'ємним правом кожного публічного службовця; трудове право – право на працю, яке забезпечується згідно з Кодексом законів про працю України та котре безумовно розповсюджується на весь персонал державних інституцій; публічне право – право представляти державу, яке забезпечується згідно з Законом «Про державну службу України», та ін.

Використання такого підходу до створення організаційної структури служби управління персоналом дасть змогу комплексно розв'язувати завдання, котрі їй визначено чи котрі можуть з'явитися згідно з запланованими організаційними змінами і потребами діяльності й становлення органу влади. Через це пріоритетні завдання задля покращення функціонування служб управління персоналом органів публічної влади – це ґрунтовне дослідження реального втілення ними функцій, внесення змін до структури й зростання кількості штату, зростання ступеня їх професійної здатності здійснювати нові

завдання й функції згідно із сучасними запитами й векторами становлення системи публічного управління.

Важливо розглянути ще один елемент організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців – профспілки. Профспілки вважаються найбільш важливим інститутом соціуму, від котрого залежить сталість діяльності політичної системи й становлення держави. Це не лише механізм захисту прав найманого персоналу, а й механізм взаємодії та спільного існування між державою та громадянським суспільством. Двостороння співдія між владою та профспілками – це не лише необхідний фактор в нинішніх українських реаліях, а й обов'язкова вимога важливих змін.

На сучасному етапі розвитку нації український профспілковий рух перебуває в неоднозначному стані. Наявну систему комунікації між владою та профспілками навряд чи можливо назвати повноцінною двосторонньою моделлю, оскільки контакт фактично не врегульований. Інакше кажучи, двосторонні угоди є, проте тільки на рівні представників влади, керівництва профспілок та керівництва державних органів, тоді як службовцям переважного числа державних установ навіть не відомо, що в їхньому трудовому колективі функціонує профспілка. Втім, Україна намагається стати цивілізованою і демократичною державою, її обов'язковою складовою має стати потужна й незалежна профспілка, котра захищатиме права й інтереси персоналу державної служби.

Як відомо, «в багатьох розвинених країнах світу державною службою є один з основних компонентів системи державного управління, від ефективного функціонування якої залежить додержання конституційних прав та свобод громадян, послідовний і сталий розвиток держави. Вона вважається джерелом регулювання основної частини проблем суспільства та неоднакова, зважаючи на соціальний і економічний рівень кожної країни, їхній устрій і види правління. Без державної служби не можна здійснювати різні завдання та виконувати функції, які надані державі, розвинені країни просто-таки

позбавляться правових механізмів управління нею та не матимуть спроможності стало функціонувати» [23].

Після того, як було проголошено незалежність України, в нашого суспільства виникло питання з приводу пошуку оптимальної політико-правової, а також управлінської моделі становлення державності України, перед державотворцями воно також поставило непрості проблеми, що вимагають концептуального вирішення. Так, «державна служба не має можливості здійснювати функцію лише структурного засобу через котрий впроваджується воля держави. Вона повинна відповідати загальноусталеній системі цінностей, стати соціально орієнтованою щодо формування громадянського суспільства. Структурні зміни потребують перегляду соціально-політичних пріоритетних завдань, які, в свою чергу, спричиняють нові форми взаємодії правового сектора, державної влади та інститутів громадянського суспільства й вимагають поліпшення механізмів реалізації потреб суспільства та, крім того, інтересів» [48].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», під поняттям професійна спілка слід розуміти «добровільну неприбуткову громадську організацію, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання)» [171]. Водночас, відповідно до Закону України «Про державну службу», визначається неодмінна участь профспілки в роботі державного органу, проте тільки в трьох ситуаціях:

– під час затвердження правил внутрішнього розпорядку, коли вони пропонуються на затвердження загальних зборів публічних службовців відповідно до подання керівника державної служби та виборного органу первинної профспілкової організації, якщо він існує в зазначеному державному органі;

– під час направлення керівником державної служби на затвердження центральному органу виконавчої влади, який втілює державну політику в секторі трудових відносин, Типового положення про преміювання, котре

погоджують з виборним органом первинної профспілкової організації (при наявності);

– під час видачі наказу керівника державної служби стосовно виходу на роботу публічних службовців для реалізації термінових чи непередбачуваних завдань і щодо потреби працювати більше визначеної тривалості робочого дня та, крім того, у вихідні, святкові й неробочі дні, вночі неодмінно сповіщається виборний орган первинної профспілкової організації [158].

Зважаючи на зазначене вище, можна стверджувати, що перелік прав, які використовують на підставі загальних трудових норм інші працівники, для публічних службовців обмежується.

Варто наголосити, що профспілки своєю історією довели, що вони потрібні та здатні гарантувати представництво і захист прав та інтересів своїх членів у соціально-трудовому секторі. Лише при участі профспілок держава має можливість гарантувати стаłe зростання економіки без соціальних потрясінь.

Зважаючи на роль профспілок у захисті прав і соціально-економічних інтересів персоналу, в зростанні демократичних видів участі осіб в управлінні економічними та політичними процесами, демократична, правова й соціальна держава, якою вважається Україна, повинна допомагати профспілкам і дбати про визначення їх повноважень на рівні законодавства. Професійні спілки всіх рівнів мусять ще раз повернутися до вивчення своїх головних функцій та зосередити увагу на тих із них, котрі наразі найбільше допоможуть досягнути основної мети формування й роботи профспілок, – захисті соціальних прав та інтересів тих, хто є членом профспілки.

Майже всі функції профспілок можна здійснити в межах соціально-партнерських відносин. В колективних договорах і угодах можливо й необхідно розв'язувати питання регулювання заробітної плати, створення відповідних умов для зайнятості, охорони праці, організації власних страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, оздоровчих та медичних закладів тощо. Досвід подібної роботи мають різні профспілки, його слід

розповсюджувати та узагальнювати. Профспілки всіх рівнів мусять більше виступати в друкованих ЗМІ, на телебаченні, брати участь в конференціях та «круглих столах», популяризуючи свою діяльність, більше уваги надавати навчанню профспілкових працівників та активу, залучати до свого складу молодих людей.

Світовий досвід продемонстрував, що професійні спілки потрібні і демократичній державі, і її громадянам, котрі працюють. Вони – значуща складова громадянського суспільства. Проте без здійснення значних трансформацій у профспілковому русі, без покращення єдності профспілок, зростання дієвості та відповідальності лідерів профспілкових організацій визначені завдання розв'язати не вдасться.

Треба наголосити на особливій значущості ролі законодавчої влади під час регулювання інтересів. Компроміси потрібно шукати в межах законодавства. В іншому разі виникають конфліктні процеси. Після вивчення проблематики реалізації своїх повноважень профспілками на державній службі, з'ясувалося, що Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» потрібно підкорегувати, оскільки він повною мірою не розкриває правовий статус профспілкових організацій, їх взаємозв'язок з роботодавцями та працівниками. Приміром, додати в 2 розділ статтю про повноваження профспілкових організацій та їх об'єднань на представництво законних прав та інтересів у суді. Подібне повноваження дасть профспілковим організаціям змогу здійснювати повноцінний захист прав і законних інтересів персоналу, в тому числі публічних службовців.

Крім того, в українських законах не врегулювали питання правового статусу профспілок на державній службі, що своєю чергою гальмує зростання профспілкового руху в згаданій галузі.

Варто також зауважити, що потребують удосконалення наступні проблеми організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців:

– врегулювати проблеми щодо законного проведення процедури зайняття посад публічними службовцями: усунути порушення щодо

дотримання кворуму під час засідання конкурсної комісії; покласти обов'язки адміністратора конкурсу на одного з членів комісії; забезпечити дотримання строків подання інформації щодо участі в конкурсі;

– врегулювати проблеми щодо законного проходження та припинення державної служби: присвоювати ранги в рамках існуючого законодавства; присвоювати черговий ранг через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності; встановлювати премії публічним службовцям як додатковий захід впливу на публічних службовців; встановлювати розмір місячної або кварталної премії публічним службовцям, обґрунтовуючи подання; преміювати публічних службовців за позитивними результатами оцінювання службової діяльності; розробити спеціальні професійні та/або спеціальні короткострокові програми професійного навчання шляхом самоосвіти; забезпечити дотримання порядку формування та функціонування дисциплінарної комісії державного органу; під час розгляду дисциплінарних справ у мотивувальній частині подання зазначати обставини, які можуть пом'якшити або обтяжити дисциплінарну відповідальність публічних службовців; дотримуватися законного порядку скорочення вакантних посад державної служби, на які не оголошувався конкурс протягом одного року;

– врегулювати проблеми щодо дотримання організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби: дотримуватися порядку формування правил внутрішнього службового розпорядку у контексті загальних зборів публічних службовців державного органу, що затверджуються керівником державної служби; привести правила внутрішнього службового розпорядку у відповідність із Типовими правилами в редакції наказу НАДС від 13 березня 2020 року № 39-20 «Про внесення змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку»; забезпечити дотримання розроблення посадових інструкцій публічних службовців категорій «Б» та «В», послідовності етапів розроблення та погодження посадових інструкцій; забезпечити наявність спеціаліста з питань персоналу в

штатному розписі кожного державного органу; дотримуватися порядку достатності кадрового забезпечення служб управління персоналом у кількості, не нижчій, ніж встановлена чисельність служби управління персоналом; ліквідувати служби в структурі управління персоналом, що не стосуються питань кадрового менеджменту та ін.

Таким чином, сучасній Україні необхідні профспілки, котрі ефективно відстоюють інтереси своїх членів, мають їх довіру та підтримку, спроможні організувати за потреби колективні заходи на захист соціально-економічних прав та інтересів працівників, мають відповідні організаційні, фінансові й кадрові ресурси для здійснення своїх статутних завдань.

Розгляд підходів щодо покращення структурно-функціонального забезпечення роботи органів публічної влади України вказує на збільшення напрямків функціонування служби, в той же час недостатньо береться до уваги організаційна здатність органів влади гарантувати реальне впровадження новацій. Встановлено, що реального поліпшення діяльності в службах не сталося в результаті безперервного скорочення (оптимізації) штату, зростання функцій, втілення котрих потребує отримання нових компетентностей або особливих знань у галузі публічного управління та адміністрування. Зазначене зумовлює невідповідність між кількістю та обсягами завдань і функцій роботи служби управління персоналом та її структурною організацією та кількістю працівників у штаті.

Також варто здійснити ґрунтовне вивчення структурно-функціонального забезпечення роботи органу публічної влади зі спрямуванням на встановлення його можливостей гарантувати досягнення стратегічних цілей організаційного розвитку, результативного використання кадрового потенціалу персоналу, його мотивування та справедливого оцінювання. З огляду на зазначене наступні дослідження доречно направити на з'ясування впливу організаційної взаємодії на суть і методи роботи органів публічної влади, окреслення компетентностей, котрі повинні мати публічні службовці на сучасному етапі.

3.2. Дотримання прав публічних службовців як один з важливих аспектів побудови ефективної держави в Україні

Більшість сучасних дослідницьких підходів у розрізі озвучення суті держави ґрунтуються на розумінні єдиного її методологічного об'єкта, котрий неупереджено вибудовується в сучасних реаліях та котрий прямо залежить від впливу мерітократизованих видів правління, – ефективна держава. З теоретико-методологічного погляду, це прямо виокремлює доречність визначення суті та належної систематизації дослідницьких концепцій, що утворилися в рамках нинішньої гуманітарної науки відносно формулювання поняття «ефективна держава».

В переважній частині дослідницьких концепцій, які стосуються окреслення змісту ефективної держави, береться до уваги постмодерна традиція новітнього варіанту її становлення в сьогodнішніх реаліях. Саме тому національні системи державного управління, які обрали концепцію «нового державного управління» як оптимізаційну передумову формування ефективної держави, змінили відношення громадян до інститутів управління. Зазначене створило підґрунтя для стратегічної сталості функціонування системи публічного управління, бо ліквідація традиційних принципів ієрархічності й стандартизованості управлінських процесів, які запроваджуються державно-владними інститутами, збільшила сферу діяльності громадянського суспільства та бізнесу, з огляду на те, що бізнес здійснив переорієнтацію на державу як свого стратегічного клієнта. В результаті цього основна частина систем державного управління, які зупинили вибір на сучасному технологічному напрямі своєї модернізації шляхом впровадження системних реформ, сформували належні умови для поліпшення ефективності своєї діяльності, а відтак, і змінилася традиційна модель держави, яка все більше отримувала «синергію» ефективної.

Поняття «ефективна держава» використано експертами світового банку у Звіті про світовий розвиток «Держава, у світі, що змінюється» у 1997 р., де під нею розумілась «система державних інститутів, функціонуванні якої найкращим чином, при оптимальних затратах надає населенню та суспільству в цілому послуги у сфері функцій, покладених на державу» [244]. Формуючи структуру ефективної держави, експерти світового банку враховували результативність її функціонування насамперед в соціально-економічному секторі, даючи оцінку водночас спроможності її інститутів чинити вплив на довготерміновий економічний розвиток заради стабільного поліпшення благополуччя громадян. На підставі зазначеного фахівці окреслили головні показники, відповідно до котрих встановлюється ступінь ефективності держави, а зокрема «турбота про те, що економічне зростання, покращення продуктивності праці та результативність ресурсів у державі спричиняли реальне покращення в сфері освіти, охорони здоров'я, культури, якості довкілля й, до того ж, у таких сферах, як громадські свободи, демократизм та якість державного управління, залучення громадськості до ухвалення рішень, які впливають на добробут та соціальне становище населення» [244].

Аналізуючи різний концептуальний ряд створення ефективної держави в умовах сьогодення, важливе значення, до того ж, має взяття до уваги концепції, згідно з якою створення ефективної держави знаходиться в так званій моделі «обмеженої держави», де населення залишилося без приватної власності, а відтак, позбавлене також свободи утворення приватних структур. Водночас тільки-но в громадян виникає можливість обрати (а її існування – це сутнісна особливість капіталізму), куди можна вкладати власні кошти, час та енергію – в приватну фірму чи кооперативне підприємство, переважне число обирають перше. Отже, наведене обмежує традиційну діяльність держави, яка перестає бути сервісною інституцією, а в результаті цього суспільство отримує «можливості для необмеженої свободи», що не завжди без коригувальної політики держави допомагає його розвитку та покращує ефективність діяльності.

Близькою до переважного числа новітніх концепцій формування ефективної держави в методологічному аспекті вважається концепція «ресурсної держави», що має дієву ресурсну організацію життєдіяльності суспільства та забезпечує йому результативні адміністративні послуги. Зважаючи на зазначене, ефективність держави вивчається в розрізі ресурсного забезпечення формування соціальної системи, що є відповідною запитам ринкової економіки. Ресурсна держава визначає таку модель державної організації, котра вважається цілісною системою управління ресурсами, що раціонально сформована, закономірно ув'язана і втілена в системі державного устрою. З огляду на викладене, відповідно до такої структури держави, передбачається нерозривне «злиття» економіки й соціальної організації держави в один механізм справедливого розподілу ресурсів, що гарантує мобілізацію та керування ресурсами, де продукування матеріальних благ – це стратегічна складова соціального життя. Беручи це до уваги, ресурсною державою є соціальна структура держави, котра керує всіма ресурсними процесами та напрямками в життєдіяльності соціуму, формуючи умови заради «безперешкодного переміщення ресурсів», вона сприяє відновленню відповідних структур, що потрібні для сталої та продуктивної життєдіяльності соціуму. Прирівнюючи ефективну та ресурсну державу, варто зауважити на тому, що остання постійно являє собою концепцію фрактальності ресурсної організації держави та передбачає, що кожен рівень державного управління відображає свої особливості в структурі організації. У такій системі кожен елемент державного управління, включаючи людей, стає ресурсом для інших елементів, які повинні бути корисними один для одного, щоб досягти стратегічних цілей функціонування організаційних структур. Управління перетвореннями неявних знань на явні і формалізація їх відіграють важливу роль у створенні моделі інституційної пам'яті, яка допомагає розвивати інноваційну діяльність в будь-якій організації.

В той же час у рамках сучасної гуманітарної науки утворилася певна дослідницька група, котра свідчить про діаметральну протилежність між

ресурсною та ефективною державою. Тому, що у ресурсній державі застосовується тоталітарна методологія управління, яка включає в себе декілька складових елементів. Серед них можна відзначити тотальний контроль за діяльністю громадян, який досягається шляхом обмеження індивідуальних свобод громадян. Крім того, громадянське суспільство пригнічується, опозиційні партії забороняються, ЗМІ підлягають офіційній цензурі та жорсткому контролю з боку партійних владних структур, а політична активність людей обмежується. З огляду на це переважне число дослідників мають однакову думку в концептуальному та методологічному аспектах щодо розмежування методології формування й функціонування ресурсної та ефективною держави. Саме тому основна частина сучасних концепцій ґрунтується на аргументуванні потреби здійснити структурні реформи як технологічну умову переходу до формування сучасної ефективною держави. Побудова ефективною держави визначає доволі мобільну й гнучку структуру державної організації суспільства, котра проголошує значну готовність до модернізації з метою втілення потреб населення й утвердження нових соціально-економічних результатів на користь соціуму.

Деяку концептуальну значущість в контексті нашого дослідження, крім того, має методологія побудови ефективною держави, котра зважає на доречність структурної перебудови державного сектора, дієвість функціонування якого й окреслює показники ефективності сучасної держави. Зважаючи на це, основа побудови ефективною держави – це співмірність витрат на державний сектор і результативність його функціонування заради втілення інтересів і потреб соціуму. Створення відповідних умов для такого методологічного складника під час процесу побудови ефективною держави реалізується за допомогою переведення сучасної держави на цифрову платформу, що збільшить відкритість та прозорість її функціонування, дасть змогу оптимізувати систему управління на всіх рівнях владної вертикалі, щоб вона була відповідною соціально-економічним і політичним умовам становлення суспільства.

В рамках систематизації дослідницьких концепцій ефективної держави потрібно зауважити на цікавій методологічній тенденції, що властива для переважної кількості науковців пострадянського простору та котра стосується розуміння держави через її відповідність завищеним вимогам, які пред'являються до неї з боку суспільства, котре пов'язує його функціональне значення із розв'язанням усіх соціальних проблем. Якраз через це побудова ефективної держави ґрунтується на такому аксіоматичному розумінні держави як патерна, котра зменшує особисту енергію населення, перекладаючи на себе основну частину його функцій.

З такою структурою створюються загрозливі тенденції побудови ефективної держави. За останні роки відбулося панування патерналізму та утриманства в суспільстві. Це призвело до виникнення інфантильного суспільства, яке вважає, що держава має забезпечувати його всіма необхідними потребами. З такою орієнтацією громадян на допомогу держави у подоланні повсякденних труднощів розвиток приватної ініціативи гальмується, а становленню незалежних громадських організацій та громадянського суспільства у цілому має перешкоди. Подібний підхід до визначення суті й побудови ефективної держави на пострадянському просторі свідчить про потребу переходу «від державно-патерналістської до громадсько-активної орієнтації» громадян стосовно ідентифікації її функціонального значення і ролі в умовах сьогодення. Зазначене, в свою чергу, визначає, що ефективна держава повинна сформувати вільне середовище для успішної, активної та самостійної реалізації громадян у системі суспільних відносин, таким чином гарантуючи конституційне здійснення своїх обов'язків перед суспільством. Цей контекст формування ефективної держави свідчить про те, що її основною функцією є створення умов для самостійного досягнення більшістю громадян достойного рівня життя. В сьогodнішніх реаліях доречність побудови ефективної держави спричинена, крім того, й зростаючою асиметрією і неврівноваженістю комунікацій між глобалізаційно-інтеграційними процесами та національними країнами. Подібна методологія й

технологічна дисгармонія, що виникла в нинішньому глобальному світі, й зумовлює питання відносно переосмислення усталених функцій держави в бік збереження та зміцнення її національних інституційних структур, що дасть змогу їм модернізувати всі галузі життя суспільства та продуктивно інтегруватись у глобальне середовище. Зважаючи на це, криза традиційної держави на сьогодні об'єктивно спричинила питання щодо перегляду ресурсної здатності сучасної держави і її «креативної» та функціональної спроможності гарантувати цілісність та об'єднання суспільства.

Ефективна держава утворюється у формі постмодерної конструкції відповідного історичного втілення духовних і соціальних цінностей, які формують належне підґрунтя для модернізації й перетворення всіх сфер суспільства. Зважаючи на це, в новітньому постмодерному світі В. Іноземцев ефективну державу визначає як «єдиного носія суверенної організованої політичної влади для певних соціальних сил, які виконують управління суспільством за допомогою нормативно-правових актів, апарату управління, засобів примусу та прямого адміністрування» [243]. Таким чином ефективна держава гарантує своїм громадянам участь у розробці та реалізації публічної політики, покращує змоги для забезпечення соціальних потреб громадян, а також її власних національних інтересів. Наведене є доказом того, що в нинішніх глобальних умовах система ефективної держави має спрямовуватися на реалізацію не лише загальнонаціональних інтересів, а й переважно національних, допомагаючи передусім «ефективності державності» та поліпшенню якості «життєдіяльності суспільства».

Систематизація дослідницьких концепцій побудови ефективної держави на сьогодні визначає, крім того, детальний розгляд співвідношення понять «сильна» й «ефективна» держава. Переважна частина науковців при цьому ґрунтуються на тому, що в період соціально-політичних криз і модернізації суспільства головною складовою ефективності державності завжди є сильна держава. Зважаючи на це, конструкцію сильної та ефективної держави можна ототожнити тільки з методологічного погляду, а не функціонального, тому що

вона враховує своєрідність історичного розвитку держави і ряд історичних чинників, котрі окреслюють спроможність і здатність держави сприяти суспільно важливим цілям.

Отже, щоб в ефективній державі функціонували активні фактори її становлення та життєдіяльності, має, крім того, створюватися «ефективність конституційної будови, яка гарантує додержання прав і свобод громадян».

Подібний контекст свідчить про те, що ефективна держава має можливості обмеження авторитарно-тоталітарного досвіду і методології примусу, тому що це функціонально лімітує ступінь життєдіяльності суспільства, гальмуючи його інтенсивне зростання. Зважаючи на це, ефективна держава також визнається таким видом політико-правової організації, яка забезпечує продуктивність свого функціонування винятково для реалізації інтересів суспільства. Таким чином, подібна структура ефективної та водночас міцної держави забезпечує стабільний розвиток суспільства, допомагаючи визначенню таких функціональних сталих категорій як «ефективний діалог, інтеграція, відданість суспільству, консолідація, ефективне адміністрування, безпека, законність, політична свобода, соціальна справедливість» [238].

З огляду на це вважаємо, головна функціональна роль ефективної держави у глобальному світі – це побудова «повноцінної, авторитетної у світі, легітимної та правової держави, котра чітко здійснює свої соціальні функції і духовне призначення». Отже, в побудові ефективної держави істотне значення науковець надає втіленню її духовного призначення, під котрим дослідник вбачає «антропо-онтологічні передумови, початкові ціннісні орієнтири, об'єктивовані первинні цінності (людина, дух, духовний досвід, духовність, любов, віра, совість, свобода, добро, націоналізм, патріотизм, солідарність, правосвідомість).

Аналіз головних концепцій ефективної держави, виконаний нами, дав змогу визначити її як нову якість державної організації суспільства, що гарантує здійснення системних реформ, проєктів щодо модернізації, котрі

зміцнюють інституційну здатність держави і сприяють втіленню інтересів і запитів суспільства, систематизувати її головні концепції («менеджеристська, управлінська держава» «обмежена держава» «ресурсна держава», «патерналістська держава», «демократична держава», «сильна держава»), окреслити головні показники ступеня ефективності держави, з-поміж котрих: а) сприяння економічному розвитку, зростання ефективності роботи й результативність у державі; б) активне залучення населення та підтримка ним державної політики, а також активна участь громадян у процедурах формування державної політики та активне сприяння такій політиці; в) встановлення належного ступеня публічності діяльності її інститутів відносно діяльності її політичної системи; г) спроможність інституційних структур держави втілювати певні модернізаційні проекти; д) визначення створення специфічної управлінської культури, котра супроводжується введенням низки реформ у секторі державного управління; є) збільшення простору для втілення соціальних запитів населення і втілення своїх власних національних інтересів. Такий аспект розгляду зумовлює питання щодо доречності ґрунтовного аналізу впливу мерітократії на діяльність ефективної держави, що й визначає перспективу для подальшої розробки зазначених проблем у рамках сучасної державно-управлінської науки.

Для держав з перехідною економікою реформа державного управління є однією з пріоритетних. Реалізація багатьох змін, які потрібні для економічного розвитку, для того, щоб залучити інвестиції, а також організувати робочі місця по всій країні залежать від здатності державного апарату напрацьовувати і втілювати результативні державні політики. Крім того, сучасне державне управління – це головна складова в побудові довіри населення до держави через надання доступних і якісних публічних послуг, відкритість та підзвітність державних органів.

Згідно зі світовими показниками ефективності врядування, Україна посідає доволі незначне місце у рейтингах конкурентоздатності. Покращити позицію держави можливо шляхом таких факторів, як зниження

адміністративного навантаження державного регулювання, поліпшення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій.

Діяльність Кабінету Міністрів України з формування державної політики може стати ефективною лише в разі наявності професійної, дієвої та підзвітної системи виконавчої влади. Ефективна система державного управління визнається також однією з основних умов демократичного врядування, яке базується на принципах верховенства права.

Наслідком реформування повинна стати така система державного управління, яка забезпечує відповідне виконання політичних рішень і правових норм, вважається відкритою, прогнозованою і клієнтоорієнтованою, орієнтованою на стабільний економічний розвиток і допомагає розвитку підприємництва та інвестицій.

Як зазначається на Урядовому порталі України, «мета такої реформи – побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави. Реформа передбачає формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики. У фокусі реформи державного управління зміна підходів у трьох ключових елементах виконавчої влади – структури, процедури та люди. На практиці це означає:

- розбудову сильних та підзвітних державних інституцій;
- підготовку якісних урядових рішень;
- формування професійної державної служби;
- запровадження електронного врядування;
- надання зручних послуг громадянам» [185].

Без ефективної системи державного управління не можна сформувати сильну демократичну державу. Якраз через це реформа державного управління є значущою передумовою євроінтеграційного курсу України. А

Євросоюз надає підтримку реформі на експертному, технічному, а також фінансовому рівнях. Серед ключових результатів можна виділити наступні:

1. «Основаючись на пілотному проекті реорганізації міністерств у 2017-2019 рр., Уряд ухвалив єдині вимоги до структури міністерств, в яких чітко визначалися внутрішні функції та, крім того, запровадив директорати формування політики та стратегічного планування у всіх міністерствах.

2. Концепцію фахівців стосовно питань реформ поширено на всі міністерства. Продовжується сконцентрування уваги міністерств на формуванні політики та послідовне передання функцій щодо її реалізації державним агентствам і службам.

3. Уряд ухвалив Концепцію реформування системи оплати праці публічних службовців, яка повинна реалізуватися протягом 2020-2022 рр. Державні органи мали стати конкурентними роботодавцями та заохочувати до залучення найбільш гарних фахівців на державну службу.

4. Вебпортал вакансій career.gov.ua, де можливо подати документи на вакансії державної служби в режимі «онлайн», поширено на всі види посад державної служби.

5. Інформаційну систему управління кадровим потенціалом та, крім того, нарахування зарплати (HRMIS) запроваджено ще у чотирьох державних органах. Нині експлуатація в режимі дослідження здійснюється вже в одинадцяти центральних органах виконавчої влади.

6. Повною мірою почав діяти «Портал управління знаннями». Він – освітня платформа у сфері професійного навчання публічних службовців усіх категорій, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування. За допомогою порталу є змога швидко та ефективно співдіяти тим, хто здійснює замовлення освітніх послуг, та тих, хто займається їх наданням.

7. Триває збільшення мережі ЦНАП. Нині утворено понад 800 центрів. Також збільшився перелік послуг, надання котрих відбувається в центрах:

- комплексна послуга, через котру можливо отримати перший паспорт громадянина України відразу з номером картки платника податків;
- комплексна послуга «Е-Малятко», що дозволяє за однією заявою отримати до 9 послуг, які пов'язані з народженням дитини. Також послугу можна отримати безпосередньо в медичній установі;
- триває робота стосовно запровадження надання соціальних послуг через ЦНАПи.

8. Здійснюється цифрова трансформація адмінпослуг. Більше 120 електронних послуг вже доступні на вебсайтах суб'єктів, що надають адміністративні послуги.

9. Утворено та введено в експлуатацію Єдиний державний вебпортал електронних послуг, а саме «Портал Дія». Через нього кожен громадянин може отримати послуги в електронному виді та особисту інформацію з державних електронних інформаційних ресурсів. На порталі доступні 33 електронні послуги.

10. Введено мобільний додаток «Дія», через який для громадян є доступними документи в цифровому форматі. Мобільним застосунком користуються 4,5 млн громадян [185].

За допомогою введення нових механізмів напрацювання урядових рішень Уряд повинен змістити акценти з роботи із заходами й планами на роботу з проблемами, варіантами їх розв'язання і ефектами. Завдяки цьому буде змога зробити рішення Уряду більш:

- зрозумілими – за допомогою пояснення проблеми, котру намагаються розв'язати, а також доказового зв'язку між рекомендованим способом її розв'язання (інструментом) і прогнозованим результатом;
- виваженими – через розгляд існуючих варіантів розв'язання проблеми й аргументування найбільш оптимального з них;

– узгодженими між собою – через аналіз великого переліку впливів на різні галузі життя суспільства і ефектів рішення для інших галузей державної політики;

– цілісними й комплексними – через аналіз зв'язку певного рішення із логікою попередніх та наступних рішень, місце в системі інших варіантів, несуперечливий і систематичний характер реалізації вибраного курсу;

– збалансованими – через прогнозування й оцінку впливу рішення на інтереси різних стейкхолдерів, їхню можливу реакцію і пошук відповідного компромісного варіанту;

– відкритими – внаслідок того, що відбувається обговорення проблем, варіантів і впливів рішень на стадіях їх напрацювання й перегляду серед тих, кого стосуватимуться їх результати, а також тих, хто буде відповідальним за їх реалізацію;

– реалістичними – за допомогою вивчення відповідних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, організаційних, комунікаційних), ризиків і обмежень під час реалізації;

– послідовними – за допомогою того, що ліквідація рішення чи коригування його змісту ймовірні тільки на підставі зробленого аналізу й аргументування доречності змін.

Створення професійної державної служби вважається ще одним напрямом реформи, що належить до державної служби й управління людським потенціалом. В Кабінеті Міністрів України й міністерствах вже здійснили введення секретарів, котрі вважаються службовцями найвищої категорії і котрих призначають на посаду після проходження конкурсу: вони несуть відповідальність за ефективну діяльність міністерств.

Також у міністерствах організовано формування «команд реформ» – директоратів, що складаються з висококваліфікованих і компетентних державних фахівців, котрі здатні забезпечити реалізацію реформ і

підтримувати якісну процедуру розробки та розгляду політики в головних галузях.

Новітні методи управління кадрами та реформування системи оплати праці, основуєчись на систематизації посад, дозволяють перетворити державу в роботодавця, котрий конкурентний та має авторитет. Державна служба має орієнтуватися на результат, а не на процес, та, крім того, мати чіткі показники своєї діяльності. Також завдяки системам електронного урядування та введенню конкретної системи збалансованих показників з розглядом їх впливу, державна служба стане суттєво ефективнішою. Важливу роль у зазначених змінах буде відігравати, крім того, впровадження об'єктивної та прозорої системи оплати праці публічних службовців.

Наразі для виходу нашого суспільства із системної кризи потрібне реформування державної служби, котре б гарантувало значне покращення ефективності державного управління через покращення ефективності функціонування трудової служби. Досягти такого стану не можна, широко не застосувавши наукові підходи щодо реформування всіх головних інститутів трудового права. Якраз цього не вистачає наразі під час розробки та здійснення в Україні кардинальної реформи трудового законодавства.

Негативні чинники та тенденції в системі державної служби зумовлюють ряд проблем, а саме: неналежний професійний рівень службовців та їхньої професійної підготовки згідно із сучасними запитами державного управління, невисокий престиж державної служби і невідповідність статусу публічного службовця рівню покладеної на нього відповідальності, суб'єктивізм під час відбору, просування й матеріального заохочення службовців, незначна результативність процедур запобігання корупції та, крім того, недостатня прозорість у роботі органів державної влади й неналежний контроль суспільством. У розв'язанні зазначених проблем заінтересовані суспільство, керівництво держави та, крім того, власне службовці.

Загальновідомо, що перелік прав службовця – невичерпний. Розширений перелік прав публічного службовця наявний у положеннях про

структурні підрозділи державних органів, а також у посадових інструкціях, які встановлені керівниками державної служби у певних органах. Істотно більший перелік прав та гарантій, які надаються службовцям, регулюють на місцевому рівні безпосередньо в кожному відповідному структурному підрозділі органу державної або місцевої влади. Це – втілення такого правового принципу, як принцип єдності та диференціації, який якраз і передбачає виділення та уточнення прав певних категорій персоналу на рівні підприємства, установи чи організації, максимально сприяючи результативному правовому регулюванню їхнього правового статусу.

Відтак, дотримання прав публічних службовців є важливою передумовою побудови ефективної держави в Україні. Одним з основних прав публічних службовців є право на недискримінацію і рівні можливості. Це означає, що публічні службовці мають бути захищені від будь-якої форми дискримінації на підставі раси, кольору шкіри, статі, національності, релігії, політичних переконань, соціального статусу тощо. Вони повинні мати однакові можливості для зайняття посад, професійного розвитку та зростання у кар'єрі на основі заслуг. Крім того, публічні службовці мають право на свободу висловлювання та свободу думки. Вони повинні мати можливість висловлювати свої погляди та думки без страху перед репресіями чи переслідуваннями, з урахуванням обов'язку дотримуватися конфіденційності та обмежень, які випливають з їхньої посадової діяльності. Публічні службовці також мають право на професійний розвиток та навчання. Це означає, що їм мають надаватися можливості для отримання нових знань, навичок та компетенцій, які сприятимуть підвищенню якості їхньої роботи та ефективності в публічній службі. Забезпечення доступу до навчання і підвищення кваліфікації допоможе публічним службовцям бути в курсі сучасних тенденцій, передових практик та інновацій у побудові ефективної держави. Це покращить їхню здатність вирішувати складні проблеми, ефективно управляти ресурсами та забезпечувати високий рівень обслуговування громадян.

Дотримання прав публічних службовців також передбачає забезпечення незалежності та відсутності політичного впливу на їхню діяльність. Публічні службовці повинні мати можливість працювати безпеки та зосереджено, не піддаючись тискам чи впливу з боку політичних чинників. Це дозволить їм виконувати свої обов'язки з високою мірою об'єктивності та відповідності закону. Службовці повинні мати рівні можливості для доступу до інформації, ресурсів та можливостей для виконання своїх обов'язків. Це дозволяє їм працювати на користь громадян без неприпустимого впливу зовнішніх чинників.

Крім того, дотримання прав публічних службовців є основою для легітимності дій влади, оскільки посадовці є законодавчо захищеними та не мають підстав до маніпулювання своїм посадовим становищем. Посадовці, які працюють відповідно до закону, отримують вищий рівень довіри громадськості. Це в свою чергу зміцнює переконання громадян у тому, що влада діє в їхніх інтересах та робить все можливе для підвищення якості життя в державі.

Порядок дотримання прав публічних службовців може бути забезпечений шляхом встановлення відповідних механізмів контролю, нагляду та відповідальності. До таких механізмів можуть належати етичні кодекси, дисциплінарні процедури, механізми розгляду скарг, а також незалежні органи, що відповідають за контроль за дотриманням прав та етичних норм публічних службовців. Додатковим механізмом може бути зовнішній оглядовий аудит, де іноземні експерти аналізують діяльність публічних службовців та роблять рекомендації щодо їх поліпшення. Це допомагає забезпечити незалежність та об'єктивність оцінки, а також підвищує довіру громадськості.

Загалом, дотримання прав публічних службовців є необхідним елементом для побудови ефективної держави в Україні. Це сприяє розвитку довіри громадян до державних органів, забезпечує незалежність публічної служби та її здатність виконувати свої функції на користь громадян.

Дотримання прав публічних службовців сприяє підвищенню прозорості, відкритості та ефективності діяльності державних органів.

Отже, в сучасних умовах Україна має можливість вийти з міжнародної економічної кризи та сформувати в Україні суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу в разі формування й функціонування кваліфікованих та сильних державних органів, значного розвитку ефективності всієї загальної діяльності суспільства. Саме результатами діяльності системи державних органів, їхньою ефективною взаємодією між собою визначається становище суспільних відносин у державі, ефективність виконання державою своїх функцій. Крім того, наявністю висококваліфікованих кадрів державного апарату, чіткого й злагодженого механізму його функціонування, додержанням повного й достатнього переліку прав публічних службовців визначаються економіка й політика, соціальне життя й культура, безпека й оборона, міжнародні відносини та стан прав людини в суспільстві. Тому створення ефективної державної служби, забезпечення та належне врегулювання службового функціонування службовців є запорукою ефективного державного управління та в той же час належної реалізації державою своїх основних функцій.

3.3. Напрями підвищення ефективності механізму забезпечення дотримання прав публічних службовців в умовах правового режиму воєнного часу

Через розгортання збройної агресії Російської Федерації на території України 24 лютого 2022 р. у відповідності з Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та Указами Президента України від 14 березня 2022 р. № 133/2022 та від 22 травня 2022 р. № 2263-IX «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» на всій території України оголошено введення воєнного стану.

Варто погодитися з Н. Алюшиною, що «інститут державної служби покликаний забезпечити виконання функцій держави за будь-яких умов та обставин. Для ефективного виконання покладених функцій, державна служба повинна залишатися стабільною, професійною та політично неупередженою, відповідати принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС» [15]. Також науковця зазначає, що недавно Україна отримала статус кандидата в члени Європейського Союзу, було розроблено план відновлення України та триває реформа державного управління. З огляду на значні зміни в умовах роботи держслужби, вагоме значення має осмислення актуального становища справ, врахування трансформацій, котрі здійснено та котрі тривають, а також чіткіше окреслення векторів руху в розвитку держслужби.

Відповідно до частини другої статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», «Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України» [170]. Отже, публічні службовці наразі виконують свої обов'язки в умовах розгортання повномасштабної війни. Це пов'язано з тим, що держава повинна забезпечувати швидке реагування на виклики сучасності та працювати у новій реальності, а також надавати необхідні громадянам послуги.

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» наведено визначення змісту правового режиму воєнного стану, регламентацію порядку його введення та скасування, правових засад діяльності таких суб'єктів, як органи державної влади, військові командування, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації в умовах воєнного стану, гарантій прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

На виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для того, щоб здійснити керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки та порядку, 24 лютого 2022 року Президентом підписано Указ № 68/2022, яким утворено тимчасовий державний орган – військова адміністрація.

Абзацом другим частини п'ятої статті 4 цього Закону визначено, що «у разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу» [170].

Також відповідно до частини п'ятої статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», «у разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідної районної, обласної військово-цивільної адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та забезпечення її безпеки із залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних органах без виключення із списків особового складу, а також за рішенням керівника районної, обласної військово-цивільної адміністрації на посади державних службовців у такій адміністрації можуть призначатися інші особи, які мають спеціальні знання та досвід, без конкурсного відбору» [154].

Інші винятки, пов'язані з призначенням на посади державної служби в органах державної влади під час особливого періоду законом не передбачені.

Зважаючи на це, вступ громадян України на посади публічної служби відбувається за загальних засадах у відповідності із законодавством, тобто за результатом конкурсу.

До того ж, для того, щоб забезпечити здійснення повноважень, державні органи можуть змінити штатні розписи державного органу, передбачаючи посади обслуговуючого персоналу та працівників патронатних служб замість вакантних посад. Такі посади заповнюються без проведення конкурсу у відповідності із законодавством про працю, що передбачає укладення трудових договорів. Окремо підкреслимо, що, згідно з положеннями цивільного законодавства, деякі роботи та послуги можуть здійснюватися після укладення цивільно-правових договорів з державними органами.

Згідно з пунктом 3 Указу Президента України від 24.04.2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», «у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану» [151]. 15 березня 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX (далі – Закон № 2136-IX). Згідно з пунктом 2 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 2136-IX, главу XIX «Прикінцеві положення» Кодексу законів про працю України доповнено пунктом 2 такого змісту: «2. Під час дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», діють обмеження та особливості організації трудових відносин, встановлені Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [167].

Згідно з частинами другою, третьою статті 1 Закону № 2136-IX, «на період дії воєнного стану вводяться обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до статей 43, 44 Конституції України. У період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю у частині відносин, врегульованих цим Законом» [167].

Зважаючи на це, положення Закону № 2136-IX, якими регулюються певні аспекти трудових відносин іншим чином, ніж у Кодексі законів про працю, – більш пріоритетні в застосуванні під час правового режиму воєнного часу. У той же час певні положення даного Закону потребують уточнень. Зокрема у статті 3 Закону № 2136-IX визначено, що «в період дії воєнного стану норми частини третьої статті 32 Кодексу законів про працю України та інших законів України щодо повідомлення працівника про зміну істотних умов праці не застосовуються» [167]. Під час застосування вказаної правової норми не виключені випадки зловживань з боку роботодавців, що може виявлятися в ігноруванні прав публічного службовця на своєчасне інформування про зміни у системі та розмірі оплати праці, розмірі пільг, режиму роботи та ін.

На наш погляд, дана ситуація призведе до непропорційного та невиправданого обмеження прав працівника. Цілком логічно зауважити, що навіть в умовах правового режиму воєнного часу публічний службовець має право бути обізнаним щодо своїх трудових умов у коротко- та середньостроковій перспективі.

Відтак вважаємо, що частину II статті 3 Закону № 2136-IX доцільно було б викласти в іншій редакції, яка б передбачала мінімальний строк інформування про зміну істотних умов праці: система та розміри оплати праці, пільги, режим роботи, зміни тривалості робочого дня, суміщення посад, зміна розряду або найменування посади та інше – не пізніше ніж у десятиденний строк. У випадку виникнення кризових ситуацій, що загрожують життю та здоров'ю громадян, даний термін може бути скорочений. Саме такий підхід

був би найбільш справедливим та одночасно враховував би інтереси як роботодавців, так і працівників в умовах правового режиму воєнного часу.

Стосовно оплати роботи працівникам державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, котрі фінансуються або одержують дотації з бюджету, в умовах воєнного стану, в обставинах правового режиму воєнного часу для публічних службовців передбачене виконання робочих завдань у штатному режимі або поза межами робочого місця, адміністративної будівлі, тобто дистанційно. Порядок і підстави передбачаються законодавством про працю та іншими нормативно-правовими актами у сфері регулювання державної служби.

Відповідно до пункту 9 Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затверджених наказом НАДС від 03 березня 2016 року № 50, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 25 березня 2016 року за № 457/28587, «за ініціативою державного службовця і згодою його безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу (за наявності) такий державний службовець може виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу. Для цього державний службовець повинен погодити у письмовій формі, зокрема засобами телекомунікаційного зв'язку, перелік відповідних завдань та строки їх виконання з безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу (за наявності)» [161].

Відтак законодавство надає достатньо гнучкі способи виконання публічними службовцями своїх посадових обов'язків поза межами робочого місця, при цьому основна умова полягає у своєчасному виконанні поставлених перед ними завдань. У такому випадку заробітна плата виплачується у повному розмірі у відповідності із законодавством.

Відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про державну службу», «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом» [158]. Так, відповідно до статті 34 КЗпП України, «у разі відсутності організаційних або

технічних умов, необхідних для виконання роботи, оголошується простій щодо окремих працівників або структурних підрозділів» [92]. У такому випадку, відповідно до статті 113 КЗпП України, з урахуванням норм постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 року № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану», «керівник державного органу, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що фінансується або дотується з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, може самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)» [58].

Що стосується зарахування до стажу державної служби періоду простою службовця та/або періоду перебування у відпустці без збереження заробітної плати, відповідно до частини третьої статті 12 Закону № 2136-ІХ, «протягом періоду дії воєнного стану роботодавець на прохання працівника може надавати йому відпустку без збереження заробітної плати без обмеження строку, встановленого частиною першою статті 26 Закону України «Про відпустки» [167]. Відтак періоди простою публічного службовця, а також періоди його перебування у відпустці без збереження заробітної плати протягом дії правового режиму воєнного часу зараховують у стаж служби, що дозволяє публічному службовцеві встановлювати надбавки за вислугу років, надавати додаткові оплачувані відпустки.

Щодо включення періоду простою службовця та періоду перебування у відпустці без збереження заробітної плати до строку для присвоєння чергового рангу, відповідно до частини третьої статті 12 Закону № 2136-ІХ, «протягом періоду дії воєнного стану роботодавець на прохання працівника може надавати йому відпустку без збереження заробітної плати без обмеження строку, встановленого частиною першою статті 26 Закону України «Про

відпустки» [167]. Тобто періоди простою публічних службовців, а також періоди його перебування у відпустці без збереження заробітної плати протягом дії правового режиму воєнного часу зараховуються до строку, що надає можливість присвоїти черговий ранг.

Що стосується надання додаткової оплачуваної відпустки за час простою службовця та/або за час перебування у відпустці без збереження заробітної плати, додаткові оплачувані відпустки надаються публічним службовцям за час простоїв та за час перебування у відпустках без збереження заробітної плати у відповідності зі статтею 26 Закону України «Про відпустки», а також частиною третьою та четвертою статті 12 Закону № 2136-ІХ.

Що стосується окремих підстав припинення державної служби, то пунктом 1 частини першої статті 8 Закону встановлено, що «державний службовець зобов'язаний дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [158]. Відповідно до статті 83 Закону, «державна служба припиняється, зокрема: у разі втрати права на державну службу або його обмеження (стаття 84 Закону); за ініціативою суб'єкта призначення (стаття 87 цього Закону)» [158].

Згідно з пунктом 4 частини першої статті 84 Закону, «підставою для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави» [158]. Частиною другою цієї статті встановлено, що «у випадках, зазначених, зокрема, у пункті 4 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею» [158].

У відповідності із Законом України від 03 березня 2022 року № 2108-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність», який почав діяти з 15 березня 2022 року, законодавець вніс зміни щодо передбачення кримінальної відповідальності за вчинення переліку дій, що сприяють зростанню збройної агресії на території країни.

Крім того, частина перша статті 55 Кримінального кодексу України доповнена новим абзацом, відповідно до якого «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як основне або додаткове покарання за вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України, передбачених статтею 111 цього Кодексу, призначається на строк від десяти до п'ятнадцяти років» [101].

Отже, у випадку коли публічний службовець втратив право на публічну службу у зв'язку з колабораційною діяльністю, припинення його служби здійснюється на підставі набрання законної сили обвинувального вироку суду щодо публічного службовця за вчинення умисних кримінальних правопорушень та/або встановлення заборони займатися державною діяльністю. Публічний службовець при цьому повинен звільнити робоче місце у строк не більший як три дні з моменту встановлення відповідного факту.

Відповідно до пункту 4 частини першої статті 87 Закону, «підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення» [158]. Звільнення з посади публічної служби у відповідності з частиною п'ятою статті 66 Закону є «винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване, зокрема, у разі вчинення: порушення Присяги державного службовця; вияву неповаги до держави, державних символів України, українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення» [158].

Згідно з частиною першою статті 64 Закону, «державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом» [158]. Відповідно до частини першої статті 65 Закону, «підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку» [158].

Згідно зі статтею 67 Закону, «дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця» [158]. За змістом статей 63 – 79 Закону «рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення на підставі пропозицій/подання дисциплінарної комісії» [158]. Дисциплінарні стягнення можуть бути накладені лише у разі встановлення факту дисциплінарних проступків та вини конкретного публічного службовця.

Таким чином, звільнення публічного службовця з займаної ним посади відбувається відповідно до частини п'ятої статті 66 Закону в разі вчинення публічним службовцем: «порушення Присяги державного службовця; вияву неповаги до держави, державних символів України, українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного з правопорушення, – можливе виключно за результатами дисциплінарного провадження, здійсненого в порядку, встановленому цим Законом та Порядком здійснення дисциплінарного провадження, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1039» [158].

Відповідно до статті 78 Закону, «рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду. Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення» [158]. У випадку, коли необхідно відшкодувати матеріальну та моральну шкоду, пов'язану з вимушеним прогулом, заподіяну особою, яка винна у незаконному звільненні або відстороненні публічного

службовця або іншого працівника, це відбувається за порядком, передбаченим статтями 80 – 82 Закону.

У ситуації, коли виявлено ознаки кримінального правопорушення, що передбачається Кримінальним кодексом України, суб'єкт призначення повинен у п'ятиденний строк передати відповідну заяву та копію матеріалів, що належать до справи, до відповідного правоохоронного органу. В той же час, керівник державної служби, який не подав відповідні документи про виявлені правопорушення, повинен понести відповідальність у відповідності із законодавством.

Як було виявлено у попередніх підрозділах, в період дії воєнного стану трапляються приклади ухвалення суб'єктами призначення рішень щодо припинення державної служби, незважаючи на вимоги Закону України «Про державну службу», без визначених ним підстав. Так, виявлено наступні факти неправомірних звільнень: через зміну важливих умов державної служби; відповідно до ініціативи суб'єкта призначення; взагалі не посилаючись на положення Закону або Кодексу законів про працю України відносно припинення державної служби, а також трудових відносин. Через це слід наголосити, що умови та підстави звільнення службовців встановлені частиною 1 статті 83 Закону України «Про державну службу»:

- 1) «у разі втрати права на державну службу або його обмеження (стаття 84 Закону);
- 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (стаття 85 Закону);
- 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (стаття 86 Закону);
- 4) за ініціативою суб'єкта призначення (стаття 87 Закону);
- 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (стаття 88 Закону);
- 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (стаття 43 Закону);

7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

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

9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) (стаття 81 Закону)» [158].

Наголошуємо, що відповідне рішення суб'єкта призначення повинне бути законним і аргументованим, ухвалюватись із дотриманням визначених Законом вимог відносно механізму розгляду питань щодо припинення державної служби. Зокрема публічних службовців, серед іншого, можна звільняти з посад державної служби згідно з частиною 1 статті 83 Закону, котрою визначено, що державна служба припиняється, в тому числі, у випадку незгоди публічного службовця на проходження державної служби через зміну її важливих умов (стаття 43 Закону). Відповідно до цієї статті, зміна місця розташування державного органу (у випадку його переміщення до іншого населеного пункту) відноситься до зміни важливих умов державної служби.

Використання положень статті 43 Закону визначає здійснення таких значних вимог. Про зміну важливих умов служби керівник державної служби у письмовому вигляді інформує службовця не пізніше як за 30 календарних днів до зміни важливих умов державної служби, окрім випадків зростання зарплати. У випадку незгоди службовця на продовження проходження державної служби через зміну значних умов державної служби він надає керівнику державної служби заяву про звільнення на підставі пункту 6 частини першої статті 83 Закону чи заяву про переведення на іншу рекомендовану йому посаду не пізніше як за 30 календарних днів із дня ознайомлення з повідомленням про зміну значних умов державної служби.

Якщо впродовж 30 календарних днів із дня, коли публічний службовець ознайомився з повідомленням про зміну істотних умов служби, від нього не отримали заяви, визначеної в абзаці другому цієї частини, службовця

вважають таким, який дав згоду на пролонгування проходження державної служби.

Інша підстава для припинення державної служби – це ініціатива суб'єкта призначення, в тому числі відповідно до пункту 1 частини першої статті 87 Закону, через зменшення кількості чи апарату публічних службовців, скорочення посади державної служби в результаті зміни структури чи штатного розпису державного органу без скорочення кількості чи апарату публічних службовців, реорганізацію державного органу.

Водночас суб'єкт призначення чи керівник державної служби мусить заздалегідь здійснити вимоги, окреслені в названій статті Закону, з приводу попередження службовця про наступне звільнення й пропонування іншої посади державної служби. Звільняти на цій підставі можна тільки в разі відсутності змоги запропонувати певну посаду та у випадку, якщо публічний службовець відмовився від переведення на запропоновану посаду, та ін.

Крім того, підставою для припинення державної служби відповідно до ініціативи суб'єкта призначення згідно з пунктом 4 частини першої статті 87 Закону може стати скоєння службовцем дисциплінарної помилки. Однак звільнення з посади державної служби – виняткова форма дисциплінарного стягнення та може використовуватися тільки у випадку скоєння дисциплінарних помилок, безпосередньо визначених Законом.

Закон визначає повний список підстав для того, щоб притягнути до дисциплінарної відповідальності публічного службовця, та, крім того, передбачає процедуру такого притягнення. Крім того, слід зауважити, що публічний службовець з метою поновлення своїх прав чи ліквідації перепон у їх втіленні має змогу звернутися до суду. Проте розв'язання конфліктної ситуації таким чином – значно дорожчий процес, що зумовлює неефективні витрати фонду оплати праці такого органу, й, крім того, репутаційні втрати для державного органу та держави в цілому.

Таким чином, для дотримання прав публічних службовців в умовах правового режиму воєнного часу необхідно звернути увагу на удосконалення

деяких аспектів даного питання, зокрема: нівелювати можливості зловживання правами публічних службовців з боку роботодавця; забезпечити своєчасне інформування публічних службовців про зміну трудового розпорядку, розміру заробітної плати, умов праці, обсягу покладених обов'язків та ін.; забезпечити дотримання вимог Закону України «Про державну службу» щодо усунення неправомірних звільнень публічних службовців; створити умови для оскарження у суді рішень державних органів щодо неправомірного зловживання правами публічного службовця.

Висновки до розділу 3

1. Запропоновано механізм вдосконалення системи захисту прав публічних службовців в Україні, у контексті якого обґрунтовано заходи з удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців. Для удосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав публічних службовців необхідно: впровадити стандарти гармонізації законодавства відповідно до європейських норм; здійснити демократизацію процесу захисту прав публічних службовців шляхом збільшення його варіативності; деталізувати процедуру захисту прав публічних службовців шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Європейського суду з прав людини; забезпечити закріплення найважливіших гарантій захисту прав публічних службовців на рівні конституції; розширити перелік гарантій у сфері соціального захисту публічних службовців та членів їх сімей на законодавчому рівні; розробити та законодавчо закріпити ефективний механізм колективного захисту прав публічних службовців як альтернативу страйкам; створити організаційно-правові передумови для застосування медіації під час вирішення справ, пов'язаних із порушенням прав публічних службовців; розробити та законодавчо закріпити трудову юстицію з метою поліпшення захисту прав усіх категорій публічних службовців; розробити та законодавчо закріпити низку запобіжних заходів для запобігання порушенням прав публічних

службовців; законодавчо закріпити ефективний механізм страхування життя та здоров'я публічних службовців та інше; надати можливість виїзду за кордон державним службовцям та працівників органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до Закону України «Про воєнний стан».

2. Окреслено заходи з удосконалення організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців, серед яких необхідні: дотримання організаційно-правових принципів втілення державної політики у секторі державної служби; забезпечення законності під час процедури набору публічних службовців; виконання легальних і легітимних вимог стосовно прийняття та звільнення з державної служби; посилення ролі професійних спілок у захисті прав публічних службовців. Також запропоновано провести детальне дослідження організаційно-функціонального забезпечення діяльності органу публічної влади з орієнтацією на визначення його потенціалу для створення необхідних умов для досягнення стратегічних цілей організаційного розвитку, ефективного використання кадрового потенціалу працівників, об'єктивної оцінки їхньої роботи та стимулювання їхньої діяльності. З урахуванням зазначеного, доцільно провести подальші дослідження з метою вивчення впливу організаційної взаємодії на сутність і методи роботи органів публічної влади, визначення компетентностей, якими повинні володіти публічні службовці на сучасному етапі.

3. Охарактеризовано додержання прав публічних службовців як інструмент формування ефективної держави в Україні та виявлено, що в нинішніх реаліях Україна може вийти з міжнародної економічної кризи й побудувати в Україні суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу у випадку створення та діяльності кваліфікованих та сильних державних органів, значного розвитку ефективності всього загального функціонування суспільства. Якраз підсумками роботи системи державних органів, їхньою результативною взаємодією окреслюється стан суспільних відносин у державі, результативність реалізації державою своїх функцій. Також існуванням висококваліфікованого кадрів державного апарату, чіткого

й злагодженого процесу його функціонування, додержанням повного й достатнього переліку прав публічних службовців окреслюються економіка та політика, соціальне життя й культура, безпека й оборона, міжнародні відносини й стан прав людини в суспільстві. Тому створення ефективної державної служби, забезпечення та належне врегулювання службового функціонування публічних службовців є запорукою ефективного державного управління і водночас відповідного здійснення державою своїх головних функцій. Сучасна стадія державотворення в країні зобов'язує переосмислити місце й статус публічного службовця в системі суспільного виробництва, зумовлює пошуки ефективної, дієздатної моделі державної служби загалом.

4. Після аналізу ефективності забезпечення прав публічних службовців в умовах правового режиму воєнного часу, пропонуються заходи для поліпшення деяких аспектів цього питання, зокрема: зменшення можливостей роботодавця зловживати правами публічних службовців; забезпечення своєчасної інформації публічних службовців про зміни у трудовому розпорядку, розмірах заробітної плати, умовах праці, обсязі повноважень та інших аспектах; забезпечення дотримання вимог Закону України «Про державну службу» у відношенні припинення неправомірних звільнень публічних службовців; створення можливості оскарження в суді рішень державних органів, які стосуються незаконного обмеження прав публічних службовців.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі розв'язано важливе наукове завдання, яке полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розробленні перспективних напрямів її вдосконалення, відповідно до чого сформульовано такі висновки та рекомендації:

1. Розкрито зміст низки понять, що визначають предмет дисертаційного дослідження. З'ясовано, що публічна служба є професійною, нейтральною в політичному плані діяльністю осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади, а також органах місцевого самоврядування, яка є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності державного апарату, а також держави та всього суспільства в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного управління та виконання владних повноважень суб'єктів публічного права. При цьому публічним службовцем є громадянин України, що займає посаду у відповідному органі публічної служби, його апараті або органі місцевого самоврядування, отримує заробітну плату з державного та місцевого бюджетів та діє відповідно до принципів публічної служби та згідно з покладеними на нього функціями, що безпосередньо відповідають цілям запровадження даного органу. Під захистом прав публічних службовців варто розуміти формування та реалізацію комплексу гарантій соціально-економічного та соціально-культурного аспектів права публічного службовця, покликаних забезпечити належний рівень його захищеності та, в установлених законодавством випадках, членів його сім'ї, а також задовольнити матеріальні та моральні потреби. Основними складовими захисту прав публічних службовців є: компенсація встановлених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткову матеріальну допомогу; заохочення таких осіб здійснювати вагомі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування в ситуаціях, визначених законодавством; створення належних умов для сталості штату працівників в організаціях, а також

установах державної служби. Зауважено на тому, що захист прав публічних службовців – це комплекс таких елементів як нормативно-правове забезпечення, матеріальне забезпечення, соціальний пакет (страхування, соціально-побутове забезпечення, медичне страхування та ін.).

2. Вивчено зарубіжний досвід дотримання прав публічних службовців та виявлено, що серед особливостей зарубіжної практики забезпечення прав публічних службовців виділяються такі аспекти: розповсюдження поняття «публічна служба» на всі організації публічного сектору (громадяни, які працюють на публічній службі, поділяються на трійку категорій: чиновників, службовців та робітників державних установ); публічні службовці здійснюють державну владу, тому вони повинні строго дотримуватись закону та діяти нейтрально, незалежно та безпристрасно; окрім своїх повноважень, окремі публічні службовці також несуть відповідальність за збитки, що виникли внаслідок їх помилок або недбалості; введення єдиної державної системи оплати праці для публічних службовців, яка поєднує оплату посади з рангами, а також підвищення стандартів добробуту публічних службовців відповідно до рівня економічного та соціального розвитку країни та інші.

3. Проаналізовано інституціональні засади захисту прав публічних службовців в Україні. Так з'ясовано, що на публічних службовців поширюється дія загальних нормативних актів, які регулюють у тому числі і захист їх прав. Це базовий рівень. До нього зараховують наступні головні законодавчі акти: Конституцію України, Закон України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Кодекс законів про працю України, Закони України: «Про відпустки», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про оплату праці», «Про пенсійне забезпечення», «Про Кабінет Міністрів України»; укази Президента України й інші загальні законодавчі, а також підзаконні нормативно-правові акти. Зауважимо, що потрібно зважати на норми спеціальних законів, що передбачають функціонування певних державних органів, як, приміром, «Про прокуратуру», «Про Державне бюро розслідувань» та інші. Слід звернути

увагу на те, що відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про державну службу», в частині відносин, що не врегульовані зазначеним Законом, на публічних службовців поширюється дія норм законодавства про працю. До законодавства про працю відносяться Кодекс законів про працю України, Закон України «Про відпустки», «Про оплату праці», «Про охорону праці», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» тощо. Наголошуємо, що у випадку, коли відповідно до норм Закону України «Про державну службу» визначено порядок здійснення певних правовідносин, будь-яке додаткове, подвійне чи використання норм законодавства про працю за аналогією вважається не допустимим. Зокрема, якщо дисциплінарні стягнення, які застосовуються до публічних службовців, встановлено в статті 66 Закону, то норми статті 147 Кодексу законів про працю України стосовно стягнень до працівників за порушення трудової дисципліни, не можна застосовувати. Правовими засадами формування та гарантування соціально-правового статусу публічного службовця вважаються Конституція України (статті 27, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 56); закони України: «Про державну службу», «Про відпустки», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про оплату праці», «Про пенсійне забезпечення», «Про Кабінет Міністрів України»; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України: «Про впорядкування оплати праці апарату виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів», «Про умови оплати праці посадових осіб та працівників митної служби»; наказ Голодержслужби України «Про проведення щорічного профілактичного медичного огляду державних службовців»; наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про упорядкування оплати праці працівників Адміністрації та регіональних управлінь Державної прикордонної служби України» й інші. Нещодавно Верховна Рада України ухвалила Закон України від 02.05.2023 № 3077-ІХ «Про службу в органах місцевого самоврядування», який встановлює принципи, правові та організаційні основи для забезпечення публічної,

професійної, політично нейтральної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування, що функціонує в інтересах територіальних громад, а також визначає умови та порядок реалізації громадянами України права на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування. Крім того, слід відзначити вагомий роль Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) щодо забезпечення інституційної спроможності публічної служби, а саме органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У фокусі НАДСу не лише становлення професійної, результативної, сталої, політично нейтральної державної служби, яка є відповідною принципам певного врядування й стандартам та кращому досвіду країн-членів Європейського Союзу, а й всебічна підтримка діяльності органів місцевого самоврядування. Сьогодні два структурних підрозділи Агентства відповідають за забезпечення прав публічних службовців: Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування та Управління контролю за реалізацією права на державну службу.

4. Досліджено сучасні детермінанти розвитку публічної служби та з'ясовано наступне: кількість посад за штатним розписом зменшувалася з 253553 ос. у 2019 році до 204869 ос. у 2021 році, при цьому у першому кварталі 2023 року в період воєнного стану кількість посад за штатним розписом дещо зросла – до 207846 ос. Аналогічну тенденцію має показник фактичної чисельності працюючих публічних службовців, який знизився з 193008 ос. у 2019 році до 171469 ос. у 2021 р., тоді як у 2022 році його значення зросло до 174422 ос., а у першому кварталі 2023 року знову зменшилося до 166253 ос. За підсумками узагальнення відомостей з приводу проведення заходів контролю НАДС та його територіальними органами визначено 860 невідповідностей і порушень об'єктами перевірки вимог Закону та, крім того, інших нормативно-правових актів, котрими регулюються питання втілення особами права на державну службу. Також були виявлені проблеми, пов'язані з захистом прав публічних службовців у контексті правового режиму воєнного часу. Серед цих

проблем можна виділити наступні аспекти: відсутність повноцінного розгляду та регулювання державної служби в Конституції України; нечіткість щодо того, які державні органи та посадові особи визначають основні правові відносини у сфері державної служби; неефективні підходи до розвитку службової кар'єри; недостатній рівень розвитку галузевого законодавства щодо державної служби, а також відсутність узгодженості положень різних законодавчих актів (конституційних, фінансових, міжнародних, трудових, кримінальних) щодо умов служби працівників усіх державних установ; наявність випадків безпідставного та незаконного припинення роботи публічних службовців (в протиріччі з вимогами Закону України «Про державну службу») під час введення воєнного стану та інші ситуації. Варто звернути увагу на те, що в період дії воєнного стану трапляються приклади ухвалення суб'єктами призначення рішень щодо припинення державної служби, незважаючи на вимоги Закону України «Про державну службу», без визначених ним підстав. Так, виявлено наступні факти неправомірних звільнень: через зміну важливих умов державної служби; відповідно до ініціативи суб'єкта призначення; взагалі не посилаючись на положення Закону або Кодексу законів про працю України відносно припинення державної служби, а також трудових відносин.

5. Обґрунтовано напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав публічних службовців, серед яких необхідно: впровадити стандарти гармонізації законодавства відповідно до європейських норм; здійснити демократизацію процесу захисту прав публічних службовців шляхом збільшення його варіативності; деталізувати процедуру захисту прав публічних службовців шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Європейського суду з прав людини; забезпечити закріплення найважливіших гарантій захисту прав публічних службовців на рівні конституції; розширити перелік гарантій у сфері соціального захисту публічних службовців та членів їх сімей на законодавчому рівні; розробити та законодавчо закріпити ефективний механізм колективного захисту прав

публічних службовців як альтернативу страйкам та іншим формам протесту на рівні законодавства; надати можливість виїзду за кордон державним службовцям та працівників органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до Закону України «Про воєнний стан». Подано пропозиції щодо подальшого удосконалення організаційного забезпечення захисту прав публічних службовців, в рамках яких необхідно вирішити такі питання: 1) вдосконалення процедури зайняття посад публічними службовцями, шляхом врегулювання проблем, пов'язаних з законним проведенням цієї процедури (до таких заходів входить усунення порушень щодо дотримання кворуму під час засідання конкурсної комісії, покладання обов'язків адміністратора конкурсу на одного з членів комісії та забезпечення дотримання строків подання інформації про участь в конкурсі); 2) регулювання процесу законного проходження та припинення державної служби, зокрема шляхом присвоєння рангів згідно з чинним законодавством, присвоєння чергового рангу через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання службової діяльності, встановлення премій для публічних службовців як додаткового стимулу та обґрунтування розміру місячної або квартальної премії публічним службовцям, також варто розглянути можливість преміювання публічних службовців за позитивні результати оцінювання їх службової діяльності; 3) розробка спеціальних професійних або короткострокових програм професійного навчання, включаючи самоосвіту, для публічних службовців, а також встановлення організаційно-правових засад для реалізації державної політики у сфері державної служби (це може включати правила формування внутрішнього службового розпорядку, які обговорюються на загальних зборах публічних службовців та затверджуються керівником державної служби).

6. Рекомендовано конкретні засоби підвищення ефективності дотримання прав публічних службовців в умовах правового режиму воєнного часу, зокрема: усунення можливостей зловживання правами публічних службовців соціальними роботодавцями; своєчасне інформування публічних службовців про будь-які зміни у трудовому розпорядку, розмірах заробітної

плати, умовах праці та обсязі покладених на них обов'язків; дотримання вимог Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо припинення неправомірних звільнень публічних службовців; створення умов для оскарження рішень державних органів та органів місцевого самоврядування щодо неправомірного використання прав публічного службовця в суді.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, Юридичний журнал. 2005. №8 (38). С. 53-55
2. Авескулов В.Д., Головка А.С. Спеціалізована трудова юстиція у ФРН. Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення: матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 271-273
3. Адамська І. П. Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції Таврійського національного університету до 160-річчя від дня народження В. І. Вернадського, м. Київ, 16–17 березня 2023 р. С. 57-59
4. Адамська І. П. Захист прав публічних службовців: правові аспекти. Матеріали XXIII Міжнародного наукового конгресу «Публічне управління XXI століття : особливості воєнного і післявоєнного періодів», м. Харків, 27 квітня 2023 року.
5. Адамська І. П. Напрями покращення ефективності дотримання прав публічних службовців в умовах війни. Věda a perspektivy. 2023. №6(25). С. 137-142
6. Адамська І. П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу. Демократичне врядування. 2020. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2020_2_3
7. Адамська І. П. Проблемні аспекти у сфері захисту прав публічних службовців. Матеріали науково-практичної конференції «Розвиток публічного управління в контексті європейської інтеграції України», м. Львів, 28 квітня 2023 року. С. 104-106
8. Адамська І.П. Діяльність публічної служби: зарубіжний досвід. Економіка та держава. Серія «Державне Управління», №3 (19), 2021. С.4-10.

9. Адамська І.П. Дотримання прав публічних службовців як оптимізаційний засіб побудови ефективної держави в Україні. Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні», №31, 2022. С. 60-64.
10. Адамська І.П. Особливості захисту прав публічних службовців в сучасних умовах. Матеріали науково-практичної конференції: Перспективи розвитку науки і практики публічного управління України в пост воєнний період, м. Львів, 12 травня 2022. С. 16-17
11. Адамська І.П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2020. Вип. 2 (26). URL: <http://dv.lvivacademy.com/issue/view/13858>
12. Алгоритм захисту права на державну службу. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/alhorytm-zakhystu-prava-na-derzhavnu-sluzhbu-komentar?v=62d7fab00c6c5>.
13. Алюшина Н. О. Дослідження проявів цькування на державній службі. Ефективність державного управління. 2019. Вип. 2. С. 149-162. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.59.2019.178431>.
14. Алюшина Н. О. Науково-методичний супровід процесу управління персоналом у державних органах. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління, 2021. Вип. 3(15). С.226-236. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3\(15\)-226-236](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3(15)-226-236).
15. Алюшина Н.О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. Ефективність державного управління. 2022. Вип 1/2(70/71). С. 11-16.
16. Андреев В. М. Нормативно-правове забезпечення системи селекції публічних службовців в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 1. С. 42-46.

17. Аніщенко Т. С. Право публічної служби в контексті європейської інтеграції України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 28(2). С. 90-95.
18. Аніщенко Т. С. Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби України. Журнал східноєвропейського права. 2014. № 3. С. 80-89.
19. Апанаскович, Л. В. Перспективні напрями запровадження в Україні зарубіжного досвіду захисту трудових прав державних службовців. Науковий вісник публічного та приватного права. 2021. Вип. 3. С. 45-49.
20. Баламуш М. А., Ківало Л.В. Звільнення особи з публічної служби як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Правова держава. 2022. № 48. С. 7-14.
21. Баришніков В.М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : К. : ІПКДСЗУ, 2010. 140 с.
22. Бережний В.О. Реформування державної служби Франції/ В.О. Бережний. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/apdu/2011-2/doc/5/06.pdf>
23. Бериславська О. М., Мінаєва В. В. Європейський досвід етизації державної служби та її актуальність для України. Правові новели. 2014 № 2. С. 104-108.
24. Бернацька Н. І. Система гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні. Публічне право. 2018. № 1. С. 151-157.
25. Битяк Ю. П. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин, за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.,
26. Бігняк П. І. Реформування державного управління: цифровізація. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 15. С. 107-113.
27. Богомолова К. С. Розвиток кадрового потенціалу органу публічної служби. Український журнал прикладної економіки. 2020. Т. 5, № 3. С. 74-81.

28. Божко В. М. Порівняльно-правовий аналіз особливостей проходження публічної служби в Україні та Європейському Союзі. Приватне та публічне право. 2018. № 3. С. 84-90.
29. Браташова Я. В. Реформування державної служби в рамках проведення реформи державного управління України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2020. № 1. С. 119-125.
30. Браташова Я. В. Цінності ЄС у реформуванні системи державного управління. Теорія та практика державного управління. 2019. Вип. 4. С. 205-211.
31. Бунік М. З. Реформування державного управління: демократизація чи комерціалізація? Ефективність державного управління. 2012. Вип. 31. С. 13-18.
32. Вебер М. Вибрані твори. М., 1990.
33. Величко К. І. Інформаційна відкритість та демократизація державної служби як умова підвищення ефективності комунікації в публічному управлінні. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2016. Вип. 2. С. 9-14.
34. Виїзд держслужбовців за кордон в умовах воєнного стану. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/vuyizd-derzhsluzhbovcziv-za-kordon-v-umovah-voennogo-stanu>.
35. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6, № 3. С. 39-47.
36. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. С. 124-128.
37. Войціцька К.М. Державна служба в Республіці Польща / Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски», присвяченого 100-річчю державної служби в Україні. Житомир : ЖДГУ, 2018. С. 29-43.

38. Гаврилюк В. О. Переваги та недоліки соціального захисту працівників публічної служби. Соціальне право. 2019. № 3. С. 42-47.
39. Галай В. О. Зміст принципу верховенства права на публічній службі. Право і суспільство. 2019. № 4. С. 160-166.
40. Галай В. О. Зміст публічної служби. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2019. Вип. 58(1). С. 208-211.
41. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: дис. На здоб.наук.ступ. д.ю.н.; спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2020, 581 с
42. Гбур З.В., Хоружий М. Є. Соціальний захист державного службовця. Інвестиції: практика та досвід № 13-14/2021. С. 103-109.
43. Гнітько І. В. Нормативно-правове забезпечення професійного здоров'я публічних службовців. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7, № 12. С. 157-164.
44. Голован З. С. Суб'єкти трудового права та суб'єкти трудових правовідносин: співвідношення понять та змісту. Форум права. 2007. № 1. С. 23-25.
45. Головачова А. Зарубіжний досвід правового регулювання оплати праці державних службовців. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/9/17.pdf>.
46. Горецька Т. Тенденції реформування управління людськими ресурсами на державній службі в країнах ОЕСР. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. Вип. 2. С. 62-72.
47. Гошовська В. Управління у державній службі. Право та економіка. 2016. № 9. С. 45-60.
48. Грайнер Є. В. Формування української моделі державної служби із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Збірник наукових праць

Національної академії державного управління при Президентіві України. 2015. Вип. 1. С. 104-115.

49. Григорчак І. М. Реформування державного управління: західний досвід і Україна. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2014. № 4. С. 30-37.

50. Губанов О. Види та нормативно-правове регулювання юридичної відповідальності публічної служби. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/1. С. 42–47

51. Гулак О. В. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: виклики сьогодення. Науковий вісник публічного та приватного права. 2015. Вип. 2. С. 11-14.

52. Дахова І.І. Обмеження реалізації прав і свобод людини: конституційне регулювання та практика Європейського Суду з прав людини. Форум права. 2018. № 4. С. 17-25.

53. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / [авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.

54. Державна служба : підручник : у 2 т. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. К.; Одеса: НАДУ, 2012. Т.1. 372 с.

55. Державна служба в країнах ЄС. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf>

56. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.

57. Державне управління: підручник : у 2-х т. / Нац. акад. держупр. при Президентіві України; ред. кол. Ю. В. Ковбасюк, (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.

58. Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2022-%D0%BF#Text>.

59. Динник І. П. Сучасні проблеми побудови ефективної держави в Україні. Демократичне врядування. 2015. Вип. 15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_8

60. Дідик Н. Публічні службовці: поняття та адміністративна відповідальність. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. 2019. Вип. 21. С. 130-135.

61. Донець В. А. Застосування практики Європейського суду з прав людини в спорах щодо проходження публічної служби, звільнення з публічної служби. Юридична Україна. 2019. № 9. С. 4-14.

62. Дорохіна Ю. А. Забезпечення прав публічних службовців у процесі публічного правонаступництва суб'єкта владних повноважень. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. 2018. Т. 29(68), № 4. С. 90-93.

63. Дракохруст Т. В. Реалізація методології державного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_6_9

64. Єфремов А. О. Зарубіжний досвід охорони праці державних службовців. Форум права. 2015. № 4. С. 89–94.

65. Жуковська А. Ю. Діючі технології та перспективні методики планування професійної кар'єри публічних службовців. Український журнал прикладної економіки. 2017. Т. 2, № 4. С. 27-36.

66. Загальне адміністративне право: підручник / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

67. Зелинська Н. Є. Перспективи реформування кадрової політики в умовах модернізації державного управління. Менеджер. 2015. № 1. С. 155-164.
68. Зелінський С. Е. Реформування державного управління в Україні: від стратегії до практики. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2020. № 3. С. 102-109.
69. Зєніна-Біліченко А.С. Словник наукових термінів з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» для денної та заочної форми навчання. Комянське, 2017. 39 с.
70. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховтуна. Київ : Основи, 1996. С. 285-295.
71. Зубрицький М. І. Особливості адміністративної відповідальності державних службовців. Науковий вісник публічного і приватного права. 2016. № 11. С. 280-284.
72. Інформація щодо розгляду звернень стосовно можливого порушення законодавства про державну службу. Національне агенство з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Kontrolna%20dijalnist/%D1%83%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D0%BC%D0%B8%202022.pdf>.
73. Іншин М. Основні права державного службовця як працівника // Публічне право. 2018. № 3. С. 140-146.
74. Карковська В. Я. Еволюція формування кадрової безпеки та публічної служби в умовах інституційного розвитку. Економіка та держава. Серія : Державне управління. 2020. № 1. С. 48-52.
75. Карковська В. Я. Розвиток структур кадрової безпеки в системі публічної служби України. Економіка та держава. Серія : Державне управління. 2020. № 4. С. 128-133.

76. Карковська В. Я. Сутність моделі компетентнісного циклу державного службовця. *Economic journal Odessa polytechnic university*, 2020. №1(11). С. 87-91.
77. Карковська В.Я., Перхач О.Л. Дослідження структури кількісного складу державних службовців в Україні. *Вісник Мукачівського державного університету*. 2018. Випуск 14. С. 704—708.
78. Карковська, Я. Морально-етичні передумови формування механізмів кадрової безпеки державної структури. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Вип. 16. С. 14-18.
79. Карковська, Я. Оцінювання діяльності державних службовців у процесі забезпечення кадрової безпеки органів державної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70) № 3. С. 89-93.
80. Карпа М. І. Публічна служба: основні тенденції розвитку. *Наук. вісн.* 2009. Вип. 3. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf
81. Карпа М. І., Кіцак Т. М. Статусні характеристики публічних службовців як передумова становлення та захисту їх прав // *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 7. С. 100–106.
82. Карпа М.І. *Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід: монографія*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 262 с
83. Карпюк С. Актуальні проблеми формування кадрового потенціалу державної служби в умовах реформування систем державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 2. С. 101-105.
84. Качан Я. В. Генеза розвитку публічної служби в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія : Державне управління. 2019. № 3. С. 23-29.
85. Качан Я. В. Поняття кадрового забезпечення публічної служби в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : Державне управління. 2019. Вип. 2. С. 295-303.

86. Качан Я. В. Принципи, функції та технології проходження публічної служби. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 6-7. С. 12-19.
87. Качан Я. В. Професіоналізація публічних службовців у сучасних умовах державотворення. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. Вип. 6. С. 54-59.
88. Квітка С. А. Індивідуальна самоорганізація публічних службовців: синергетичний підхід. *Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 121–132*
89. Ківало Л. В. Незаконне звільнення з публічної служби як підстава звернення до адміністративного суду. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 21-28.
90. Кіцак Т.М. Права публічних службовців: компаративний аналіз законодавчих основ. *Розвиток публічного управління в контексті європейської інтеграції України [Текст]: матер. наук.-практ. конф. (28 квітня 2023 р., м. Львів). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2023. С. 100-103.*
91. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35. С. 1358.
92. Кодекс законів про працю України: Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
93. Конституція Польської Республіки. 02.04.1997. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.
94. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ: Україна, 1996. 119 с
95. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ : ДВПІ Міннауки України, 1998. 62 с
96. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект ЦППР. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf

97. Костюк В. Л. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. Публічне право. 2018. № 2. С. 18-27.
98. Костюк В. Л. Правосуб'єктність у трудовому праві: проблеми теорії та практики. Київ : Видавець: Карпенко В. М., 2012. С. 92.
99. Котуков О. Особливості впливу глобалізації на сучасні суспільні відносини і публічну службу в Україні. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2. С. 169-177.
100. Красівський Д.О. Впровадження європейських стандартів у системі кадрової політики публічної служби України: польський досвід. Економіка та держава. Серія: : Державне управління. 2017. № 1. С. 6-9.
101. Кримінальний кодекс України: Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
102. Крисенко О. В. Проблеми побудови «ефективної держави» в Україні: пострадянський контекст. Стратегічні пріоритети. 2014. № 1. С. 5-9.
103. Кузьменко Г. О. Формування та використання людського потенціалу в процесі реформування державного управління в Україні. Вчені записки університету «КРОК». Серія : Економіка. 2019. Вип. 3. С. 73-81.
104. Кузьменко Н. А. Межі адміністративно-процесуальних гарантій прав та законних інтересів публічних службовців. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 29(2.3). С. 137-140.
105. Кузьменко Н. А. Особливості судового розгляду адміністративної справи та ухвалення судового рішення при гарантуванні прав та законних інтересів публічних службовців. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2015. Вип. 2. С. 95-101.
106. Куйбіда М., Парфенюк О. Формування понятійного апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби України // Вісник державної служби. 2008. № 3. С. 34-39

107. Кульчій І. О. Проблеми та перспективи організації реформування системи державного управління в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_4_4
108. Левченко С. О. Нова публічна служба: основні принципи та особливості запровадження. Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 4. С. 41-50.
109. Линник Т. В. Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні. Форум права. 2012. № 1. С. 553-558.
110. Липовська Н. Система публічної служби: досвід публічного управління в розвинених демократичних державах. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2016. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_1_12
111. Лозицька І. О. Імплементация зарубіжного досвіду реформування державного управління в сучасних умовах. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 2. С. 20-25.
112. Лопушинский І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. С. 48-54.
113. Любимов О. К. Поняття комплексного забезпечення праці професійного публічного службовця в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 2(3). С. 67-71.
114. Любимов О. К. Правосуб'єктність професійного публічного службовця в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 1(5.2). С. 57-61.
115. Манасерян А.А. Проблемні аспекти правового регулювання державної служби в Україні. URL: <https://www.nusta.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/ПРОБЛЕМНІ-АСПЕКТИ-ПРАВОВОГО-РЕГУЛЮВАННЯ-ДЕРЖАВНОЇ-СЛУЖБИ-В-УКРАЇНІ.pdf>.
116. Мельничук Т. П. Правообмеження в публічній службі в Україні та в деяких країнах Європи. Вчені записки Таврійського національного

університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 6. С. 89-94.

117. Митрофанов О.А. Роль та місце між секторного партнерства в забезпеченні прав людини: теоретико-методологічний аспект. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 2. С. 1-12.

118. Набока Л. В. Структурно-функціональне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2008. 252 с.

119. Набока Л. В. Удосконалення структурно-функціонального забезпечення діяльності служб управління персоналом органів публічної влади як умова їх організаційного розвитку. Теорія та практика державного управління. 2020. Вип. 2. С. 215-223.

120. Нагорна І. В. Вплив організаційної структури державного управління на процеси реформування в країнах Є. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2011. Вип. 8. С. 128-141.

121. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. К: ВД «Дакор», 2016. 464 с

122. Національне агентство України з питань державної служби. Офіційний сайт. URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads>.

123. Нескоромна О. О. Інститут служби вищих державних службовців: зарубіжний досвід. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2013. № 1077, Вип. 15. С. 183-186.

124. Никитченко Н. В. Реформування інституту публічної служби (господарсько-правовий підхід). Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2017. Вип. 2-3. С. 106-112.

125. Нікітін В. В. Евристичний потенціал концепції «Нової веберівської держави» в контексті реформування системи державного

управління в Україні Державне будівництво. 2018. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2018_1_3

126. Ніщима С. О. Правові підстави становлення інституту публічної служби в Україні. Науковий вісник Сіверщини. Серія : Право. 2021. № 2. С. 79-88.

127. Омелянович О. Т. Публічна служба в Україні: поняття та зміст. Часопис Київського університету права. 2016. № 2. С. 397-402.

128. Оніщенко Н. Публічна служба як правова категорія: контури осмислення в контексті сучасних реалій. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції. К.: ВД «Дакор», 2018. С. 287-291

129. Онуфрієнко О. В. Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6, № 5. С. 59-73.

130. Онуфрієнко О. В. Реформування публічної служби України: прогностичні довгострокові сценарії. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2018_2_17

131. Онуфрієнко О. В. Розвиток європейської державної (публічної) служби: від модернізації до пост модернізації. Аспекти публічного управління. 2016. № 35-36. С. 78-90.

132. Оргієць О. Інституційна пам'ять: основні етапи розвитку наукової думки. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 4. С. 36-42.

133. Оргієць О. М. Розвиток інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1 (48). С. 1-7.

134. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини. URL: http://www.l000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.

135. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2-х т. Загальна частина. Авґсбург, 1949. С. 115.
136. Панова Н. С. Державний службовець і публічний службовець: понятійно-правова характеристика. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 5. С. 155-159.
137. Пашко Д. В. Досвід країн ЄС у врегулюванні та реалізації права на публічну службу. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. 2018. Т. 29(68), № 6. С. 148-154.
138. Петришин А.В. Державна служба. Історико-теоретичні передумови, порівняльно-правовий та логіко-понятійний аналіз: монографія / О.В. Петришин. Харків: Факт, 1998. 167 с.
139. Петровський П. М. Актуальність наукового обґрунтування публічно-управлінської діяльності в умовах війни, 2022. Вип. 2(30). С. 1 – 13. DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.02.001>.
140. Петровський П. М. Гуманітарний ресурс демократизації державного управління: теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. 258 с.
141. Петровський П. М. Державно-управлінський науковий дискурс як чинник модернізації. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 13-20.
142. Петровський П. М. Забезпечення прав і свобод людини – основний тренд модернізації публічного управління. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 13-20.
143. Пирогова Ю. Соціально-психологічні аспекти управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України: теоретичний дискурс. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 4. С. 152-158.
144. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у

відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк [та ін.] ; за ред. Т. Мотренка]. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 396 с

145. Поплавський В. Ю. Умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Право і суспільство. 2015. № 5. С. 146-150.

146. Попов С. А. Інноваційне реформування публічного управління: класифікація державно-управлінських нововведень. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. № 3. С. 11-19.

147. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. Форум права. 2011. №4. С. 583-587. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11povcvu.pdf>

148. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. № 2. С. 13-20.

149. Порухення прав держслужбовця: порядок дій. Закон і бізнес. URL: <https://zib.com.ua/ua/144816.html>.

150. Права та обов'язки державних службовців. Міжнародна практика. URL : <https://mhjfbmdgcfjbbpaeojfohoefgiehjai/mdex.html>.

151. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

152. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналіт. довід. Вищого адміністративного суду України від 01.02.2009 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0006760-09>

153. Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

154. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

155. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: Закон України від 03.03.2022 № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>.

156. Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2023 № 69. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2023-%D0%BF#Text>.

157. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>.

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

159. Про державну службу: Закон України від 16.12.93 № 3723-XII. URL: <https://tax.gov.ua/arhiv/podatkova-baza-do-nabrannya-chinnosti-podatkovim-kodeksom/normativno-pravova-baza/zakoni-ukraini/arhiv-zakoniv-ukraini/zakoni-ukraini-za-1993-rik/print-60599.html> (втратив чинність).

160. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.

161. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ НАДС від 03.03.2016 № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text>.

162. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

163. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

164. Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців: Проект Закону України № 4420 від 29.04.2009 р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF3ES00A.html

165. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1496%D0%BF?test=XNLMf5x.qwJgFuuwZII8JFvGHI4VQs80msh8le6>.

166. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

167. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.

168. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 49. Ст. 668.

169. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.

170. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

171. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-ХІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

172. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

173. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.

174. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>.

175. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження КМУ від 27.12.2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>.

176. Про цивільну службу: Закон Польщі від 21 листопада 2008 року № 227. URL : <http://www.prawo.seim.gov.pl/isaD.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20082271505>.

177. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. Публічне адміністрування: теорія і практика. 2008. №1. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>

178. Прокопенко Л. Шабатіна І. Публічна служба в країнах ЄС. Публічне адміністрування: теорія і практика. 2008. № 1. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/200901/ProkopenkoStat.pdf>.

179. Прокопенко Л.Л. Класифікація посад державних службовців у Литовській Республіці// Теорія та практика державної служби: мат-ли ІХ Міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 11 листопада 2016 р. URL: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm.

180. Пропозиції президента комісії «Блакитна стрічка»: нова хвиля реформ. К.: ПРООН, 2005. – 104 с.; Жданова І.С. Адаптація законодавства України про державну службу до вимог Європейського Союзу: стан, проблеми, перспективи. Державне управління: удосконалення і розвиток. 2011. № 4. URL: <http://www.dy.pauka.com.ua/?op=1&g=274>.

181. Публічна адміністрація (система урядування) в Україні. 12 березня 2013. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/4714>

182. Публічна служба / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с.

183. Публічне управління: навч. посібник / А. В. Стасишин, Г.В. Капленко, Г. О. Комарницька та ін. [за заг. ред. А. В. Стасишина]. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.

184. Пуліна Т. В. Розвиток кадрового потенціалу органу публічної служби. Економіка та держава. 2018. № 12. С. 44-49.

185. Реформа державного управління. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>.
186. Ровинська К. Публічна служба України в умовах правової невизначеності. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2021. Вип. 26. С. 133-139.
187. Рунова Н.О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право № 3 (7) (2012). URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2012/7/Runova.pdf>.
188. Севостьянова Н. І. Сутність елементів структури соціального забезпечення публічної служби в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2017. № 2. С. 75-82.
189. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. Аспекти публічного управління. 2016. № 35-36. С. 71-77.
190. Синдром емоційного вигорання офіційно визнали хворобою. PLATFORMA : веб-сайт. URL: <https://platfor.ma/syndrom-emotsijnogo-vygorannya-ofitsijno-vyznaly-hvoroboju>.
191. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / автор-укладач Л.А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 56 с.
192. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт.-упоряд.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2010. 76 с.
193. Система менеджменту інституціональної трансформації економіки України (теоретико-методологічний аспект) : кол. моногр. / за заг. ред. О. Д. Гудзинського. Київ : Аграр Медіа Груп, 2012. 771 с.
194. Сіцінський А. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність у сфері державної служби. Актуальні проблеми права. 2016. № 3. С. 42-49.
195. Скакун О.Ф. Юридична деонтологія : Харків : Еспада, 2002. С. 190.

196. Скуратівський А. В. Формування та розвиток правової культури в Українському суспільстві (філософсько-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12. К., 2004. С. 4.
197. Соколова Т.А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2011/24.pdf
198. Соловйов В. М. Реформування державного управління на засадах нового державного менеджменту: сутність та критицизм. Право і суспільство. 2011. № 3. С. 126-129.
199. Сурай І. Е Актуальні питання проходження державної служби в Україні : навч.-метод, посіб. К. : Вид-во КМЦППК, 2011. 56 с.
200. Сурай І. Публічна служба України: інституціональний підхід. Науковий вісник: державне управління. 2021. № 2. С. 111-132.
201. Сурмін Ю. Вимоги до успішного державно-управлінського реформування. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. Вип. 1. С. 23-31.
202. Сурмін Ю. П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 13.
203. Сьох К. Я. Удосконалення правового регулювання прав громадян України на публічну службу в умовах децентралізації влади та євроінтеграції. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ . 2018. № 1. С. 205-221.
204. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. Публ. упр.: теорія і практика : зб. наук. праць. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book>.
205. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

206. Тищенко О. П. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби. Університетські наукові записки. 2017. № 1. С. 343-355.

207. Туленков М. В. Концептуальні засади організації сучасного менеджменту: монографія. Київ; Ніжин: ТОВ Вид-во “Аспект-Поліграф”, 2006. 312 с.

208. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня, 27 червня 2014 р. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_(body).pdf).

209. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Міжнародний документ від 14.06.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text (втратила чинність).

210. Україна-Європейський Союз: План дій, схвалений кабінетом Міністрів України та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом, від 12, 21 лютого 2005 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

211. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Офіційний сайт. URL: <https://ombudsman.gov.ua>.

212. Управління контролю за реалізацією права на державну службу: команда, яка стоїть на захисті прав держслужбовців. Національне агенства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/upravlinnya-kontrolyu-za-realizaciyeu-prava-na-derzhavnu-sluzhbu-komanda-yaka-stoyit-na-zahisti-prav-derzhsluzhbovciv>.

213. Ушкаленко І. М. Інформаційно-комунікаційні технології, як основа державного управління на шляху цифрової трансформації та реформування. Ефективна економіка. 2019. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2019_11_32

214. Федець, А. Ліпенцев А. Сучасні моделі державної служби. Актуал. проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ 2005. № 2. С. 235-253.
215. Фоміч Г. В. Процедура службового розслідування щодо публічних службовців. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 62. С. 90-97.
216. Хоружий М.Є. Соціальний захист державного службовця. Інвестиції: практика та досвід, 2021. № 13-14. С. 103-109.
217. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 40. С. 1530.
218. Цуркан М. І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : дис... канд. наук. URL : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/355148.html>
219. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с
220. Черепанов В. Система державного і муніципального управління. Київ : Норма, 2016. 292 с.
221. Черненко Н. М. Соціально-рольовий статус публічних службовців. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2018. Вип. 4. С. 78-81.
222. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія, практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
223. Чистоколяний Я. В. Основні напрями впливу громадянського суспільства та його інститутів на реформування публічної служби в Україні. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2017. Вип. 2. С. 215-221.
224. Шершель О. В. Обмеження прав публічних службовців: проблемні питання. Філософські та методологічні проблеми права. 2022. № 2. С. 103-108.
225. Щодо запобігання безпідставному припиненню державної служби в умовах воєнного стану. Національне агенство України з питань державної

служби. URL: <https://nads.gov.ua/shchodo-zapobigannya-bezpidstavnomu-privinennyu-derzhavnoyi-sluzhbi-v-umovah-voennogo-stanu>.

226. Юридичний словник онлайн. Юридичні терміни. URL : <http://kodeksy.com.ua/dictionary.htm>

227. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2010. Вип. 51. С. 162–167.

228. Янюк Н. В. Деякі проблеми реформування державно-службового законодавства в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2007. №35. Одеса: Юрид. література. С.75-78

229. Civil servants act URL: http://www.vsrh.hr/custompages/static/hrv/files/legislation__civil-servants-act.pdf

230. Civil Service Systems / Jolanta Urbanovic. 03 January 2018. 19 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/322231331_Civil_Service_Systems

231. Database of laws and regulations. URL : http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384101.htm

232. From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries / Mark Robinson. Singapore: UNDP, 2015. 20 p.

233. Guy Peters B. Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants. Public Policy and Administration. 2009, Nr. 30. P. 7-21

234. Institutional memory From Wikipedia, the free encyclopedia. URL: <http://en.wikipedia.org>.

235. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogolne. Warszawa : LIBER, 1999. S. 17-23.

236. Kaplan R. S., Norton D. P. Using the Balanced Score card as a Strategic Management System // Harvard Business Review. 1996. Jan. Feb. P. 27-48

237. Karpa M., Kitsak T. Methodology of the personnel policy on the formation, implementation and protection of the rights of public servants in the

context of formation of the public service in Ukraine // Інвестиції: практика та досвід. – 2023. – № 8. – С. 199–204.

238. Keane J. *The Life and Death of Democracy*. UK: Simon&Schuster / W. W. Norton&Company, 2009. 992 p. URL : http://universal_en_ru.academic.ru/1715879/numerative.

239. Kenya Law Reform Commission (*KLRC*). URL : <https://www.klrc.go.ke/index.php/constitution-of-kenya/175-chapter-thirteen-the-public-service/part-2-the-public-service-commission/405-236-protection-of-public-officers>

240. Laws and regulations database of the Republic of China. URL: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=S0120001>

241. Petrovskyi, P., Krasivskyi, O., Maziy, N., Krasivsky, D., & Pasichnyk, V. (2020). Empirical Substantiation of Management Activity: Imperatives of the Sphere of Publicity in the Context of the Contemporary Postmodern Society. *Postmodern Openings*, 11(2 Supl 1), 301-316. <https://doi.org/10.18662/po/11.2Sup1/194>.

242. *Public Services: Statistics, organisation and regulations. Mapping of the Public Services* / Pierre Bauby, Mihaela Maria Similie, Philippe Raimbault, Sobinson Yves Ralainirina. Б.м.: European Commission, CEEP, 2010. 494 p

243. *The Democratization and Modernization: a Discussion about the Challenges of the XXI Century* / V. L. Inozemtsev [etal.] ; Research Center of Postindustrial Society ; ed. V. L. Inozemtsev. М. : Publ. House “Europe”, 2010. 318 p.

244. *The State in a Changing World: World Development Report. 1997*. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/518341468315316376/world-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world>

ДОДАТКИ

1. Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження Адамської Іоліти Петрівни на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281-публічне управління та адміністрування на тему: «ЗАХИСТ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ» від 15.05.2023 № 5/36-4375/0/2-2310 видана Львівською обласною військовою адміністрацією;

2. Довідка про впровадження від 10.11.2022 № 4578/07.1-22 видана Національним агентством України з питань державної служби.



ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Винниченка, 18, м. Львів, 79008, тел.: (032) 299-91-00, факс: (032) 261-23-99
www.loda.gov.ua, e-mail: kancel@loda.gov.ua, Код ЄДРПОУ 00022562

№ _____

На № _____

від _____

ДОВІДКА

*про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Адамської Іоліти Петрівни
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 -
публічне управління та адміністрування на тему:*

«ЗАХИСТ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ»

Львівська обласна військова адміністрація розглянула результати дисертаційного дослідження Адамської Іоліти Петрівни на тему «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» за спеціальністю 281 - публічне управління та адміністрування. У контексті виконуваних нами функцій, взято до уваги такі наукові здобутки автора як: складові захисту прав публічних службовців, висвітлено проблеми захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України; класифікація організаційних засобів захисту прав публічних службовців, серед яких основними є: компенсація встановлених законом обмежень їх трудових прав за допомогою додаткової матеріальної підтримки; стимулювання бажання таких осіб виконувати важливі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування за обставин, передбачених законодавством; забезпечення стабільності кадрового складу в організаціях та установах державної служби та ін.

Крім того, взято до уваги запропоновану систему удосконалення механізмів захисту прав публічних службовців, метою якої є досягнення європейського рівня гарантування їх правового статусу у контексті реформування публічного управління України в сучасних умовах трансформаційних змін, а очікуваний результат полягає у ефективному функціонуванні публічної служби завдяки формуванню кваліфікованого державного апарату; система включає два аспекти оптимізації механізмів захисту прав публічних службовців, а саме: удосконалення нормативно-правового (у контексті якого необхідно: прийняти загальний нормативно-правовий акт (закон або кодекс) у сфері публічної служби; застосувати європейські стандарти щодо гармонізації чинного законодавства: збільшити варіативність засобів захисту саме прав публічних службовців на рівні законодавства; забезпечити закріплення найбільш важливих гарантій захисту прав публічних службовців на конституційному рівні та ін.) та організаційного (у контексті якого необхідно: врегулювати проблеми щодо законного проведення процедури зайняття посад публічними службовцями; врегулювати проблеми щодо законного проходження та припинення державної служби; врегулювати проблеми щодо дотримання організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби; розвивати професійні спілки для підвищення стабільності функціонування політичної системи та розвитку держави та ін.)

Перший заступник голови

Андрій ГОДИК

Львівська ОДА

№5/36-4375/0/2-2310 від
15.05.2023

арк.1





**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601,
тел.+38(044)2540600, тел./факс: 2790529,
E-mail: zagal@nads.gov.ua,
сайт: www.nads.gov.ua,
код згідно з ЄДРПОУ 37819430

**NATIONAL AGENCY OF UKRAINE
ON CIVIL SERVICE**

Prorizna Street, 15, Kyiv, 01601,
phone + 38(044)2540600, fax: + 38(044)2790529,
E-mail: zagal@nads.gov.ua,
WEB: www.nads.gov.ua,
код згідно з ЄДРПОУ 37819430

№ _____ від _____ 20__ р.

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати дисертаційного дослідження Адамської Іоліти Петрівни на тему «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» були впроваджені в роботі Національного агентства України з питань державної служби.

Зокрема, використано запропоновану автором систему удосконалення механізмів захисту прав публічних службовців, метою якої є удосконалення механізмів захисту прав публічних службовців у контексті реформування публічного управління України в сучасних умовах трансформаційних змін. Очікуваний результат впровадження полягає у ефективному функціонуванні публічної служби завдяки формуванню кваліфікованого та потужного державного апарату.

Крім того, взято до уваги складові захисту прав публічних службовців, серед яких основними є: компенсація встановлених законом обмежень їх трудових прав за допомогою додаткової матеріальної підтримки; стимулювання бажання таких осіб виконувати важливі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування за обставин, передбачених законодавством; забезпечення стабільності кадрового складу в організаціях та установах державної служби.

З повагою

Голова

Наталія АЛЮШИНА

УВ

НАДС

№4578/07.1-22 від 10.11.2022

